UNIVERSIDAD DE COSTA RICA
SISTEMA DE ESTUDIOS DE POSGRADO

LA OPONIBILIDAD DEL DERECHO DE LAS TIENDAS LIBRES DE IMPUESTOS DE OBTENER PARA SUS INSTALACIONES CONDICIONES DE ESPACIO Y UBICACIÓN PREFERENTE, RESPECTO DEL CONTRATO PARA LA GESTIÓN INTERESADA DE LOS SERVICIOS AEROPORTUARIOS PRESTADOS EN EL AEROPUERTO INTERNACIONAL JUAN SANTAMARÍA

Trabajo final de investigación aplicada sometido a la consideración de la Comisión del Programa de Estudios de Posgrado en Derecho para optar al grado de Maestría Profesional en Derecho Público

LUZ MERY BRENES CALDERÓN

Ciudad Universitaria Rodrigo Facio, Costa Rica

2025

Dedicatoria

A Dios y a la Virgen María, por acompañarme en cada paso y concederme la sabiduría, la fortaleza y la paz necesarias para llevar adelante este proyecto.

A mi mamá, XCM, quien desde mi infancia me enseñó que mi discapacidad visual no era una limitación, sino una fuente de fortaleza para alcanzar mis metas. De ella aprendí que el paso por esta vida es breve, y que lo verdaderamente importante es vivir con plenitud y ser feliz cada día.

A mi papá, EBB, por su constante apoyo para que pudiera continuar con mis estudios, y por ser una fuente de perseverancia e inspiración. De él he aprendido que, aunque las cosas se tornen difíciles, siempre hay que seguir adelante con determinación.

A mis hermanos, por estar a mi lado a lo largo de este camino, por su compañía, su apoyo y sus palabras de aliento.

Y a mis sobrinos, por inundar los momentos de cansancio con su alegría y su cariño incondicional, recordándome que incluso en los días más agotadores siempre hay motivos para sonreír y seguir adelante.

Gracias a cada uno de ustedes por ser parte esencial de este logro, esta meta alcanzada también les pertenece.

Agradecimientos

Deseo expresar mi más agradecimiento al Dr. Adrián Vergara Heidke, por su constante apoyo, compañía y orientación durante el desarrollo de este trabajo de investigación; su disposición para acompañarme en cada etapa, su comprensión y su sensibilidad marcaron en los momentos más complejos una diferencia significativa en este proceso.

Al Dr. José Roberto Garita, por su guía, su escucha y los valiosos aportes académicos que me ayudaron a desarrollar con mayor claridad mi trabajo. Al Dr. Víctor Orozco Solano, por sus aportes al proceso, así como por su comprensión y apoyo, los cuales me brindaron un valioso espacio de empatía.

Y al M.Sc. Wilberth Quesada Garita, por los aportes académicos que enriquecieron este trabajo, pero, sobre todo, por confiar en mí, impulsarme a creer en mis capacidades y alentarme a continuar, incluso cuando surgieron los momentos más complejos.

A todos ustedes, gracias por haber caminado conmigo en este proceso.

“Este trabajo final de investigación aplicada fue aceptado por la Comisión del Programa de Estudios de Posgrado en Derecho de la Universidad de Costa Rica, como requisito parcial para optar al grado de Maestría Profesional en Derecho Público.”

M.Sc. Gustavo Bado Zúñiga

Decana o Representante de la Decana Sistema de Estudios de Posgrado

_____

Dr. José Roberto Garita Navarro

Profesor Guía

Dr. Víctor Orozco Solano

Lector

M.sc. Wilberth Quesada Garita

Lector

M.Sc. Mariano Jiménez Zeledón

Director o Representante del Director del Programa de Posgrado en Derecho

Licda. Luz Mery Brenes Calderón

Sustentante

Índice general

Dedicatoria II
Agradecimientos III
Índice general V
Resumen IX
Abstract X
Lista de tablas XI
Lista de figuras XII
Lista de abreviaturas XIII
Capítulo I: Introducción 14
1.1. Introducción 14
1.2. Descripción General 16
1.3. Antecedentes del problema de estudio 23
1.4. Delimitación del problema de investigación 29
1.5. Justificación del problema de estudio 30
1.6. Objetivos 33
1.6.1. Objetivo general 33
1.6.2. Objetivos específicos 33
1.7. Variables de investigación 34
Capítulo II: Aspectos metodológicos 36
2.1. Tipo de investigación 36
2.2. Alcance de la investigación 38
2.2.1. Estudio descriptivo 38
2.2.2. Estudio explicativo 40
2.3. Fuentes de información 40

2.4. Definición, operacionalización e instrumentalización de las variables 42
Capítulo III: Análisis de las fuentes de información 46
3.1. El IMAS y las TLI en Costa Rica 47
3.1.1. La competencia del IMAS en la explotación de las TLI 47
3.1.1.1. La creación del IMAS: una manifestación del Estado benefactor 48
3.1.1.2. Desarrollo normativo de la atribución de la competencia..... 56
3.1.1.3. La manifestación del Estado empresario en el otorgamiento de la competencia 63
3.1.1.4. Naturaleza jurídica de la competencia 70
3.1.2. Aspectos jurídicos que regulan la operación de las TLI 82
3.1.2.1. La compra de mercaderías para la venta 82
3.1.2.2. Régimen laboral aplicable a la relación de servicio de los trabajadores del AEC..... 87
3.2. Implicaciones del CGI del AIJS en la explotación comercial de las TLI ... 93
3.2.1. El contrato de gestión interesada: definición 94
3.2.2. Diferencias del Contrato de Gestión Interesada respecto del Contrato de Concesión 98
3.2.3. Servicios incluidos en el Contrato de Gestión Interesada del AIJS . 101
3.2.4. La explotación de las áreas comerciales en el AIJS 106
3.2.5. Las funciones de fiscalización del CETAC en relación con el CGI .. 118
3.2.6. Consideraciones sobre las tarifas aplicables a los servicios no aeronáuticos del AIJS 121
3.3. Fortalecimiento financiero del IMAS por medio del otorgamiento de espacios preferentes en el AIJS 127
Capítulo IV: Propuesta de solución 141
4.1. Identificación, evaluación y selección de la propuesta jurídica. 141

4.1.1. Identificación de las propuestas. 141

4.1.2. Evaluación de la viabilidad de las propuestas. 142

4.1.3. Selección de la propuesta: formalización de un convenio interinstitucional. 147

4.2. Diseño de la propuesta jurídica 149

4.2.1. Etapa preliminar 156

4.2.2. Ejecución del convenio 157

4.3. Elaboración de la propuesta jurídica 160

4.3. Retos para la implementación de la propuesta. 174

Conclusiones 177

a. El doble rol benefactor y empresarial del Estado en la creación del IMAS 178

b. La naturaleza jurídica de la competencia del IMAS para explotar las TLI 179

c. La competencia Inalienable del CETAC en la distribución funcional y espacial de las áreas comerciales del AIJS 180

d. Una propuesta para la materialización del derecho del IMAS 183

e. Desafíos en el desarrollo de la investigación 184

Referencias bibliográficas 187

Libros 187

Artículos de revista 188

Leyes 189

Decretos Ejecutivo 191

Reglamentos Autónomos 192

Resoluciones judiciales 193

Pronunciamientos de la PGR 194

Proyectos de ley 196

Otras fuentes 196

Apéndice 199

Apéndice A: Minuta para conocer la problemática de las TLI con relación a la disponibilidad de espacios en el AIJS 199

Apéndice B: Plantilla de entrevista para conocer el desarrollo de la actividad de compra y venta de mercadería que por medio de las Tiendas Libres de Impuestos realiza el Área de Empresas Comerciales y aspectos relacionados con la problemática de ubicación en espacios preferentes para las tiendas en el Aeropuerto Internacional Juan Santamaría 200

Apéndice C: Transcripción de entrevista aplicada al Administrador General de Empresas Comerciales 202

Anexos 211

Anexo 1: Exención al consentimiento informado otorgada por el CEC para la aplicación de entrevistas 211

Anexo 2: Composición del área comercial del AIJS: detalle de local y cliente por metro cuadrado. 212

Anexo 3: Correo electrónico de solicitud de información relacionada con la distribución de áreas comerciales del AIJS a la DGAC 218

Anexo 4: Correo electrónico de solicitud de información relacionada con la relación comercial existente entre el Gestor y los usuarios del área comercial. 219

Anexo 5: Oficio PERITAJES-0133-10-2023 expedido por el Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos de Costa Rica. 222

Resumen

La presente investigación, bajo un enfoque cualitativo utilizando una metodología descriptiva y explicativa, examina la imposibilidad que presenta al Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) para hacer efectivo el derecho de explotar locales comerciales que cuenten con condiciones preferentes en términos de ubicación y espacio en el Aeropuerto Internacional Juan Santamaría (AIJS).

El estudio enfatiza en la competencia exclusiva para la operación de las Tiendas Libres de Impuestos (TLI) que fue otorgada al IMAS desde el año 1978. Este aspecto permite apreciar la manifestación en el IMAS del doble rol estatal como benefactor y empresario que se hacía presente en la época y refutar la teoría que hasta el momento ha sostenido que ejerce un derecho a título de concesionario de estos servicios.

Adicionalmente, con base en el análisis del Contrato de Gestión Interesada (CGI) para la prestación de los servicios aeroportuarios se establecen las facultades del Consejo Técnico de Aviación Civil (CETAC) y el Gestor respecto de la distribución funcional y espacial de las áreas comerciales del AIJS. Lo anterior acreditó la existencia de una competencia inalienable del CETAC respecto de dicha distribución.

Finalmente, a partir de estos hallazgos se elabora un instrumento jurídico que faculta a la institución para hacer efectivo su derecho, lo que tiene implicaciones jurídicas y sociales, ya que resuelve un problema teórico jurídico, que a su vez tiene un impacto indirecto en la población beneficiaria de los programas sociales que son financiados por la institución con las utilidades generadas por las TLI.

Abstract

The present research, employing a qualitative approach with a descriptive and explanatory methodology, examines the impossibility faced by the Instituto Mixto de Ayuda Social (Mixed Institute of Social Aid) (IMAS) in executing its legal right to operate commercial premises with preferential conditions in terms of location and space at Juan Santamaría International Airport (AIJS).

The study emphasizes the exclusive legitimacy for the operation of Duty-Free Shops granted to IMAS since 1978. This aspect highlights the manifestation of the dual role of the State as a benefactor and entrepreneur that was present at that time, challenging the theory that IMAS exercises a right as a concessionaire of such services.

Additionally, based on the analysis of the Interested Management Contract (CGI) for the provision of airport services, the faculties of the Consejo Técnico de Aviación Civil (Technical Council of Civil Aviation) (CETAC) and the Manager regarding the functional and spatial distribution of commercial areas at AIJS are established. This confirms the inalienable competence of CETAC regarding such distribution.

Finally, from these findings, a legal instrument is developed, searching empowerment towards the institution to enforce its right, which has legal and social implications. It resolves a theoretical legal problem, indirectly impacting the population benefiting from social programs financed by the institution with profits generated by the Duty-Free Shops.

Lista de tablas

Tabla 1: Descripción de cambio de nomenclatura institucional 22
Tabla 2: Individualización de las variables de por objetivo de investigación 34
Tabla 3: Descripción de las fuentes primarias de información 41
Tabla 4: Definición, operacionalización e instrumentalización de las variables .. 43
Tabla 5: Descripción de la forma de organización y servicios prestados por el IMAS 68
Tabla 6: Diferencias entre el contrato de Gestión Interesada y la concesión ... 100
Tabla 7: Posibles propuestas de solución: ventajas y desventajas. 147

Lista de figuras

Figura 1: Representación del problema de investigación 30
Figura 2: Grados en que se presenta el fenómeno de despublificación 54
Figura 3: Evolución normativa de la competencia del IMAS para explotar de forma exclusiva las TLI 62
Figura 4: Representación del procedimiento para la compra de mercancía para la venta en las TLI 85
Figura 5: Diagrama del proceso para la elaboración del plan de distribución funcional y espacial de áreas 110
Figura 6: Distribución del área comercial del AIJS en metros cuadrados..... 114
Figura 7: Principales medidas para el fortalecimiento financiero de las TLI dispuestas en la Ley N.° 8563 128
Figura 8: Representación de la distribución de utilidades netas producto de la explotación de las TLI antes y después de la Ley N.° 8563. 135
Figura 9: Ilustración de la propuesta jurídica 154
Figura 10: Proyección temporal para el desarrollo de la fase preliminar 157
Figura 11: Proyección temporal para el desarrollo de la fase de ejecución del convenio marco 160

Lista de abreviaturas

Aeropuerto Internacional Juan Santamaría _____AIJS
Área de Empresas Comerciales _____AEC
Áreas Regionales de Desarrollo Social _____ARDS
Asesoría Jurídica _____AJ
Concejo Técnico de Aviación Civil _____CETAC
Consejo Directivo _____CD
Contrato de Gestión Interesada _____CGI
Contraloría General de la República _____CGR
Departamento de Empresas Comerciales _____DEC
Dirección de Desarrollo Social _____DDS
Dirección de Gestión de Recursos _____DGR
Dirección de Soporte Administrativo _____DSA
Dirección General de Aviación Civil _____DGAC
Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares _____FODESAF
Gerente General _____GG
Instituciones de Bienestar Social _____IBS
Instituto Mixto de Ayuda Social _____IMAS
Ley General de la Administración Pública _____LGAP
Ley Marco de Empleo Público _____LMEP
Manual de Operaciones del Aeropuerto _____MPO
Ministerio de Obras Públicas y Transportes _____MOPT
Procuraduría General de la República _____PGR
Subgerencia de Desarrollo Social _____SGDS
Subgerencia de Gestión de Recursos _____SGGR
Subgerencia de Soporte Administrativo _____SGSA
Tiendas Libres de Impuestos _____TLI
Unidades Locales de Desarrollo Social _____ULDS

Capítulo I: Introducción

> Todos sabemos que las estrellas no se alcanzan con la mano, pero todos debemos convenir en que los hombres y la naciones, necesitan saber con exactitud a cuál estrella llevan enganchado su carro, para poder discernir en las encrucijadas del camino cuáles sendas conducen adelante, cuáles son simples desviaciones y cuáles los arrastran hacia atrás. . . . El nombre de la estrella que nos guíe, debe ser, costarricenses, el bienestar del mayor número…[1]

En este capítulo, se abordan diversos aspectos iniciales relacionados con la temática de investigación. En primer lugar, se presenta la introducción (1.1), seguida de una descripción general de la estructura orgánica del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) (1.2) que ofrece una contextualización respecto de la institución en la que se presenta la problemática a estudiar.

Seguidamente, se exploran los antecedentes que han dado origen al problema de investigación (1.3), a partir de los que se delimita el problema objeto de estudio (1.4) y la justificación que respalda su desarrollo (1.5).

Finalmente, se exponen los objetivos (1.6) que se buscan alcanzar y se identifican las variables de investigación (1.7) que constituyen el núcleo del proceso de investigación, que será desarrollado en el capítulo III.

1.1. Introducción

Las Tiendas Libres de Impuestos (TLI) son comercios al por menor que operan en los puertos, aeropuertos y diversas zonas fronterizas del país,

1. El espíritu del 48. “Discurso Desfile de la Victoria”, Consultado 18 de octubre, 2023, https://elespiritudel48.org/discurso-desfile-de-la-victoria/

encargadas de la venta de productos exentos de impuestos a los viajeros que entran, salen o se encuentran de paso en el país.

En Costa Rica la competencia para la explotación exclusiva de los servicios comerciales ofrecidos por las TLI ha sido atribuida al IMAS, esto con la finalidad de ampliar los recursos destinados al financiamiento de la oferta programática que es ejecutada por este en aras de resolver la pobreza en el país.

La ubicación estratégica de los locales comerciales para el desarrollo de esta actividad es de vital importancia para potenciar un mayor volumen de ventas. Es por ello que la Ley n.º 4760, Ley de Creación del IMAS, establece la obligación del administrador de los aeropuertos, puertos y zonas fronterizas del país de otorgar condiciones de espacio y ubicación preferente para la instalación de las TLI.

Sin embargo, en cuanto al Aeropuerto Internacional Juan Santamaría (AIJS), los criterios jurídicos que han realizado el abordaje del derecho del IMAS, al tener en cuenta el régimen de contratación bajo la modalidad de gestión interesada que opera en el aeropuerto, se han decantado por señalar la imposibilidad de ejercer dicho derecho en el área comercial del AIJS. En razón de lo anterior, esta investigación analiza la facultad del IMAS para hacer valer su derecho frente al CGI.

La presente investigación bajo un enfoque cualitativo basado en un alcance descriptivo y explicativo, realiza un examen del citado derecho[2]. Para ello, en primera instancia, se enfoca en comprender a profundidad la problemática relacionada con la asignación de espacios para las TLI en el AIJS, abordando tanto sus causas como sus consecuencias.[3] De seguido se realiza un análisis

2. Ver sección 2.2.
3. Ver secciones 1.3 y 1.4.

exhaustivo del marco jurídico que rige la operación de las TLI y del AIJS,[4] con el objetivo de ratificar o refutar los criterios jurídicos que han dado lugar a la problemática en estudio. Finalmente, basándose en los hallazgos obtenidos, se formula una propuesta jurídica cuya finalidad es lograr el goce efectivo del derecho del IMAS en los términos dispuestos por la ley.[5]

Atendiendo a lo anterior, la investigación se encuentra dividida en cuatro capítulos; un primer capítulo introductorio destinado a la descripción de los antecedentes, delimitación y justificación del problema de estudio, la construcción de objetivos y, por último, concluye este con la individualización de las variables de investigación.

En el segundo capítulo, se proporciona un desglose de los aspectos metodológicos que orientan la investigación. Posteriormente, en el tercer capítulo, se analizan las fuentes de información, para lo que se estudia el marco legal que rige la operación de TLI, se aborda el régimen jurídico del AIJS, y finalmente, se realiza un análisis del proyecto de ley que dio lugar al derecho del IMAS.

Por último, en el cuarto capítulo, a partir de los hallazgos obtenidos en el análisis de las fuentes de información, se formula una propuesta jurídica para abordar la problemática en cuestión, por medio de la que se incorporan los diversos aspectos que deben tenerse en cuenta para la asignación de espacios destinados a la instalación de las TLI en el área comercial del AIJS.

1.2. Descripción General

En el ejercicio de la autonomía administrativa de la que se ha dotado el IMAS en su ley de creación, este ha desarrollado una estructura organizacional muy amplia, que se procede a describir a continuación.

4. Ver secciones 3.1 y 3.2.
5. Ver capítulo IV.

El manejo político y toma de decisiones institucionales se encuentra a cargo de un Consejo Directivo (CD), este Consejo está integrado por una persona que ocupa el cargo de Presidente Ejecutivo y seis personas de amplios conocimientos o de reconocida experiencia en el campo de actividades de la correspondiente institución, o con título profesional reconocido por el Estado, todas estas de nombramiento del Consejo de Gobierno.[6]

El Consejo es el superior jerárquico institucional y dentro de las funciones más importantes ligadas a la lucha contra la pobreza destacan el "aprobar el Plan Nacional de Lucha contra la Pobreza Extrema y los programas generales del IMAS"[7], y la toma de decisiones respecto de la administración y forma de conducción de las TLI.[8]

La dirección ejecutiva de la institución se encuentra a cargo de la persona que ocupa el cargo de Gerente General (GG), quien a su vez ejerce la representación legal de la institución. [9] Existen además tres Subgerencias, la Subgerencia de Gestión de Recursos (SGGR), de Desarrollo Social (SGDS) y de Soporte Administrativo, (SGSA), de relevancia para la presente, la actividad desarrollada por las dos primeras.

La SGGR es la encargada de "la generación proactiva de ingresos económicos para potenciar el impacto y la cobertura de los programas de

6. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, *"Ley de Creación del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS)*", [Aprobado 4 de mayo 1971]: 18, Sistema Costarricense de Información Jurídica, PGR SINALEVI, http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=7060
7. Instituto Mixto de Ayuda Social, *"Manual de la estructura organizacional del IMAS",* [Aprobado 10 de marzo 2022], 15.
8. Ibídem, 16.
9. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica*, "Ley de Creación del IMAS":* 23.

desarrollo social del IMAS"[10], la SGGR tiene a su cargo las Áreas de Empresas Comerciales (AEC) y de Captación de Recursos, por medio de las que se busca contribuir con la sostenibilidad financiera del IMAS y su oferta programática.

Los recursos con los que se financia la institución emanan de las partidas incluidas en el presupuesto general ordinario o en los presupuestos extraordinarios de la República, de fondos del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF), recursos propios provenientes de la contribución patronal sobre la nómina del sector privado y de instituciones descentralizadas cuyos recursos no provengan del presupuesto general ordinario de la República, así como de recursos propios, dentro de los que se encuentran, el 80% de las utilidades que anualmente son obtenidas por medio de la explotación de las TLI y los ingresos generados por el cobro del tributo dispuesto a los moteles y lugares a fines, en la Ley N.° 9326.

Dentro del Área de Captación de Recursos, se encuentran las Unidades de Administración Tributaria y de Donaciones. La Unidad de Administración Tributaria es la instancia administrativa destinada a realizar las funciones requeridas para la comprobación, fiscalización, recaudación y administración de los tributos establecidos a favor de la institución.

La Unidad de Donaciones por su parte, es la "unidad técnica encargada de fortalecer a organizaciones que coadyuvan en la atención de la población pobre del país, dotándola de bienes materiales para su uso o para que obtengan recursos financieros, con la finalidad de mejorar las condiciones de infraestructura, materiales y los servicios que prestan,[11] de esta forma, esta unidad se encarga de administrar los bienes que son donados a la institución para ser donados organizaciones sin fines de lucro.

---

10. Instituto Mixto de Ayuda Social, *"Manual de la estructura organizacional del IMAS",* 71.
11. Ibídem, 88.

Ahora bien, en lo que respecta al AEC, su actividad se encuentra orientada a generar recursos económicos a través de las TLI para destinarlos igualmente a la ejecución de programas sociales, las dependencias que se encargan de dar soporte a estas Tiendas son, la Unidad de logística e importaciones, que se dedica al abastecimiento de las tiendas; la Unidad de Coordinación Administrativa de Empresas Comerciales, destinada a la "administración de los recursos financieros, materiales, servicios y tecnologías de información, para facilitar las labores sustantivas de las tiendas libres del IMAS"[12]; y la Unidad de Mercadeo y Ventas, la que, por medio del plan de mercadeo al efecto realizado, se encarga de ofrecer los productos en venta a los clientes de las TLI.

De esta forma las TLI se consolidan como una Unidad Ejecutora, en la que se expenden los productos de los que se encuentran dotadas para la venta a los usuarios de los aeropuertos y zonas fronterizas en donde se poseen puntos de venta.

La SGDS por su parte, tiene por objeto la "satisfacción de las necesidades básicas, desarrollo de capacidades y los procesos de movilidad social de familias; grupos; comunidades y organizaciones",[13] por medio de la ejecución de la oferta programática institucional, para ello cuenta con 5 dependencias, el Área de Bienestar Familiar, el Área de Desarrollo Socioproductivo y Comunal, Área de Desarrollo Socioeducativo, el Área de Acción Social y Administración de Instituciones, Área de Sistemas de Información Social y Área de Atención Integral e Interinstitucional.

El Área de Bienestar Familiar, es una instancia técnica asesora de la SGDS, coordina y articula acciones estratégicas para la atención de la población objetivo y vigila que los servicios de asistencia se brinden de forma integrada.[14]

12. Ibídem, 78.
13. Ibídem, 94.
14. Ibídem, 97.

El Área de Desarrollo Socio productivo y Comunal, por medio de la coordinación con las Áreas Regionales de Desarrollo Social (ARDS), promueve el desarrollo de las familias y las comunidades, por medio de los proyectos socio productivos, empresariales, de infraestructura comunal, titulación y el mejoramiento de las condiciones habitacionales.[15]

Desde el Área de Desarrollo Socioeducativo, a través de las ARDS se ejecutan acciones tendientes a fortalecer "capacidades humanas de las personas en condición de pobreza extrema y pobreza, promoviendo la permanencia de la población estudiantil en el Sistema Educativo Formal y en procesos formativos".[16]

Por otra parte el Área de Acción Social y Desarrollo de Instituciones es una unidad "técnica asesora y ejecutora, encargada dirigir, asesorar, supervisar, fiscalizar, coordinar y financiar a las Instituciones de Bienestar Social (IBS)"[17], si bien, esta oficina es creada mediante el artículo 128 de la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, posteriormente, el artículo 26 de la Ley de creación del IMAS dispuso, su adscripción a este ultimo, como una instancia administrativa, en un inicio el traslado de esta al IMAS, se realizó con un fin temporal mientras se mantuviera el plan de lucha contra la pobreza, empero, a 53 años de la creación del IMAS la lucha contra la pobreza es una vicisitud que enfrenta el país y demandará de la presencia permanente de esta unidad administrativa durante muchos años más.

Los sistemas de información producto del avance tecnológico son herramientas que coadyuvan en la labor institucional, por medio del registro en bases de datos de toda la información relacionada con los programas ejecutados por la institución, de ahí que el Área de Sistemas de Información Social tiene como fin el garantizar el óptimo funcionamiento de los sistemas SIPO, SABEN, SACI,

15. Ibídem, 101.
16. Ibídem, 107.
17. Ibídem, 110.

que son los tres sistemas de información desarrollados por la institución para la formulación, seguimiento y evaluación de los diferentes programas sociales.[18]

La oferta programática institucional se encuentra orientada por el Modelo de Intervención Institucional que realiza el IMAS por medio de su oferta programática. Este es definido como "el proceso orientador, general, sistemático, técnico, metodológico y dinámico, que describe, organiza, explica, planifica y evalúa la forma de abordar una realidad o situación social"[19].

Para el desarrollo de este modelo de intervención cobra importancia las funciones que realiza el Área de Atención Integral e Interinstitucional, por cuanto, esta "elabora y ajusta de acuerdo con los cambios sociales o paradigmáticos e implemente técnicamente un modelo de intervención unificado a nivel nacional, con sustento teórico y metodológico, con instrumentos de acompañamiento, monitoreo y seguimiento".[20]

Para el ejercicio de sus funciones, además de los programas y proyectos que se ejecuta el IMAS a nivel central, su acción se encuentra desconcentrada en áreas geográficas regionales (ARDS), que están conformadas por equipos locales, que constituyen las unidades básicas institucionales de contacto con las comunidades y de implementación de los programas sociales mediante la prestación directa de los servicios o la ejecución de proyectos específicos.

Consecuente con lo anterior, la actividad del IMAS se desconcentra en 10 ARDS, constituyendo como unidades ejecutoras de la oferta programática

---

18. Ibídem, 113.
19. Instituto Mixto de Ayuda Social, "*Reglamento para la prestación de servicios y el otorgamiento de beneficios del Instituto Mixto de Ayuda Social",* [Aprobado 28 de mayo 2008]: 4, Sistema Costarricense de Información Jurídica, PGR SINALEVI, http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.
20. Ibídem, 116.

institucional; estas ARDS se componen por Unidades Locales de Desarrollo Social (ULDS), que cubren a todo el país, conformado actualmente por 38 ULDS.

Para cumplir con sus fines el IMAS ha conformado su oferta programática, la que se ejecuta a nivel central y por medio de estas instancias ejecutoras desconcentradas.

Finalmente, es fundamental destacar que a partir de la entrada en vigor de la Ley n.° 10.159, Ley Marco de Empleo Público (LMEP), y en virtud de lo dispuesto en el transitorio X, se ha obligado a las instituciones a ajustar la nomenclatura de sus unidades de nivel directivo para que se unifiquen bajo el término "Dirección". En el caso del IMAS, este cambio se ha formalizado mediante el Acuerdo de Consejo Directivo N.° 85-04-2023,[21] en el que se ha aprobado la modificación en la estructura organizativa, lo que ha resultado en la variación de los nombres de algunas de las unidades supra citadas.

Sin embargo, es importante señalar que este apartado se basa en el "Manual de la estructura organizacional del IMAS", el cual no ha sido modificado. Por lo tanto, en esta investigación se ha optado por utilizar la denominación dada a la nomenclatura institucional establecida en dicho manual. No obstante, en la tabla que se presenta a continuación, se detallan los cambios en los nombres de las dependencias institucionales aprobados en el citado acuerdo.

Tabla 1: Descripción de cambio de nomenclatura institucional

Nomenclatura Institucional Anterior	Nomenclatura institucional Aprobada
Subgerencia de Gestión de Recursos (SGGR)	Dirección de Gestión de Recursos (DGR)
Área de Empresas Comerciales (AEC)	Departamento de Empresas Comerciales (DEC)

21. Instituto Mixto de Ayuda Social. *Acuerdo de Consejo Directivo n.° 85-04 2023.*

Nomenclatura Institucional Anterior	Nomenclatura institucional Aprobada
Área de Captación de Recursos	Departamento de Captación de Recursos
Subgerencia de Desarrollo Social (SGDS)	Dirección de Desarrollo Social (DDS)
Área de Bienestar Familiar	Departamento de Bienestar Familiar
Área de Desarrollo Socioeducativo	Departamento de Desarrollo Socioeducativo
Área de Desarrollo Socio Productivo y Comunal	Departamento de Desarrollo Socio Productivo y Comunal
Área de Acción Social y Administración de Instituciones	Departamento de Acción Social y Administración de Instituciones
Área de Sistemas de Información Social	Departamento de Sistemas de Información Social
Área de Atención Integral e Interinstitucional	Departamento de Atención Integral e Interinstitucional
Subgerencia de Soporte Administrativo (SGSA)	Dirección de Soporte Administrativo (DSA)

Fuente 1: Elaboración propia

1.3. Antecedentes del problema de estudio

En esta sección se realiza una exposición de los principales antecedentes que han dado origen al problema de investigación que ocupa el presente estudio. Como un primer antecedente de interés conviene citar que en el año 1998, el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT) promovió la licitación pública internacional n.° 01-98, para la contratación de una gestión interesada para el AIJS.

El Contrato de Gestión Interesada (CGI) entró en vigencia el 05 de mayo del 2001 y se encuentra siendo ejecutado por el Gestor, hoy denominado Aeris Holding Costa Rica, S.A.

La elección de gestionar de manera indirecta los servicios públicos del AIJS por medio de un CGI y no a través de una concesión, cuya regulación constaba para esa época, en la Ley General de Concesión de Obras Públicas, Ley n.° 7404, obedeció en principio a que, en el tiempo en que se emitió la reglamentación para la gestión interesada, esta no permitía la concesión de servicios, sino únicamente la de obra pública.

No obstante, lo anterior, el artículo 55 de la Ley de Contratación Administrativa, Ley n.° 7494 otorgaba una habilitación para que, mediante las reglamentaciones creadas a su amparo, se definieran otros tipos contractuales que contribuyeran a la satisfacción del interés general. Empero, para ello dicha reglamentación debía contar con el refrendo de la Contraloría General de la República (CGR).

De esta forma, con el objetivo de promulgar una normativa especial que jurídicamente posibilitara la formalización de una contratación de gestión interesada de los servicios en el AIJS, la Dirección General de Aviación Civil (DGAC) elaboró la propuesta reglamentaria y solicitó a la CGR el refrendo del "Reglamento Contratos Gestión Interesada Servicios Aeroportuarios", mediante los oficios 971991 y 972199 de 1997, otorgando este órgano contralor su refrendo a través del oficio DGA-162-98, de fecha 23 de febrero de 1998.[22]

Dado el cumplimiento previo de los requisitos señalados por el artículo 55 de la Ley n.° 7494, es que la figura contractual de la Gestión Interesada para los servicios aeroportuarios hoy se encuentra regulada en el ordenamiento jurídico costarricense por medio del Decreto Ejecutivo n.º 26801-MOPT, denominado: Reglamento Contratos Gestión Interesada Servicios Aeroportuario.

22. Jorge Enrique Romero Pérez, *Derecho Administrativo Especial: Contratación Administrativa*, (San José, Costa Rica: EUNED, 2002), 179-180.

La Ley n.° 7404 se mantuvo vigente hasta el 14 de abril de 1998, fecha en que entró en vigencia la Ley General de Concesión de Obras Públicas con Servicios Públicos, Ley n.° 7762, cuyo artículo 68 derogó la primera.[23] Lo anterior es de interés, por cuanto, al amparo de esta normativa, hoy es posible la concesión no solo de obra pública, sino además de servicios públicos.

Ahora bien, resulta relevante resaltar como elemento fundamental en el trasfondo de la problemática bajo análisis, el hecho de que desde 1978 el Instituto IMAS ha sido investido con la competencia exclusiva para la explotación de las TLI.

En lo que respecta al AIJS el uso de los locales destinados a la explotación de los servicios prestados por las TLI se encuentra regulado por el "Contrato de Concesión para el uso de locales destinados a la venta de artículos libres de derechos en el Aeropuerto Internacional Juan Santamaría", que data del año 1987.

El contenido de este contrato no solo se encuentra desactualizado con respecto al marco jurídico vigente aplicable a la operación de estos servicios, considerando la modalidad de gestión interesada presente en el AIJS, sino que también no incluye la descripción de los locales comerciales que actualmente son ocupados por estas, lo que hace evidente la necesidad de adoptar un nuevo convenio adecuado a la situación jurídica y social actual.

---

23. Al respecto ver: Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, *"Ley General de Concesión de Obras Públicas con Servicios Públicos: Ley n.° 7762",* [Aprobada 14 de abril de 1998]: 68, Sistema Costarricense de Información Jurídica, PGR SINALEVI, http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=30464&nValor3=32162&strTipM=FN

Conviene aclarar que el servicio de las TLI es considerado como uno de los servicios excluidos del CGI. Al respecto de estos servicios excluidos el apéndice c) del instrumento en comentario señala:

> El Gestor respetará todas las relaciones contractuales relacionadas con los Servicios Excluidos y está obligado a supervisar y coordinar la prestación de dichos Servicios Excluidos y, sujeto a la disponibilidad de espacio, asignar el espacio en metros cuadrados suficiente para permitir que tales terceros proporcionen sus servicios según lo contemplado en los contratos o acuerdos respectivos.[24]

En aras de fortalecer la actividad del IMAS respecto de sus TLI y de dotarle de mayores recursos para el cumplimiento de sus fines, en el año 2007, la Ley n.° 8563, Ley de Fortalecimiento Financiero del IMAS realiza una serie de adiciones y modificaciones a la Ley n.° 4760, Ley de Creación del IMAS.

Una de las reformas que introdujo la Ley n.° 8563 es la adición al artículo 14, inciso h), de la Ley n.° 4760 que obliga al IMAS para que todos los recursos provenientes de las utilidades derivadas de la explotación de las TLI sean utilizados exclusivamente para el cumplimiento de los fines sociales que le han sido dispuestos en su ley constitutiva.

Asimismo, establece la norma adicionada, la obligación para que el encargado de la administración de puertos, fronteras y aeropuertos internacionales garantice al IMAS condiciones de espacio y ubicación preferentes para las instalaciones de las TLI en los puertos, aeropuertos y zonas fronterizas

---

24. Consejo Técnico de Aviación Civil, Ministerio de Obras Públicas y Transportes, "*Contrato para la Gestión Interesada de los Servicios Aeroportuarios Prestados en el Aeropuerto Internacional Juan Santamaría (CGI)",* [Formalización del Contrato 29 setiembre 2000]: Apéndice c), 4.

del país. Adición que se constituye en el objeto medular de la presente investigación.[25]

Importante destacar que la Ley n.° 8563 contempla una única norma transitoria que refiere: “las disposiciones de esta Ley no afectarán los contratos suscritos por el Estado antes de la fecha de su entrada en vigencia”.[26]

Basándose en la citada disposición se ha registrado una negativa por parte del Órgano Fiscalizador de la Gestión Interesada, apoyada por el CETAC, en cuanto a la improcedencia de conceder las condiciones preferenciales establecidas en beneficio de las TLI a través de la Ley n.° 8563. En este contexto, sus argumentos se han fundamentado de la siguiente manera:

> Si bien de la combinación de ambas normas se puede extraer sin ninguna duda la exclusividad que el legislador le otorgó al IMAS para la explotación de las TLI en los puntos de entrada al país (puertos, aeropuertos y puntos fronterizos) y la obligación de los administradores de dichos puntos de entrada de ofrecer condiciones de espacio y ubicación preferentes al IMAS, lo cierto es que de una interpretación integral de la reforma a la Ley de Creación del IMAS se puede extraer que esta situación tiene un límite que previó el legislador relacionado con los contratos suscritos por el Estado costarricense. . .
>
> Lo anterior quiere decir que la reforma introducida por la ley N.° 8563 del 9 de enero del dos mil siete a la Ley de Creación del IMAS, tiene que dimensionarse frente a los contratos suscritos por el Estado antes de

25. Al respecto ver adición al inciso h del artículo 14 realizado por la Ley n.° 8563.
26. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, *“Ley n.° 8563, Fortalecimiento Financiero del Instituto Mixto de Ayuda Social”*, [Aprobada 30 de enero 2007]: 1, Sistema Costarricense de Información Jurídica, PGR SINALEVI, http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=59018&nValor3=65710&strTipM=TC

enero del 2007 y el Contrato de Gestión Interesada es uno de ellos, ya que el mismo data del año 1999. Así las cosas las solicitudes planteadas por el IMAS tendrán que ser analizadas a la luz de los compromisos contractuales y las consecuencias jurídicas que se deriven del Contrato de Gestión Interesada.

En el presente asunto, el interés público prevaleciente es el desarrollo del Aeropuerto conforme el Contrato de Gestión Interesada y el Plan Maestro, este último que orienta el desarrollo del aeropuerto. Lo anterior sin menospreciar el interés público que persigue el IMAS relacionado con el combate a la pobreza. Sin embargo, el desarrollo aeroportuario es el antecedente necesario para llegada de líneas aéreas y con ellas los pasajeros que alimentan toda la actividad comercial del mismo. La expansión del beneficio procesador, es un proyecto que forma parte del Plan Maestro y que resulta indispensable para el mejoramiento de la operatividad del aeropuerto.[27]

Actualmente, el IMAS cuenta con nueve tiendas, seis de ellas situadas en el AIJS, dos en el Aeropuerto Internacional Daniel Oduber Quirós y una en el Depósito Libre Comercial de Golfito.

En relación a las TLI situadas en el AIJS, que son el enfoque de esta investigación, el IMAS cuenta con 2 tiendas en la zona de llegadas y 4 tiendas en la zona de salidas. Estas tiendas ocupan un espacio total de 773,5 metros cuadrados. Mayormente, están ubicadas en áreas de escasa visibilidad donde el flujo de pasajeros es menor. Esto sugiere que se encuentran en zonas de menor interés comercial y, por ende, son menos atractivas para los viajeros que buscan realizar compras.

27. Órgano Fiscalizador del Consejo Técnico de Aviación Civil, “Oficio n.° CETAC-OF-2020-0026”, [Emisión 16 de enero 2020].

En relación con el derecho del IMAS, derivado de la Ley n.° 8563 se investigó en el Sistema de Información Jurídica SINALEVI-PGR, en el sistema de búsqueda de documentos de la CGR y en el sistema Nexus del Poder Judicial sobre la existencia de eventuales documentos, pronunciamientos o jurisprudencia, tendientes a analizarlo. No obstante, no se logró ubicar documentación que diera tratamiento al tema.

Además, se realizó una búsqueda en el sistema de bibliotecas, documentación e información (SIBDI) de la UCR, en el que, si bien, se encontraron investigaciones sobre el CGI en el AIJS, no se ubicaron documentos que examinaran el derecho del IMAS a la luz del CGI.

Actualmente, se carece de jurisprudencia o doctrina que realice un análisis tendiente a delimitar los alcances del derecho del IMAS, en relación con el derecho de explotación de las áreas comerciales que posee el Gestor en el AIJS, que ha imposibilitado su materialización adecuada, y que por tanto, requiere su estudio a profundidad.

1.4. Delimitación del problema de investigación

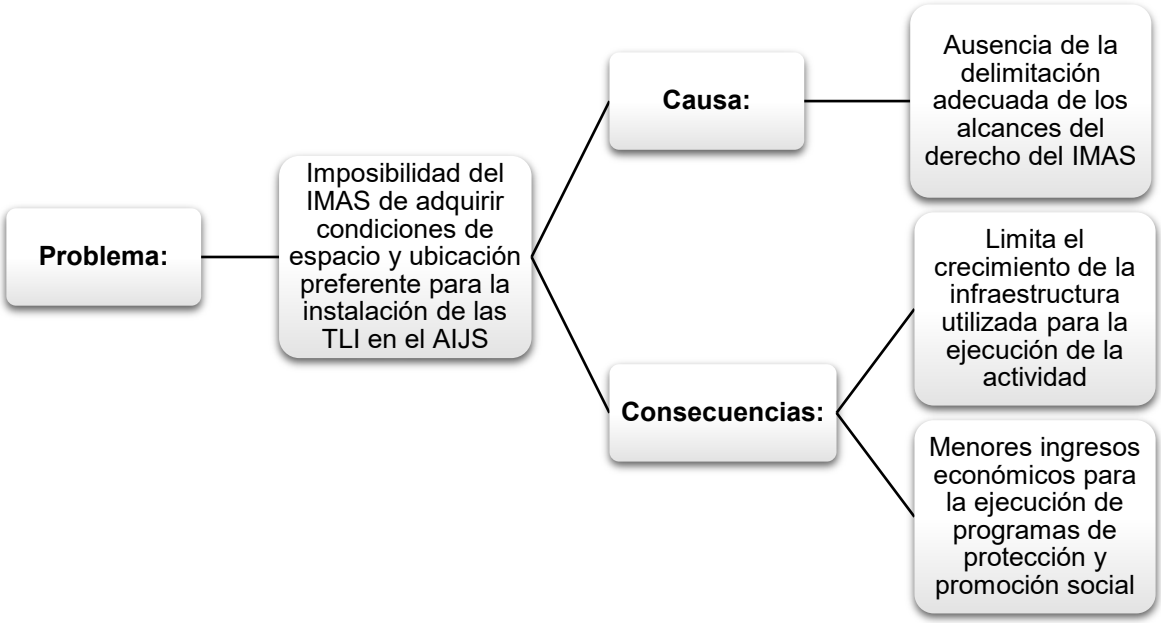
La finalidad de este estudio es examinar la prelación del derecho del IMAS de explotar bajo condiciones de espacio y ubicación preferente las TLI ubicadas en el AIJS, respecto del derecho de explotación de las áreas comerciales que posee el Gestor de este aeropuerto, según lo estipulado en el CGI.

La ausencia de una delimitación clara del alcance de este derecho ha llevado a la imposibilidad de acceder a los espacios preferentes en los términos establecidos por la ley dentro del AIJS, lo que no solo restringe el desarrollo de la actividad comercial ejecutada de manera accesoria por el IMAS, sino que también tiene un impacto directo en los ingresos institucionales.

Como consecuencia de lo anterior, se origina una reducción en los recursos disponibles, lo que a su vez se traduce en una disminución en el número de hogares en condiciones de pobreza que pueden beneficiarse de los programas proporcionados por el IMAS.

En la figura adjunta a continuación, puede apreciarse la descripción del problema, las causas y consecuencias que motivan el problema de investigación.

Figura 1: Representación del problema de investigación



Fuente 2: Elaboración propia

1.5. Justificación del problema de estudio

El IMAS es una institución pública creada con la principal finalidad de resolver la pobreza en el país. Al considerar este objetivo, es relevante destacar

que, para el año 2023 el porcentaje de hogares en pobreza de conformidad con la Encuesta Nacional de Hogares es de 21,8%, que equivale a 390 509 hogares.[28]

Adicional a lo anterior, el 18,2% de los ingresos de los hogares del quintil I se encuentra conformado por subsidios estatales y becas, los cuales sufrieron una disminución del 7,1% para este año, respecto del 2022.[29]

En este contexto, cobra especial importancia para el IMAS la disponibilidad de mayores recursos económicos, especialmente aquellos generados a partir de las utilidades netas derivadas de la operación de las TLI, ello en razón de que estos ingresos se constituyen como una fuente financiera propia e independiente de las partidas presupuestarias establecidas por el gobierno central en el presupuesto nacional.

Las TLI realizan una actividad de carácter comercial en la que el volumen de ventas se traduce en un aumento proporcional de los ingresos. En este sentido, el derecho a disfrutar de condiciones preferentes en términos de espacio y ubicación para su instalación en el AIJS se erige como una medida fundamental para fomentar un mayor desarrollo de esta actividad.

Los criterios jurídicos que emanan del CETAC como administrador del AIJS sobre este derecho respecto del CGI bajo el que opera el aeropuerto, han hecho imposible que el IMAS pueda gozar del mismo. No obstante, se ha logrado apreciar que estos carecen de un estudio integral que tienda a delimitar los alcances del derecho en cuestión, tomando en cuenta no solo la figura contractual

---

28. INEC Costa Rica. “NIVEL DE POBREZA EN HOGARES DISMINUYE A 21,8% EN 2023”, última actualización 18 de octubre, 2023, consultado 19 de noviembre, 2023, https://inec.cr/noticias/nivel-pobreza-hogares-disminuye-218-2023
29. Sebastian May Grosser, “ENAHO 2023 estima que 1.2 millones de personas del país viven bajo la Línea de Pobreza” *DELFINO,* 19 de octubre, 2023, https://delfino.cr/2023/10/inec-pobreza-se-reduce-y-se-acerca-a-nivel-prepandemia

de gestión interesada sino, además, el régimen jurídico que orienta la explotación de los servicios de las TLI.

Lo anterior lleva al planteamiento de varias interrogantes que se responderán en esta investigación: ¿existe una obligación de otorgar espacios preferentes para la instalación de las TLI en el AIJS, con independencia del CGI bajo el que opera?; en caso de que exista ¿a quién corresponde velar por el otorgamiento de estas condiciones de espacio y ubicación preferente? ¿Al CETAC o bien al Gestor? ¿Este derecho se encuentra implícito dentro del clausulado del CGI o bien, prevalece sobre el mismo? ¿Afecta el derecho del IMAS, el CGI suscrito por el Estado para la Administración del AISJ?[30]

La investigación realiza una contribución significativa a la comunidad jurídica, ya que, a pesar de que existen estudios en el país que han abordado el tema de la Gestión Interesada del AIJS como un método para la Contratación Pública, se observa una carencia de investigaciones que se hayan centrado en el análisis detallado de esta modalidad contractual en relación con los servicios proporcionados por las TLI.[31]

En lo que respecta a los servicios comerciales prestados por el IMAS a través de las TLI, actualmente no se dispone de estudios que realicen un examen detallado de los mismos.[32] Este aspecto es de vital importancia, no solo para contextualizar los alcances del derecho del IMAS en el AIJS, sino también como un punto de partida para el abordaje de este derecho en otros aeropuertos, puertos o zonas fronterizas del país; esto considerando las diversas modalidades que se han implementado para la explotación comercial de estas áreas.

30. Ver sección 3.2 y 3.3.
31. Este aspecto es analizado en la sección 3.2.4.
32. La competencia del IMAS para prestar estos servicios es objeto de estudio en la sección 3.1.

Adicionalmente, al tratarse esta de una investigación aplicada el objetivo tiene un propósito teórico-práctico, por medio del que se busca la delimitación de los alcances del derecho del IMAS propiamente en lo que respecta al área comercial del AIJS, y a su vez la elaboración de un instrumento jurídico que permita hacerlo efectivo.[33]

Finalmente, debe destacarse que la presente investigación también adquiere relevancia en el ámbito social debido a que, conforme con la ley n.° 4760, la totalidad de los ingresos netos generados por el IMAS a través de la explotación de las TLI debe destinarse a sufragar la oferta programática institucional. En virtud de este mandato legal, los aportes derivados de los hallazgos obtenidos en el transcurso de la investigación no solo benefician al IMAS, sino que también repercuten indirectamente en beneficio de la población objetivo de los servicios que la institución brinda.

1.6. Objetivos

1.6.1. Objetivo general

Analizar la oponibilidad del derecho del IMAS de obtener para la instalación de las TLI condiciones de espacio y ubicación preferente, respecto del contrato para la gestión interesada de los servicios aeroportuarios prestados en el AIJS mediante el análisis del régimen jurídico aplicable, con el fin de proponer una solución jurídica que faculte al IMAS para ejercer plenamente este derecho.

1.6.2. Objetivos específicos

33. Ver capítulo IV.

- Describir el régimen jurídico de las TLI en Costa Rica, centrándose en la competencia otorgada al IMAS para la explotación de estas y en los aspectos legales que regulan su funcionamiento.
- Establecer las competencias respectivas del CETAC y del Gestor en relación con la distribución funcional y espacial de las áreas destinadas a la explotación comercial dentro del AIJS, a partir del análisis de la motivación legislativa que dio origen al derecho del IMAS de adquirir condiciones preferentes de espacio y ubicación para la instalación de las TLI, así como del contrato para la gestión interesada para los servicios aeroportuarios prestados en el AIJS.
- Construir una propuesta jurídica que garantice el derecho de las IMAS de obtener locales preferentes en términos de espacio y ubicación en el área comercial del AIJS.

1.7. Variables de investigación

Las variables de investigación identifican los elementos que se desean estudiar y surgen de los objetivos específicos planteados[34]. De esta forma, teniendo como base los objetivos específicos presentados, se describe a continuación, en la Tabla n.°2, las variables de investigación que serán desarrolladas a lo largo de esta investigación.

Tabla 2: Individualización de las variables de por objetivo de investigación

Objetivo específico	
1. Describir el régimen jurídico de las TLI en Costa Rica, centrándose en la competencia otorgada al IMAS para la explotación de estas y en los aspectos legales que regulan su funcionamiento	
Variables	**indicadores**
Competencia otorgada al IMAS para la explotación de las TLI	• Disposiciones legales que otorgan al IMAS la competencia para operar TLI

34. Ileana Ulate Soto y Elizarda Vargas Morúa, *Metodología para elaborar una tesis* (San José, Costa Rica: EUNED, 2019), 48.

	• Atribuciones del IMAS en relación con la explotación de TLI
Aspectos legales que regulan el funcionamiento de las TLI	• Regulaciones para la compra de mercancías • Normativa que regula las relaciones de servicio con los trabajadores
Objetivo específico	
2. Establecer las competencias respectivas del CETAC y del Gestor en relación con la distribución funcional y espacial de las áreas destinadas a la explotación comercial dentro del AIJS, a partir del análisis de la motivación legislativa que dio origen al derecho del IMAS de adquirir condiciones preferentes de espacio y ubicación para las TLI, así como del contrato para la gestión interesada para los servicios aeroportuarios prestados en el AIJS	
Variables	**Indicadores**
Competencias del CETAC y el Gestor en relación con la distribución funcional y espacial de las áreas destinadas a la explotación comercial dentro del AIJS	• Disposiciones incorporadas en el CGI con relación a la distribución funcional y espacial de áreas
Motivación Legislativa que dio Origen al derecho del IMAS para Adquirir Condiciones Preferentes de Espacio y Ubicación para TLI	• Razonamientos legislativos que respaldan el derecho del IMAS en relación con las TLI en el AIJS
Objetivo específico	
3. Construir una propuesta jurídica que garantice el derecho de las IMAS de obtener locales preferentes en términos de espacio y ubicación en el área comercial del AIJS	
Variables	**Indicadores**
Propuesta Jurídica	• Procedimiento para implementar la propuesta jurídica. • Contenido y disposiciones específicas de la propuesta jurídica.

Fuente 3: Elaboración propia

Capítulo II: Aspectos metodológicos

> "Considerando que los seres humanos somos artífices de nuestro propio futuro, a esta generación le corresponde realizar los mayores esfuerzos reflexivos por construir las acciones presentes sobre las que se asentarán los futuros posibles de nuestras sociedades, que será para bien o para mal, la herencia que esta generación le estará dejando a las personas habitantes del país durante los próximos 50 años o más".[35]

El presente capítulo corresponde a la metodología utilizada para dar solución a la problemática presentada, conforme con lo postulado por Ulate y Vargas la importancia del marco metodológico radica en que, este "informa la manera de realizar la investigación y obtener los datos para análisis"[36].

Dentro de este marco metodológico, inicialmente, se determina el tipo (2.1) y alcances de la investigación (2.2). A partir de eso, se describen las fuentes de información primarias y secundarias utilizadas en el análisis de información (2.3); finalizando con la definición, operacionalización e instrumentalización de las variables (2.4) a estudiar en el capítulo III.

2.1. Tipo de investigación

Determinar el tipo de investigación es la primera tarea que debe plantearse el investigador al iniciar el proceso de investigación, el paradigma cualitativo se consolida como una técnica de investigación que, "utiliza la recolección y análisis de los datos para afinar las preguntas de investigación o revelar nuevas

35. Sylvia Arredondo Guevara, Ángel Ortega Ortega, Daniel Cavallini Espinoza, *et al, Perspectivas de la Costa Rica del futuro:* una construcción colectiva con enfoque estratégico y prospectivo. Nuestra huella, (San José, Costa Rica: Progreso Editorial, 2022), 20, http://www.asamblea.go.cr/sd/Publicaciones_T_C/Perspectivas%20de%20la%20Costa%20Rica%20del%20futuro.pdf#search=costa%20rica%20del%20futuro
36. Ibídem, 71.

interrogantes en el proceso de interpretación"[37], en contraposición a la investigación cuantitativa, no se realiza una medición numérica o análisis estadístico para probar hipótesis. En este sentido se ha indicado:

> En el enfoque cualitativo se evita el análisis numérico en la recolección y análisis de datos. Éste se basa más bien en la observación, en el contacto con el individuo, en una relación cercana con el problema de investigación. La investigación cualitativa ofrece al investigador un conjunto de técnicas especializadas para obtener información de índole interpretativa sobre un fenómeno, problema, persona o grupo[38].

Para Hernández et al "las investigaciones cualitativas se basan más en una lógica y proceso inductivo (explorar y describir, y luego generar perspectivas teóricas). Van de lo particular a lo general"[39].

El autor señala características propias de la investigación cualitativa, por lo que, tomando como base estas características, se expone a continuación, los fundamentos por los que esta investigación se considera una investigación cualitativa.

En la investigación cualitativa se realiza una inmersión inicial en el campo que "significa sensibilizarse con el ambiente o entorno en el que se llevará a cabo el estudio"[40]. En consecuencia, el primer contacto con la problemática de

37. Roberto Hernández Sampieri, Carlos Fernández Collado y María del Pilar Baptista Lucio, *Metodología de la investigación* (México: Mc GRAW-HILL / INTERAMERICANA EDITORES, S.A. DE C.V, 2014). 7.
38. Jorge Olvera García, *Metodología de la investigación jurídica para la investigación y elaboración de tesis de licenciatura y postgrado* (México: Maporrúa, 2015). 139.
39. Roberto Hernández Sampieri, Carlos Fernández Collado y María del Pilar Baptista Lucio, 8.
40. Ibídem.

investigación planteada surge a partir del conocimiento que, como funcionaria de la institución se adquiere de la operación de las TLI en el AIJS.

Como técnica de análisis se utiliza la documental, que incluye leyes, jurisprudencia y doctrina relacionadas con aspectos atinentes a la problemática en estudio. Además, se utiliza el análisis de entrevistas aplicadas a funcionarios de la institución y el estudio de las actas legislativas del proyecto de ley n.° 4344, que se materializó en la Ley n.° 4760, Ley de Creación del IMAS y el expediente legislativo n.° 16.240, que dio origen a la Ley n.° 8563, Ley de Fortalecimiento Financiero del IMAS.

Una vez definido el tipo de investigación, se debe determinar el alcance de esta, mismo que se expone en la siguiente sección.

2.2. Alcance de la investigación

El alcance no debe de ser considerado como el tipo de investigación, su función es delimitar donde inicia y termina el proyecto planteado; Hernández et al define cuatro alcances de investigación, a saber, la investigación exploratoria, descriptiva, correlacional y explicativa.

Respecto del alcance de la investigación es importante considerar que la elección del mismo depende del conocimiento del tema de investigación extraído de la revisión bibliográfica y la perspectiva que el investigador pretenda dar a su estudio. En atención a lo anterior, es posible afirmar que la presente investigación tiene un alcance descriptivo y explicativo, por las razones que de seguido se detallan.

2.2.1. Estudio descriptivo

Un estudio es descriptivo cuando “busca especificar las propiedades, las características y los perfiles de personas, grupos, comunidades, procesos, objetos o cualquier otro fenómeno que se someta a un análisis”[41]. En los estudios descriptivos se recopila información sobre las variables o conceptos, su objeto no es establecer una relación entre estas, sino, únicamente describirles”[42].

La investigación adopta un enfoque descriptivo por varias razones. En primer plano, su enfoque inicial se ha centrado en la búsqueda de un conocimiento exhaustivo acerca de la problemática en cuestión, indagando en sus causas y consecuencias, sin emitir valoraciones subjetivas al respecto. Para alcanzar este propósito, se ha llevado a cabo un minucioso análisis normativo y la aplicación de entrevistas a personas trabajadoras del AEC.

Inicialmente, mediante un análisis histórico y normativo de la competencia que permite al IMAS realizar la exploración de las TLI, se busca la descripción del régimen jurídico que rige el desarrollo de la actividad comercial a la que están destinadas estas.

Asimismo, se procede a una detallada descripción de las competencias que ostentan tanto el Gestor como el CETAC en lo referente a la distribución funcional y espacial de las áreas comerciales en el aeropuerto. Para ello se realiza un examen pormenorizado del CGI que regula la prestación de los servicios aeroportuarios en el AIJS.

Finalmente, se realiza una exposición de la motivación legislativa del proyecto de ley n.° 16.240, que dio origen a la promulgación de la Ley n.° 8563, en particular en lo que respecta a la asignación de condiciones de espacio y ubicación preferenciales destinadas a fomentar el desarrollo de la actividad comercial de las TLI.

41. Ibídem, 97.
42. Ibídem.

2.2.2. Estudio explicativo

El alcance explicativo se encuentra dirigido a “responder por las causas de los eventos y fenómenos físicos o sociales. . . su interés se centra en explicar porque ocurre un fenómeno y en qué condiciones se manifiesta o por qué se relacionan dos o más variables”.[43]

La presente investigación, a través de la descripción de las variables previamente establecidas, simultáneamente identifica y detalla los aspectos de interpretación jurídica que han ocasionado la problemática objeto de estudio. Esta comprensión resulta esencial para la formulación de la propuesta jurídica destinada a constituirse como un instrumento para la resolución efectiva de la problemática presentada.

2.3. Fuentes de información

En esta subsección se explican las fuentes de relevancia para la investigación, para ello se presenta la descripción de las fuentes primarias y secundarias utilizadas en el estudio de las variables de investigación.

Las fuentes primarias “contienen información original es decir son de primera mano, son el resultado de ideas, conceptos, teorías y resultados de investigaciones. Contienen información directa antes de ser interpretada, o evaluado por otra persona”[44]; es decir, las fuentes primarias proporcionan un acceso directo al objeto de investigación.

---

43. Ibídem.
44. Marisol Maranto Rivera y María Eugenia González Fernández “*Fuentes de información”*. https://repository.uaeh.edu.mx/bitstream/bitstream/handle/123456789/16700/LECT132.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Por su parte, las fuentes secundarias “contienen información primaria, sintetizada y reorganizada. Están especialmente diseñadas para facilitar y maximizar el acceso a las fuentes primarias o a sus contenidos. Componen la colección de referencia de la biblioteca y facilitan el control y el acceso a las fuentes primarias”.[45]

En línea con lo anterior, en la tabla, se describen las fuentes primarias usadas en la investigación.

Tabla 3: Descripción de las fuentes primarias de información

Tipo de fuente	Autor	Denominación	Año
Leyes	Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica	Ley n.° 4760. Ley de Creación del Instituto Mixto de Ayuda Social	1971
		Ley n.° 6227. Ley General de la Administración Pública	1978
		Ley n.° 7557. Ley General de Aduanas	1996
		Ley n.° 8131. Ley de la Administración Financiera de la República y presupuestos Públicos	2001
		Ley n.° 8563. Ley de Fortalecimiento Financiero del IMAS	2007
		Ley n.° 9986. Ley General de Contratación Pública	2020
Reglamentos Ejecutivos	Poder Ejecutivo de la República de Costa Rica	n.° 25270-H. Reglamento a la Ley General de Aduanas	1996
		n.° 36855 MP-MTSS-MBSF. Reglamento Orgánico del Instituto Mixto de Ayuda Social	2011
		n.° 43808-H. Reglamento a la Ley General de Contratación Pública	2022

45. Jacqueline Vargas Jorge y María Silvestrini Ruiz, “*Fuentes de información primarias, secundarias y terciarias”.* https://ponce.inter.edu/cai/manuales/FUENTES-PRIMARIA.pdf

Tipo de fuente	Autor	Denominación	Año
Reglamentos autónomos	Instituto Mixto de Ayuda Social	Reglamento de compra de mercadería para venta en Empresas Comerciales	2011
		Reglamento Interno de Trabajo de Empresas Comerciales del Instituto Mixto de Ayuda Social	2018
		Contrato para la Gestión Interesada de los Servicios Aeroportuarios prestados en el aeropuerto Juan Santamaría	2000
Proyectos de ley	Asamblea Legislativa	Expediente Legislativo n.° 4344	1970
		Expediente legislativo n.° 16.240.	2006
Contrato	Consejo Técnico de Aviación Civil	Contrato para la Gestión Interesada de los servicios aeroportuarios del Aeropuerto Internacional Juan Santamaría.	2001

Fuente 4: Elaboración propia

Por último, como fuentes de información secundarias se acude a los dictámenes y pronunciamientos de la PGR y la GCR, resoluciones judiciales y doctrina que se han encargado de interpretar las fuentes normativas que conforman las fuentes primarias.

2.4. Definición, operacionalización e instrumentalización de las variables

Finalmente conviene a partir de los objetivos específicos, desarrollar las variables de investigación, así que, para cada una de ellas, se presenta su definición, los indicadores, que describen lo que se dese conocer de la variable y los instrumentos requeridos para obtener la información.[46]

46. Ileana Ulate Soto y Elizarda Vargas Morúa, 82.

Tabla 4: Definición, operacionalización e instrumentalización de las variables

Objetivo específico			
Describir el régimen jurídico de las TLI en Costa Rica, centrándose en la competencia otorgada al IMAS para la explotación de estas y en los aspectos legales que regulan su funcionamiento			
Variables	**Definición conceptual**	**indicadores**	**Instrumento**
Competencia otorgada al IMAS para la explotación de las TLI	Habilitación legal brindada al IMAS para explotar las TLI	• Disposiciones legales que otorgan al IMAS la competencia para operar TLI • Atribuciones del IMAS en relación con la explotación de TLI	• Expediente Legislativo N.° 4344 • Revisión documental de normativa, pronunciamientos, jurisprudencia y doctrina)
Aspectos legales que regulan el funcionamiento de las TLI	Conjunto de normas que regulan las diferentes actuaciones de las TLI en el desarrollo de su actividad comercial	• Regulaciones para la compra de mercancías • Normativa que regula las relaciones de servicio con los trabajadores	• Revisión documental de normativa • Pronunciamientos, jurisprudencia y doctrina) • Entrevista aplicada a funcionario del AEC •

Objetivo específico			
Establecer las competencias respectivas del CETAC y del Gestor en relación con la distribución funcional y espacial de las áreas destinadas a la explotación comercial dentro del AIJS, a partir del análisis de la motivación legislativa que dio origen al derecho del IMAS de adquirir condiciones preferentes de espacio y ubicación para las TLI, así como del contrato para la gestión interesada para los servicios aeroportuarios prestados en el AIJS			
Variables	**Definición conceptual**	**Indicadores**	**Instrumento**
Competencias del CETAC y el Gestor en relación con la distribución funcional y espacial de las áreas destinadas a la explotación comercial dentro del AIJS	Conjunto de poderes y deberes que han sido atribuidos por el ordenamiento jurídico al CETAC y al Gestor para establecer la distribución funcional y espacial de las diversas áreas destinadas a la explotación comercial en el AIJS	• Disposiciones incorporadas en el CGI con relación a la distribución funcional y espacial de áreas	• Contrato para la Gestión Interesada de los servicios aeroportuarios del Aeropuerto Internacional Juan Santamaría y sus apéndices • Revisión documental de normativa, pronunciamientos, jurisprudencia y doctrina)
Motivación Legislativa que dio Origen al Derecho del IMAS para Adquirir	Justificación dada por los legisladores en el procedimiento llevado a	• Razonamientos legislativos que respaldan el derecho del	• Expediente legislativo N.° 16.240

Condiciones Preferentes de Espacio y Ubicación para TLI	cabo para la creación de la ley que otorga el derecho	IMAS en relación con las TLI en el AIJS	
Objetivo específico			
Construir una propuesta jurídica que garantice el derecho de las IMAS de obtener locales preferentes en términos de espacio y ubicación en el AIJS			
Variables	**Definición conceptual**	**Indicadores**	**Instrumento**
Propuesta Jurídica	Proposición de un instrumento jurídico, (proyecto de ley, reglamento o convenio) que permita hacer efectivo el derecho del IMAS	• Instrumento jurídico sugerido	• Hallazgos obtenidos en el análisis de las fuentes de información

Fuente 5: Elaboración propia

Capítulo III: Análisis de las fuentes de información

> "Mis preocupaciones actuales llevan un germen de paradoja, hace veinticinco años solo me preocupaba la pobreza, hoy me preocupa la pobreza y la riqueza. Tengo fe en que podremos superar la mala distribución del ingreso actual, y que seguiremos creciendo.. . ."[47]

El presente capítulo tiene como objetivo principal llevar a cabo el análisis de las variables de investigación relacionadas con los dos primeros objetivos específicos establecidos, para lo que se utilizan los instrumentos previamente definidos.

En una primera etapa, se procede a llevar a cabo una descripción detallada del marco jurídico de las TLI. (3.1). Posteriormente, en concordancia con las disposiciones del CGI de los servicios aeroportuarios del AIJS, se identifican las implicaciones de este en relación con la distribución funcional y espacial de las áreas destinadas a la explotación comercial en el AIJS (3.2).

Finalmente, se realiza un análisis del proyecto de ley que fue el punto de partida para la creación de la ley n.° 8563, centrándose específicamente en las argumentaciones presentadas por los legisladores durante el proceso de discusión del proyecto en relación con el derecho conferido al IMAS para obtener condiciones de espacio y ubicaciones preferentes para la instalación de sus TLI (3.3).

---

47. Poder Legislativo de la República de Costa Rica, "Centenario del nacimiento de don José Figueres Ferrer, ex presidente de la República y Benemérito de la Patria", *Revista Parlamentaria,* N.° 14, (2006): 194, http://www.asamblea.go.cr/sd/Publicaciones%20a%20Texto%20Completo%20%20Revistas/Centenario%20del%20nacimiento%20de%20Don%20Jos%C3%A9%20Figueres%20Ferrer,%20Expresidente%20de%20la%20Rep%C3%BAblica%20y%20benem%C3%A9rito%20de%20la%20Patria.pdf

3.1. El IMAS y las TLI en Costa Rica

A efectos de comprender el régimen jurídico bajo el que se rigen las TLI, de seguido se realiza un análisis de la competencia otorgada al IMAS para la explotación de las TLI (3.1.1) y de los aspectos jurídicos que regulan su funcionamiento (3.1.2).

3.1.1. La competencia del IMAS en la explotación de las TLI

Consciente de la importancia del contexto histórico como una herramienta analítica necesaria para comprender la naturaleza jurídica del IMAS y las TLI; a continuación, se presentan los eventos que llevaron a la creación del IMAS como una manifestación propia del Estado benefactor (3.1.1.1), a partir del análisis del proyecto de ley n.° 4334, que dio origen a la Ley n.° 4760, Ley de Creación del IMAS.

Posteriormente, se realiza un análisis del desarrollo histórico normativo de la competencia para la explotación exclusiva de las TLI (3.1.1.2) y se examina la atribución de esta al IMAS desde 1972 (3.1.1.3), como una expresión del rol del Estado empresario que se hacía presente en el país en esa época.

Todo esto se hace teniendo en cuenta el fenómeno de la *despublificación* planteado por Hernández Rodríguez[48] en su obra, y considerando como puntos de partida el papel del Estado Benefactor que alcanzó su apogeo en el país en la década de 1940 y el Estado empresario que empezó a gestarse en los años 1970.

Finalmente, se realiza un análisis a profundidad sobre la naturaleza jurídica de la competencia asignada al IMAS para la explotación de las TLI (3.1.1.4); un

48. Magally Hernández Rodríguez, *Fisuras, desafíos y mutaciones del Estado de Derecho y el Derecho Público* (San José, Costa Rica: Editorial UCR, 2014): 47.

aspecto fundamental para comprender el alcance de las atribuciones que este posee en relación con las TLI.

3.1.1.1. La creación del IMAS: una manifestación del Estado benefactor

El IMAS es creado producto de una iniciativa legislativa, promovida por el Poder Ejecutivo, en el mes de julio de 1970, bajo el periodo presidencial del señor José Figueres Ferrer.

El gobierno de turno consciente de la responsabilidad del Estado de promover un mayor bienestar para la población y motivado por la necesidad de abordar los desafíos de la pobreza que surgen en el país debido a los cambios generados por las innovaciones políticas, sociales, económicas y tecnológicas de la época, sometió a consideración de la Asamblea Legislativa el proyecto de ley para la creación de esta institución. Así quedó reflejado en la motivación expresada en el proyecto de ley n.° 4334, en donde se detalló:

> En nuestros días existe mayor desigualdad entre el mundo desarrollado y los países en la de desarrollo que entre los diferentes estratos sociales de una nación determinada. Es poco, sin embargo, lo que podemos hacer para cambiar esta injusta situación. En cambio, dentro de nuestras fronteras, sí se puede y es este nuestro deber disminuir las diferencias sociales y económicas existentes entre diferentes sectores de la población.
>
> Entre las muchas funciones del Estado moderno está la de velar por el bienestar de loslas [sic] necesitados. Nadie cuestiona hoy la responsabilidad estatal por ofrecer educación a toda su población. En esta inversión que beneficia económica, social y políticamente no solo al individuo sino a la sociedad. En cambio otros gastos social [sic] sí son, todavía en nuestros días, materia de discusión. Uno de ellos es el gasto dirigido a aliviar las necesidades más perentorias del indigente. . .

Es sumamente difícil, en una sociedad como la costarricense, agobiada por tanto problema, trazarse prioridades. Sin embargo, realizado el diagnóstico y habiéndose observado que un amplio sector de la población vive en condiciones humanas miserables, el actual gobierno se ha impuesto como una prioridad aliviar su situación. Pero no solamente se trata de ayudar al más necesitado sino de estimular el esfuerzo propio, para que los grupos marginados de hoy puedan, en un futuro muy cercano, incorporarse a las actividades económicas y sociales de nuestra sociedad y gocen así de una justa seguridad.

Es tarea del Estado distribuir, de la manera más equitativa, la riqueza nacional. El ayudar a quien hoy vive en miseria extrema no debe conceptuarse como una carga o como impedimento al desarrollo integral de la nación. Todo lo contrario: la inversión que el Estado realiza para ofrecerle un mínimo standard de vida a este sector de la población es tan reproductiva como la inversión en salud y educación". Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, [49]

Tenía claro el Poder Ejecutivo con la propuesta de creación del IMAS la existencia de un problema de desigualdad agravado por la pobreza extrema que era creciente en el país y que demandaba del Estado, el establecimiento de programas de protección y promoción social.[50]

---

49. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, *"Proyecto de Ley: Creación del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS)",* Expediente Legislativo n.° 4344,1, 2 y 3.

50. La protección social se entiende como el *"mecanismo vigente de la política social desde donde se devela y rompe la exclusión social; ésta se materializa en la intervención del Estado en los territorios, en los hogares, en las personas que transitan por una situación de pobreza; mecanismos que se traducen en servicios que llegan a la población para garantizar derechos y representar un piso básico de igualdad que conecte con la movilidad promovida desde las políticas universales".* Por su parte la promoción social tiene como fin que las personas desarrollen "*conocimientos, habilidades o destrezas para fortalecer su desarrollo personal y social; o les dé un valor agregado a eventuales actividades técnicas,*

Desde que se promovió la propuesta de ley, se ha tenido presente que, la pobreza es un desafío que no solamente atañe al IMAS, sino que debe confluir en su atención, las fuerzas públicas y privadas. Al respecto de este la Comisión Permanente de Asuntos Económicos en el dictamen afirmativo de mayoría expresó:

> Pero la lucha contra la pobreza extrema no es, no debe ser, responsabilidad exclusiva del IMAS, ni del Gobierno, ni del Estado, ni mucho menos del Partido Liberación Nacional, la lucha contra la pobreza debe ser, tiene que ser, responsabilidad de todos los costarricenses; empresa privada, sindicatos, cooperativas, Magisterio Nacional, municipalidades, iglesias, intelectuales, profesionales y juventud. . . En muchos casos el problema de pobreza extrema no será un problema de dinero, será tal vez un problema de actitud humana, de comprensión, de solidaridad social, entre todos los costarricenses, será en fin, un hermoso reto para todos los costarricenses.[51]

Previo a abordar los aspectos analizados en la discusión legislativa llevada a cabo para la creación del IMAS es importante contextualizar que con la promulgación de la Constitución Política de 1949, el Estado costarricense adoptó un modelo benefactor. Como parte de este enfoque, el Estado desempeñó un papel activo en la economía, no solo como regulador, sino también como proveedor de servicios públicos destinados a mejorar las condiciones de vida de la población.

---

productivas o empresariales, ya sea mediante procesos formativos, educativos o de capacitación, que desarrolle la institución o mediante la articulación con organizaciones públicas o privadas". Instituto Mixto de Ayuda Socia, *Modelo de Intervención Institucional: ruta para el abordaje integral e interinstitucional de familias y territorios en situación de pobreza y pobreza extrema, 3 y 37,* https://www.imas.go.cr/sites/default/files/docs/Modelo%20de%20Intervencion%20FINAL%202020.pdf

51. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, *"Expediente Legislativo n.° 4344",* 356 y 357.

Posteriormente, a partir de los años setenta, desde el punto de vista económico, el Estado empieza a manifestarse como un agente más del mercado, sumándose a sus funciones, las de un Estado empresario. Sobre la diferencia entre el Estado benefactor y empresario, se ha indicado:

> Cuando el Estado benefactor no solamente interviene fuertemente en la economía -como regulador- sino que se convierte en un empresario más, un actor más dentro del mercado –como productor- se le califica también como Estado empresario. . .
>
> La diferencia no es solamente gradual, pues un Estado empresario interviene en mayor grado en la economía que un simple Estado benefactor, sino que se trata de un rol adicional asumido, ya el objetivo no será solamente gestionar servicios sociales.[52]

El IMAS representa un claro ejemplo de la manifestación de este doble papel del Estado. Aunque este enfoque no se cristalizó en 1971, año de su creación, alcanzó su consolidación en 1978 cuando se le otorgó al IMAS la exclusividad para explotar las TLI, un tema que se explorará en detalle en la sección 3.1.1.2.

Los años setenta estuvieron marcados por “una pérdida del espacio del derecho público en favor del derecho privado, dejando al cobijo de este ultimo la regulación de ciertas actividades y técnicas organizacionales de la Administración Pública”[53]. Esta tendencia a la que Hernández Rodríguez ha denominado *despublificación,* a pesar de que no se logró concretar en el momento en que la Asamblea Legislativa aprueba la creación del IMAS, no estuvo alejado de la situación que se presentó en la construcción del proyecto de la ley presentado a la Asamblea Legislativa bajo el expediente legislativo N.°4334.

---

52. Hernández Rodríguez, 47.
53. Hernández Rodríguez, 90.

Así, una aproximación a este fenómeno se aprecia con las declaraciones realizadas por el señor Dr. Manuel Aguilar Bonilla, quien en su condición de Vicepresidente de la República, compareció ante la Comisión Permanente de Asuntos Sociales, y en la sesión extraordinaria del día 10 de setiembre de 1970, detalló la evolución que tuvo el proyecto en su formulación antes de ser presentado al Poder Legislativo. Para ello refirió:

> En esa oportunidad en que el señor presidente electo en ese momento planteó la situación difícil por la que atravesaba un considerable número de costarricenses, fue recibida con mucho entusiasmo y prácticamente fue una proposición que se puso en manos del sector empresarial. De esta reunión salió una comisión integrada por distintos representantes de distintas cámaras. . . La Comisión esa se reunió varias veces tratando de aportar cada uno de los integrantes la mayor información y la documentación posible, así como también los frutos de la experiencia en el campo en que particularmente cada uno de ellos se desenvuelve. Se discutió mucho sobre las características que debía tener esta organización. . . cuando comprendimos que debía ser abordado y tratado pues con todos los recursos disponibles a nivel nacional, tanto del sector privado como del sector oficial. Posteriormente se orientó más bien en el sentido estrictamente contrario que fuera una organización puramente privada y en ese aspecto se trabajó también intensamente. . . Al mismo tiempo que se integró esta Comisión el sector empresarial nombró también por su cuenta otro comité que denominaron “Comité Empresarial” el cual se dedicó fundamentalmente a estudiar la manera como el sector privado podía ayudar a la financiación de un movimiento de este tipo. . . y después de 5 semanas de trabajo se reunió conmigo para compartir impresiones. . . De esta conversación que fue muy importante se llegó también a la conclusión de que un organismo netamente privado podría tener problemas o dificultades a la hora de realizar la aplicación de los programas. . . Después de discutir mucho el asunto la Comisión de

> acuerdo con el Comité Empresarial, consideró que lo más factible para que una institución de este tipo diera mejores resultados, es que se creara un Instituto Mixto y se llamaba Mixto porque tenía participación equivalente del sector oficial y del sector público; por eso fue que la sigla oficial (IMAS) viene a significar Instituto Mixto de Ayuda Social.[54]

En la transcripción anterior puede apreciarse como desde el momento en que se planteó la elaboración del proyecto de ley, existió en sus impulsores un interés por integrar al sector privado en la lucha contra la pobreza.

En ese momento, se planteó la posibilidad de asignar la prestación del servicio público de atención social de lucha contra la pobreza, para el que se crearía la institución, a una entidad de derecho privado. Siguiendo la doctrina de Hernández Rodríguez ello es coincidente con el fenómeno de despublificación de segundo grado en donde, los servicios públicos son prestados por parte de entes privados.[55]

Basados en la obra de Hernández Rodríguez, en la figura 1, se muestra un resumen de los diferentes grados en que se presenta el fenómeno de la *despublificación*, que será retomado con posterioridad, en el punto 3.1.1.3.

54. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, *"Expediente Legislativo n.° 4344",* 53, 54 y 55.
55. Hernández Rodríguez, 2014, define la despublificación grado 2° de la siguiente forma: "Esta forma de despublificación se manifiesta cuando el Estado crea fundaciones –que son sujetos de derecho privado- para asignarles funciones públicas". 108.

Figura 2: Grados en que se presenta el fenómeno de despublificación

Fuente 6. Basado en: Magally Hernández Rodríguez, “Fisuras, desafíos y mutaciones del Estado de Derecho y el Derecho Público”, (Costa Rica: Editorial UCR, 2007), 104 – 109

No obstante, es importante destacar que, a partir del acta legislativa supra mencionada, se desprende la idea de que la naturaleza jurídica del IMAS podría ser considerada como la de una entidad privada encargada de brindar servicios públicos de índole social.

El pensamiento era compatible con la predisposición de someter al derecho privado, la actividad y la organización de la administración pública que se hacía presente en los años 70 con los inicios del Estado empresario en Costa Rica.

La preocupación de este Comité empresarial de dejar en manos del sector privado la prestación de este servicio público de atención social, señalada por el Dr. Manuel Aguilar Bonilla no fue en vano, siendo, por el contrario, muy atinada la decisión de crear al IMAS con una institución descentralizada con autonomía administrativa.

De hecho, precisamente en el año 1995, la Sala Constitucional, a la luz del artículo 185 de la Constitución Política destacó que, “los recursos públicos que el Estado transfiera a personas de derecho privado no pueden estar dirigidos a cubrir erogaciones propias del Ente central, pues tal práctica sería contraria a todo el sistema constitucional de fiscalización del gasto público”.[56] Es así como la jurisprudencia constitucional ha sostenido que es inconstitucional la creación de entidades de derecho privado para encomendarles tareas que son inherentemente públicas y que deben ser llevadas a cabo por el Estado a través de sus instituciones.

Diferente es el caso de la creación de sociedades mercantiles del Estado, en donde se crea una organización privada que pertenece a este, para el desarrollo de una actividad privada, puesto que, en este caso, se trata no solo de una organización privada que pertenece al Estado, sino además del ejercicio de una actividad privada y no pública.

Con la firme convicción de involucrar al sector privado en la lucha contra la pobreza, una problemática en la que el legislador reconoció la necesidad de un esfuerzo conjunto del sector público y privado; si bien, la idea de crear una organización privada en donde participaran estos sectores no fue acogida, el legislador integró a los recursos económicos del IMAS una contribución, consistente en un aporte realizado por el patrono destinado al desarrollo social.

Corresponde este aporte, a la contribución patronal fijada de manera obligatoria sobre la nómina del sector privado y de las instituciones autónomas del país, cuyos recursos no provengan del presupuesto general ordinario de la

---

56. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, “Consulta legislativa: Voto n.° 09192–1998; 23 de diciembre 1998, 12:30 horas”, expediente 98-007811-007-CO, *considerando XI,* párr. 1, https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-83873

República, que encuentra su regulación en el artículo 14, inciso a) de la Ley n.° 4760.[57]

El aporte representa una contribución de naturaleza parafiscal, ya que su administración está asignada al IMAS y los fondos recaudados forman parte de los recursos propios de la institución. En otras palabras, estos montos no se transfieren a la caja única del Estado. Además de lo expuesto, este tributo posee un propósito redistributivo, orientado a consolidar los recursos destinados al financiamiento de los programas incluidos en la oferta programática de la institución.

En suma, como una manifestación del Estado Benefactor, el IMAS fue creado en el año 1971 con la naturaleza jurídica de institución descentralizada, al amparo del artículo 189, inciso 3) de la Constitución Política, en razón de lo que goza de autonomía administrativa para el ejercicio de los fines dispuestos por su ley de creación.

3.1.1.2. Desarrollo normativo de la atribución de la competencia

57. *"**De los Recursos Económicos ARTÍCULO 14.-** Para el cumplimento de los fines que le fija esta ley, el IMAS tendrá los siguientes recursos: Un aporte de los patronos de la empresa privada en general, correspondiente al medio por ciento mensual sobre las remuneraciones, sean salarios o sueldos, ordinarios o extraordinarios, que paguen a los trabajadores de sus respectivas actividades que estén empadronados en el INA y el Seguro Social o en el Banco Popular y de Desarrollo Comunal.*
También están obligados a pagar el aporte, a que se refiere este inciso, las instituciones autónomas del país, cuyos recursos no provengan del presupuesto general ordinario de la República." Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, "*Ley n.° 4760, Ley de Creación del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS)"* [Aprobado 4 mayo 1971]: 14, Sistema Costarricense de Información Jurídica, PGR SINALEVI, http://www.pgrweb.go.cr/TextoCompleto/NORMAS/1/VIGENTE/L/1970-1979/1970-1974/1971/1B94/7060_130485-6.html

El derecho del IMAS a gestionar las TLI ha evolucionado a lo largo del tiempo a través de diversas normas, las cuales serán analizadas en esta sección. En un principio, en 1972, a través del Decreto Ejecutivo n.° 2647-T, publicado en la Gaceta n.° 225 el 25 de noviembre de ese mismo año[58], se otorgó al IMAS, en calidad de concesión, la autorización para administrar las TLI del AIJS, con el propósito de fortalecer los recursos de la institución.

La concesión en cuestión se basó en el artículo 54 de la Ley n.° 462, Ley de Aviación Civil[59], que otorgaba al Poder Ejecutivo la facultad de conceder

---

58. El Decreto en comentario señaló: *"1°-- Que el Instituto Mixto de Ayuda Social realiza una labor social encomiable, probándose su eficiencia no solo en la obra material realizada en el transcurso de su primer año de ejercicio, sino también en su acción positiva en el campo de la formación ciudadana de los costarricenses económicamente más débiles.*
2°-- Que esa gestión del Instituto Mixto de Ayuda Social exige más recursos económicos, por cuanto cada día se conoce mejor la magnitud real de la pobreza y miseria extrema de nuestro país.
3°-- Que es deber del Estado combatir tales hechos y dar a las instituciones que trabajan en esa actividad el apoyo para que sus actos beneficien a la mayoría de los costarricenses que se encuentren en esas circunstancias.
4°-- Que el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, la Dirección General de Hacienda y el Instituto Mixto de Ayuda Social, han celebrado un contrato. . . mediante el cual se le otorga al Instituto Mixto de Ayuda Social, la concesión para que explote y opere el puesto de venta libre de derechos en la Terminal del Aeropuerto Internacional Juan Santamaría.
. . Asignarse al Instituto Mixto de Ayuda Social la administración del citado puesto de venta, libre de derechos, debiendo destinar el producto de su explotación a sus objetivos ordinarios. . .
Autorizase. . . para comprar al precio de costo, la mercadería y activos que actualmente tiene la anterior concesionaria "Tienda Libre de Aforos El Coco Ltda". Poder Ejecutivo de la República de Costa Rica, *"N.° 2647-T"* [Aprobado 22 de noviembre 1972], *La Gaceta, "N.° 225"* (25 de noviembre de 1972): 5377-5378.
59. *"Artículo 54.- Dentro del perímetro de los aeropuertos o de terreno colindantes, sean de propiedad pública o privada, podrá establecerse toda clase de servicios aeronáuticos, oficiales o particulares, mediante la oportuna concesión que se dará cuidando de que cada concesionario opere con la debida separación. No se otorgará concesión de exclusividad en el uso de las pistas de aterrizaje. Las concesiones serán dadas, previo informe de la Junta, por el Ministerio de Gobernación o por el respectivo municipio, por un período no mayor de diez años, que puede renovarse. Los terrenos públicos o propios del Estado o de las municipalidades concedidos para la instalación de servicios aeronáuticos, no*

autorizaciones en los aeropuertos. Posteriormente, esta ley fue derogada por la Ley n.° 5150, la Ley General de Aviación Civil, que, a pesar de haber experimentado diversas reformas, mantiene su validez hasta la fecha.[60]

Puede observarse que es a partir del año 1972, a través de esta concesión que, el IMAS incursiona en la prestación de los servicios de naturaleza comercial que ejecutan las TLI.

En consonancia con lo mencionado anteriormente, es importante destacar que, aunque inicialmente la explotación de estas TLI se realizó a través de una concesión, posteriormente, mediante el artículo 9 de la Ley n.° 6256, Ley del Presupuesto Extraordinario para 1978, promulgada el 28 de abril de 1978, se otorgó al IMAS la competencia de explotar de manera exclusiva los puestos libres de derechos en los puertos, fronteras y aeropuertos internacionales. En relación a este punto, la normativa citada estableció lo siguiente:

> Otórgase (sic) al IMAS el (sic) explotación exclusiva de puestos libres de derechos en los puertos, fronteras y aeropuertos internacionales.
>
> El Estado percibirá un 20% de las utilidades que el IMAS obtenga de la explotación de los puestos en fronteras y puertos y el mismo porcentaje

---

podrán en ningún caso enajenarse. Los planos de los servicios aeronáuticos deben ser aprobados por la Junta antes de su ejecución". Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, "*Ley N.° 762, Ley de Aviación Civil",* [Aprobado 18 de octubre 1949]: 64, Sistema Costarricense de Información Jurídica, PGR SINALEVI, *http://196.40.56.11/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=3747&nValor3=89788&strTipM=TC*

60. Si bien en esta ley, no se regula taxativamente los supuestos de concesión relacionados con los aeropuertos internacionales, en su artículo 3, se establece que, compete al Poder Ejecutivo ejercer las actividades que tengan una relación directa o indirecta con el uso de aeronaves.

> percibirá el Consejo Técnico de Aviación Civil en los puestos en aeropuertos internacionales.[61]

La naturaleza jurídica de la competencia que se atribuye al IMAS en la citada norma será abordada a profundidad en el punto 3.1.1.4. Por ahora, cabe señalar que, en este momento, la asignación de la competencia en cuestión se llevó a cabo de manera atípica, ya que se efectuó mediante la Ley de Presupuesto Nacional, la cual posee una naturaleza jurídica distinta a la de una ley ordinaria.

En la Ley del Presupuesto, el legislador ejerce la competencia que le ha sido otorgada por la Constitución Política. Por lo tanto, aunque esta ley puede contener disposiciones de carácter general, estas deben dirigirse a su propósito principal, cual es el regular cuestiones presupuestarias, no está permitido que el legislador, a través de esta ley, cree o modifique legislación existente que no esté directamente relacionada con el presupuesto sujeto a regulación.

En relación a la naturaleza jurídica de la Ley del Presupuesto, Castillo Víquez señala que:

> En primer lugar, no se le puede asemejar a una ley ordinaria común, ya que el legislador, en el uso de esta competencia constitucional no puede innovar, modificar o suprimir la legislación vigente. El fin de la ley del presupuesto es otro. . . el presupuesto es un documento contable y la expresión de un plan por medio del cual se pretende organizar económicamente a un sector del Estado, entendido como Administración Central en un periodo determinado.

---

61. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, *"Presupuesto extraordinario para 1978: Ley n.° 6256",* [Aprobado 28 de abril de 1978]: 9, Sistema Costarricense de Información Jurídica, PGR SINALEVI, http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=7068&nValor3=7552&strTipM=TC

> En segundo lugar, es posible incluir en el presupuesto normas generales, siempre y cuando estén ligadas a la ejecución presupuestaria, es decir, se refieran a los procedimientos o métodos en materia de control de gastos, sirvan para equilibrar, controlar, facilitar, y racionalizar el gasto y lógicamente, no excedan de un periodo fiscal. [62]

Durante el debate legislativo sobre la Ley n.° 6256, que transcurrió en el marco del expediente n.° 8082, la atribución inusual de la competencia por medio de esta ley fue destacado por el diputado Piza Escalante en el curso de la sesión extraordinaria de la Comisión Permanente de Asuntos Hacendarios el 18 de abril de 1978.

En esa instancia, el diputado expresó su preocupación en relación con el hecho de que la explotación exclusiva de las TLI se estableciera a través de una ley presupuestaria en lugar de una ley independiente. A pesar de esta inquietud, el presidente de la comisión, el diputado Sandoval Aguilar, abordó este asunto al señalar:

> No sé si lo del IMAS tendrá un aspecto tan sustancial; hay ciertas consideraciones de tipo nacional en relación con el IMAS que preocupan. Por un lado, de que el presupuesto originalmente traía una partida de 9.9 millones para el IMAS de dineros que se le debían, ingresos anteriores que no le fueron asignados en el presupuesto. Finalmente se logró incorporar una cifra de dos millones de colones, que está lejos de llenar las necesidades urgentísimas que tiene y que ustedes mismos verán en el próximo Gobierno; la gran presión social que hay sobre una institución como el IMAS y que además, una de sus fuentes más importantes de ingreso son sus puertos libres.

---

62. Fernando Castillo Víquez, *La ley de presupuesto,* (San José: Programa de Desarrollo Legislativo PRODEL, 1997), 114.

> Según explicaba ayer el Lic, Fernando Volio lo que se había objetado era la parte final de ese artículo en donde se hablaba de la facultad que tendría el IMAS de dar en concesión a particulares la explotación de estos centros, todo lo cual fue efectivamente eliminado [63]

En resumen, aunque esta ley presupuestaria introdujo una disposición atípica al conferir al IMAS la explotación exclusiva de las TLI, la justificación subyacente radicaba en la reducción de recursos asignados originalmente a la partida presupuestaria destinada al IMAS.

Resulta evidente que una vez más, el propósito fundamental era aumentar los recursos disponibles para la institución a fin de permitirle financiar sus programas sociales mediante una actividad comercial secundaria a su enfoque principal.

Posteriormente, en la Ley n.° 8114, de la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias, a través del artículo 30, se reafirma la competencia conferida al IMAS para la explotación de estas TLI. Es importante resaltar que este artículo no establece de manera explícita que el IMAS tenga la exclusividad en la explotación de las TLI; sin embargo, dispone que las importaciones realizadas por el IMAS para su posterior venta estarán exentas de impuestos, tasas y sobretasas, lo que confirma claramente que esta es una competencia que ha sido dada a la institución.[64]

---

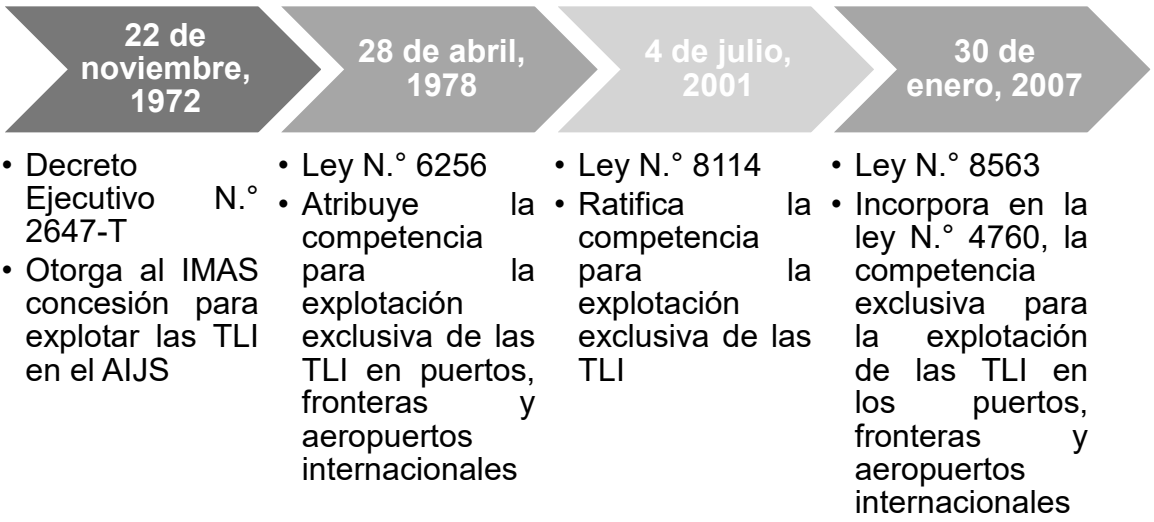
63. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, “Expediente Legislativo n.° 4344”, 357.

64. El artículo 30, de la citada ley originalmente indicaba “Artículo 30.- Importaciones del IMAS. La importación de las mercaderías que el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) requiera para la explotación exclusiva de puestos libres de derechos en puertos, fronteras y aeropuertos internacionales, no pagará ningún tipo de impuestos, tasas y sobretasas. El Estado percibirá un veinte por ciento (20%) de las utilidades netas obtenidas de la explotación que haga el IMAS, ya sea directamente o por medio de un tercero”. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, “Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias Nº 8114)”, [Aprobado 4 de julio, 2001]: 30, Sistema Costarricense de Información Jurídica,

Finalmente, es hasta el año 2007, que la explotación exclusiva en comentario se incorpora formalmente a la Ley n.° 4760, Ley de Creación del IMAS, ello a través de la adición del artículo 14 bis realizada por medio de la Ley n.° 8563, Ley de Fortalecimiento Financiero del IMAS, que expresa: "otórgase [sic] al IMAS la explotación exclusiva de puestos libres de derechos en los puertos, las fronteras y los aeropuertos internacionales".[65]

A fin de comprender la evolución normativa en el tiempo de la regulación de esta competencia, se presenta la siguiente figura.

Figura 3: Evolución normativa de la competencia del IMAS para explotar de forma exclusiva las TLI



Fuente 7: Elaboración propia

PGR SINALEVI, https://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=46631&nValor3=49307&strTipM=TC

65. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, *"Ley n.° 8563, Fortalecimiento Financiero del Instituto Mixto de Ayuda Social"*, [Aprobada 30 de enero 2007]: 1, Sistema Costarricense de Información Jurídica, PGR SINALEVI, http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=59018&nValor3=65710&strTipM=TC

3.1.1.3. La manifestación del Estado empresario en el otorgamiento de la competencia

Como se indicó con antelación, los años 70 en el país estuvieron marcados por la presencia de un Estado empresario, dando origen este, al fenómeno que Hernández Rodríguez ha denominado como *despublificación.*

El fenómeno de la *despublificación* se manifiesta cuando se constata un "uso creciente del Derecho Privado por parte de la Administración Pública. . . utilizando técnicas organizacionales usadas por sujetos privados para organizar las personas públicas, con el objetivo de evadir la aplicación de cierta normativa iuspublicista"[66],

La intervención del Estado dentro de la economía como un actor más en el mercado, origina el surgimiento de "entidades estatales que ejercen una actividad económica específica, sea industrial o comercial, que puede no ser considerada como un servicio público, sea en situación de competencia o de monopolio, sometidas simultáneamente a la lógica del mercado y a la lógica del control público",[67] lo que demanda de este, la utilización de normas jurídicas del derecho privado que permitan una prestación más eficiente del servicio. Estas entidades estatales son denominadas como empresas estatales.

Ahondando un poco más en el origen del fenómeno de la *despublificación,* Hernández Rodríguez expone que, "la Administración Pública, sujeto principal de derecho público, al ser sujeto de derechos y obligaciones (personalidad jurídica) tiene capacidad de actuar, tanto como sujeto público (capacidad de derecho público) como sujeto privado (capacidad de derecho privado)"[68]. Lo anterior, se

66. Hernández Rodríguez, 96.
67. Ibídem, 124.
68. Hernández Rodríguez, 95.

ve reflejado en el ordenamiento jurídico costarricense a partir de los artículos 1 y 3 de la Ley n.° 6227, Ley General de la Administración Pública (LGAP).[69]

Los numerales supra citados destacan que el Estado y los entes descentralizados que integran la Administración Pública poseen personalidad jurídica y la capacidad de derecho público y derecho privado. De acuerdo con esto, la organización y las actividades de las Administraciones Públicas están reguladas por el derecho público, mientras que el derecho privado regula las actividades de aquellos entes que se dedican a actividades industriales o comerciales en el ejercicio de su capacidad de derecho privado.

Reviste de interés para comprender la razón de ser del fenómeno de la *despublificación* atender al elemento teleológico que fundamenta su surgimiento, respecto del que se ha precisado:

> Analizando el elemento teleológico aludido se puede comprender que, con frecuencia, el objeto de utilización de formas de derecho privado es huir, y que [tal huida conducirá con mucha seguridad a una evasión o fuga, en general, del Estado de Derecho] (Gonzalez – Varas, 1996: 122). Sin embargo, el objeto manifiesto por quienes propugnan esta utilización de formas, gestiones e instrumentos iusprivatistas, ha sido la búsqueda de la libertad de acción que ofrece el derecho privado, que el derecho

69. “Artículo 1º.- La Administración Pública estará constituida por el Estado y los demás entes públicos, cada uno con personalidad jurídica y capacidad de derecho público y privado. . . Artículo 3º.-1. El derecho público regulará la organización y actividad de los entes públicos, salvo norma expresa en contrario.
2. El derecho privado regulará la actividad de los entes que por su régimen de conjunto y los requerimientos de su giro puedan estimarse como empresas industriales o mercantiles comunes”. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. “*Ley n.° 6227, Ley General de la Administración Pública*”, [Aprobado 02 de mayo, 1978]: 1 y 3, Sistema Costarricense de Información Jurídica, PGR SINALEVI, http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=13231

público supuestamente no da y que ciertas instituciones estatales –tales como las empresas estatales- necesitan en el marco de las exigencias actuales.[70]

De esta forma, el sometimiento de la actividad de las empresas estatales que ejecutan servicios de índole comercial o industrial a las normas del derecho privado busca una flexibilización de la prestación de los servicios, por medio del escape de las normas de naturaleza *iuspublicistas.*

En línea con lo anterior, al amparo de este fenómeno puede la Administración Pública someter su actividad al derecho privado, aunque conserve una forma de organización de derecho público, en cualquier caso, es el legislador quien predetermina ello.[71]

En la Constitución Política costarricense no existe una regulación propia destinada a las empresas estatales, por tanto, "como el texto constitucional es omiso, la forma organizacional que adopten será el criterio preferido por la doctrina y jurisprudencia para informar sobre el régimen jurídico aplicable a su organización. . . "[72].

Como resultado de lo mencionado anteriormente, la estructura organizativa adoptada por estas empresas dependerá de un análisis individual de la regulación normativa que el legislador haya establecido específicamente para cada una de ellas.

En el caso particular del IMAS este ejecuta una actividad principal que consiste en la prestación del servicio público social destinado a la lucha contra la

70. Hernández Rodríguez, 97.
71. Ibídem: 105.
72. Ibídem: 128.

pobreza que realiza por medio de su oferta programática. No obstante, adicional a esta actividad principal, ejecuta una función secundaria accesoria, destinada a la explotación comercial de las TLI.

La explotación del servicio comercial que realiza el IMAS por medio de las TLI se considera una actividad accesoria, por cuanto, la actividad principal de la institución es brindar un servicio social de atención de la pobreza y no simplemente una actividad eminentemente comercial.

En línea con lo anterior la explotación de las TLI es considerada una actividad secundaria, en el tanto la finalidad de esta explotación es generar recursos económicos para el financiamiento de los programas de protección y promoción social que ejecuta la institución, que son financiados principalmente por recursos propios y recursos provenientes del presupuesto nacional.

Ahora bien, en Costa Rica atendiendo a la forma organizacional asumida por las empresas estatales se ha seguido una división de tres tipos de empresa estatales, a saber, a) empresa pública – ente público, b) empresa pública - órgano público, y c) empresa pública- ente privado.

En las primeras dos, comúnmente, la forma organizacional asumida por esta es la de una institución autónoma, órganos desconcentrados, y entes públicos no estatales, mientras que, tratándose de empresas públicas – entes privados, las empresas estatales se organizan bajo formas de organización del derecho privado (por ejemplo: Sociedades Anónimas).

Con fundamento en lo anterior y atendiendo a la definición que para la empresa pública – órgano público brinda Jinesta Lobo, es posible afirmar que esta es la naturaleza jurídica de las TLI. Sobre la empresa pública – órgano público el autor en mención ha postulado:

> Se trata de las hipótesis en que un ente público no tiene como misión principal la actividad empresarial, sino que esta tiene solo un carácter secundario, para lo cual se crea un órgano específico con una competencia exclusiva y un grado relevante de independencia administrativa y financiera para que despliegue tal actividad. . . [73]

De esta forma, a través la explotación de las TLI, que realiza el IMAS por medio del AEC se materializan las funciones propias de la empresa pública – órgano público, actuando desde el punto de vista organizativo, como Institución descentralizada con autonomía administrativa, por ser esta la naturaleza jurídica del IMAS.

En suma, en lo que respecta a los servicios públicos de atención social destinados a la lucha contra la pobreza el IMAS actúa como una institución descentralizada con autonomía administrativa y adicionalmente, en relación al servicio comercial ofrecido por medio de la actividad comercial que desarrolla las TLI el IMAS actúa como una empresa pública- órgano público bajo la forma organizacional de una institución descentralizada con autonomía administrativa, servicio comercial que en el ejercicio de su capacidad de derecho privado ejecuta en gran medida bajo las regulaciones del derecho privado, en los términos que será detallado en el punto 3.1.2.

Para una mejor comprensión, en la siguiente tabla se realiza una descripción de actividades que ejecuta la institución y las unidades administrativas encargadas de ello.

73. Ernesto Jinesta Lobo, *Tratado de Derecho Administrativo, Parte General",* (San José, Costa Rica: Investigaciones Jurídicas S.A, 2007), 188.

Tabla 5: Descripción de la forma de organización y servicios prestados por el IMAS

Forma de organización	Servicios	Unidad Administrativa que Ejecuta el servicio
Institución descentralizada con autonomía administrativa	**Principal:** Prestación del servicio público de atención social destinado a luchar contra la pobreza (ejecución de la oferta programática institucional)	Dirección de Desarrollo Social
	Accesorio y secundario: Explotación de los servicios económicos prestados por las TLI	Departamento de Empresas Comerciales (Empresa pública – órgano público)

Fuente 8: Elaboración propia

En concreto sobre la actividad desarrollada por las TLI, postula la PGR estas prestan un servicio complementario de carácter accesorio a los servicios públicos que se despliegan en los puertos, fronteras y aeropuertos internacionales. En este sentido describe:

> Cada puerto, paso fronterizo y aeropuerto internacional, constituyen una unidad funcional, en la que los servicios públicos esenciales son complementados por diversos servicios no esenciales, que coadyuvan en la adecuada atención de los usuarios. Entre los servicios no esenciales, cabría citar, por ejemplo, los de restaurante, cafetería, tiendas libres, etc.".[74]

74. Procuraduría General de la República, *"Dictamen n.° C-089-2004"* [Emisión 15 de marzo 2004], Sistema Costarricense de Información Jurídica, PGR SINALEVI, http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Pronunciamiento/pro_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&nDictamen=12437&strTipM=T

Siguiendo la misma línea, el servicio de ventas libres de impuestos en los puertos, aeropuertos y zonas fronterizas del país se considera un servicio conexo pero fundamental para las operaciones en estas áreas; está diseñado para complementar la actividad principal de traslado de personas que entran y salen del país. Estos servicios surgieron con el propósito de ofrecer una experiencia completa a los usuarios que atraviesan estas zonas. La PGR se refirió a este aspecto de la siguiente manera:

> En el caso que nos ocupa, los servicios complementarios o conexos encuentran su razón de ser en el giro normal de los puertos, fronteras y aeropuertos internacionales o, lo que es lo mismo, en la naturaleza de los servicios esenciales que se brindan en tales lugares. La venta de productos en los puestos libres de derechos es un servicio que, normalmente, se presta a quienes ingresan o salen del territorio nacional y que, por ende, deben pasar por la aduana correspondiente.
>
> Los puestos libres de derechos, al igual que los otros servicios conexos, se integran en la calidad global de los servicios que se brindan a los usuarios de las terminales portuarias, fronterizas o aeroportuarias. Refiriéndose al caso particular de los aeropuertos internacionales, la Contraloría General de la República ha señalado:
>
> “Resulta evidente que en la explotación de un aeropuerto, además del servicio público que caracteriza su razón de ser, sea el tráfico aéreo, se encuentran otros conexos auxiliares que se conjugan para integrar al aeropuerto como un todo (…).
>
> Partiendo de esos servicios conexos, como lo son los puestos de ventas de revistas, de «souvenirs», los servicios de cafetería, de restaurante, las tiendas libres de impuestos, entre otros, (…). Históricamente han surgido

ante la necesidad de brindar al usuario un servicio completo además de aquél principal que se presta en una terminal aérea.[75]

Como corolario de lo antes expuesto, el surgimiento del IMAS en 1971 marca una expresión significativa del Estado benefactor, caracterizado por su enfoque protector y comprometido con el bienestar social, asumiendo este un rol esencial en la lucha contra la pobreza, canalizando su esfuerzo hacia la ejecución de programas sociales.

Empero, el año 1978 introduce un nuevo matiz en el panorama, al conceder al IMAS la exclusividad para gestionar las TLI. Este acontecimiento refleja un cambio en la dinámica institucional, incluyendo un componente empresarial en su accionar, de esta forma, por medio de la atribución de esta competencia no solo busca mitigar la desigualdad, sino también incursionar en el mercado como agente comercial, utilizando las ganancias netas generadas por esta actividad para respaldar su labor de atención social.

3.1.1.4. Naturaleza jurídica de la competencia

Como se precisó en el punto 3.1.1.2, inicialmente, a través del Decreto Ejecutivo n.° 2647-T en el año 1972, se brindó al IMAS a título de concesión la autorización para operar las TLI en el AIJS. Posteriormente, a partir de 1978, mediante la Ley n.° 6256, se le atribuyó de manera exclusiva esta competencia, lo que fue ratificado en varias disposiciones legales posteriores. Finalmente, en el año 2007, a través de la Ley n.° 8563, esta competencia se incorporó formalmente en la Ley n.° 4760, que establece; las ganancias netas derivadas de la explotación de estas tiendas forman parte de los recursos con los que dispone la institución para financiar su oferta programática.

75. Ibídem.

En cuanto a la naturaleza jurídica de esta competencia exclusiva, el dictamen n.° C-089-2004 de la PGR, emitido el 15 de marzo de 2004, que a pesar de su data no ha sido reconsiderado, refiere que el IMAS detenta un derecho en calidad de concesionario de estos servicios. En este contexto, el dictamen expone:

> Se trata de una concesión legal que el Estado le confiere al IMAS para desarrollar actividades comerciales en bienes de dominio público y cuya finalidad es la de garantizarle el ingreso de recursos económicos que debe destinar al cumplimiento de los fines que motivaron su creación. [76]

A efectos de dilucidar la naturaleza jurídica de la competencia en cuestión, se hace necesario previamente detallar las atribuciones que sobre el patrimonio público y más concretamente, sobre los aeropuertos en funcionamiento posee la Asamblea Legislativa al amparo del artículo 121, inciso 14) de la Constitución Política, que se procede a transcribir:

> Además de las otras atribuciones que le confiere esta Constitución, corresponde exclusivamente a la Asamblea Legislativa:. . .
>
> 14) Decretar la enajenación o la aplicación a usos públicos de los bienes propios de la Nación.
>
> No podrán salir definitivamente del dominio del Estado:
>
> a) Las fuerzas que puedan obtenerse de las aguas del dominio público en el territorio nacional;

---

76. Procuraduría General de la República, “Dictamen n.° C-089-2004”, [Emisión 15 de marzo 2004], Sistema Costarricense de Información Jurídica, PGR SINALEVI, http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamiento/pro_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&nDictamen=12437&strTipM=T

b) Los yacimientos de carbón, las fuentes y depósitos de petróleo, y cualesquiera otras sustancias hidrocarburadas, así como los depósitos de minerales radioactivos existentes en el territorio nacional;

c) Los servicios inalámbricos;

Los bienes mencionados en los apartes a), b) y c) anteriores sólo podrán ser explotados por la administración pública o por particulares, de acuerdo con la ley o mediante concesión especial otorgada por tiempo limitado y con arreglo a las condiciones y estipulaciones que establezca la Asamblea Legislativa.

Los ferrocarriles, muelles y **aeropuertos nacionales** - éstos últimos mientras se encuentren en servicio- no podrán ser enajenados, arrendados ni gravados, directa o indirectamente, ni salir en forma del dominio y control del Estado. (El resaltado no es del original).[77]

El numeral preceptúa que corresponde a la Asamblea Legislativa la facultad de "decretar la enajenación o la aplicación a usos públicos de los bienes propios de la Nación"[78]. Lo anterior, hace alusión a la reserva de ley incorporada en el texto constitucional, para la transferencia de bienes del Estado a terceros, así como la posibilidad de destinar bienes propiedad privada al dominio público.

No obstante, la Constitución Política establece una limitación a esta reserva de ley, consistente en que "los ferrocarriles, muelles y aeropuertos nacionales - éstos últimos mientras se encuentren en servicio- no podrán ser enajenados,

77. Asamblea Constituyente de la República de Costa Rica, *"Constitución Política de la República de Costa Rica",* [Aprobada 7 de noviembre 1949]: 121, Sistema Costarricense de Información Jurídica, PGR SINALEVI.
78. Ibídem.

arrendados ni gravados, directa o indirectamente, ni salir en forma del dominio y control del Estado"[79].

Empero considerando que, por medio de la figura de la concesión se transfiere a una persona física o jurídica la gestión de un servicio, en el que el concesionario asume el riesgo económico de la actividad objeto de concesión[80], conservando el Estado la titularidad de los bienes, no presupone esta figura un gravamen que pueda afectar dicha titularidad. Por tanto, es posible la concesión de obras o de servicios de los aeropuertos, que es la materia de nuestro interés.

Importante señalar que la prestación de los servicios públicos puede darse de forma directa por el Estado, sea este Gobierno Central o las Administraciones Públicas descentralizadas o bien, puede el Estado servirse de particulares para la prestación de estos servicios, en cuyo caso la prestación del servicio público se llevaría a cabo de una forma indirecta.[81] Un ejemplo de esta prestación indirecta de servicios públicos se encuentra en el CGI para la prestación de los servicios del AIJS, que se abordará en la sección 3.2.

Concordante con la disposición en comentario, el artículo 140, inciso 19) de la Constitución Política detalla que compete al Poder Ejecutivo el "suscribir los contratos administrativos no comprendidos en el inciso 14) del artículo 121 de esta Constitución"[82].

Ahora bien, sobre la correlación existente entre el artículo 121, inciso 14) y 140, inciso 19) de la Constitución Política la Sala Constitucional ha indicado que:

---

79. Ibídem.
80. Francisco. Sosa Wagner, "La gestión de los servicios públicos locales ", (Navarra: Thomson Civitas, 2008), 220.
81. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, "Consulta legislativa facultativa: Voto n.° 04778 - 2011; 13 de abril del 2011, 14:31 horas", expediente 11-003529-0007-CO, *considerando XX*, https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-508908
82. Ibídem. 140, inciso 19).

> Existe una referencia histórica muy clara y concreta de que la voluntad del constituyente del 49, siguiendo la misma línea que en 1936 reformó la anterior Constitución de 1871, consistió en regular todo lo concerniente a ferrocarriles, muelles y aeropuertos en el artículo 121 inciso 14 de la Constitución Política. Así, el inciso 19 del artículo 140 constitucional no se aplica a los contratos contemplados en el inciso 14 del ordinal 121 de la Constitución Política vigente. Adviértase que carece de sentido establecer dos normas especiales para regular una misma situación, por lo que en el caso de ferrocarriles, muelles y aeropuertos se debe aplicar la norma especial (121 inciso 14), y no la general (140 inciso 19).[83]

A la luz de la citada resolución es posible señalar que la voluntad del constituyente de 1949, fue la de regular lo concerniente a las disposiciones que se tomen sobre los ferrocarriles, muelles y aeropuertos en funcionamiento en el artículo 121, inciso 14) de la Constitución Política. Por lo tanto, el inciso 19) del artículo 140 no se aplica a contratos relacionados con el inciso 14) del artículo 121, interpretación con la que se busca la aplicación de la norma especial sobre la general.

Con relación a las atribuciones que otorga el artículo 121, inciso 14) de la Constitución Política a la Asamblea Legislativa, la Sala Constitucional destaca que los bienes citados en el numeral de mérito gozan de una protección especial estando su enajenación y explotación sujetas a la legislación bajo las condiciones establecidas por la Asamblea Legislativa. Para ello indicó:

> Es importante señalar que estos bienes gozan de especial protección, de manera que no son susceptibles de ser apropiados por particulares y ni siquiera por la Administración Pública; ni ser destinados a fines distintos de los que determinan su propia esencia y naturaleza. Desde luego, su

83. Ibídem.

protección -en los términos que resulten necesarios- y administración corresponde al Estado en nombre de la Nación (tomo III Actas de la Asamblea Nacional Constituyente No. 168, pág. 468). La norma constitucional optó por el control legislativo en los casos en que es posible enajenar esos bienes, o bien, incorporar nuevos bienes a usos públicos. . . Los bienes de la Nación pueden ser objeto de explotación racional por el Estado o por los particulares "de acuerdo con la ley o mediante concesión especial otorgada por tiempo determinado y con arreglo a las condiciones y estipulaciones que establezca la Asamblea Legislativa " (inc. 14 del artículo 121 de la Constitución Política). La jurisprudencia de esta Sala -sentencia 06240-93-, examinó la posibilidad de que la Asamblea Legislativa acuda a la técnica, comúnmente conocida como el dictado de una ley marco, para cumplir con la exigencia de la norma constitucional. En lo de interés esta Sala indicó: "En este caso, la Asamblea Legislativa inviste en la Administración Pública la potestad de otorgar concesiones específicas, competencia que, claro está, no comprende la de sustituir del todo la función de la primera, como se dirá adelante. En esta hipótesis el delegado puede ser cualquier ente del ámbito público -tanto el propio Poder Ejecutivo, órgano normal de la contratación administrativa (artículo 140 inciso 14) Constitución), como cualquier otra entidad descentralizada de la Administración Pública- pero no como, se propone en el proyecto, un simple órgano desconcentrado dentro de una cartera del Ejecutivo".[84]

Concretamente sobre la posibilidad de que los ferrocarriles, muelles y aeropuertos nacionales, puedan ser explotados por medio de una ley o mediante

84. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, “Consulta legislativa: Voto n.º 15693 - 2013; 27 de noviembre del 2013, 16:20 horas”, expediente 12-009578-0007-CO, https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-625034

concesión especial otorgada por tiempo limitado, la Sala Constitucional en la resolución en comentario detalla:

> Dicho de otra forma, el hecho de que en relación con los bienes contemplados en los sub incisos a), b) y c) del inciso 14 ordinal 121 de la Constitución Política se haya previsto su explotación de acuerdo con la ley o mediante concesión especial otorgada por tiempo limitado y con arreglo a las condiciones y estipulaciones que establezca la Asamblea Legislativa, no significa que con respecto a los bienes regulados en el último párrafo del numeral de referencia solo resulte jurídicamente viable la segunda opción (la de una concesión especial de aprobación legislativa), toda vez que, por un lado, dicho párrafo no prohíbe ninguna de las dos alternativas mencionadas y, por el otro, la posibilidad de una ley general propicia un balance más adecuado entre aquello que le resulta jurídicamente más natural a cada uno de los Poderes: mientras que el Parlamento legisla fijando el marco jurídico positivo para que el Ejecutivo gestione administrativamente las concesiones, a este último se le encomienda la celebración de esta modalidad de contratación administrativa.[85]

En resumen, de la citada resolución es posible señalar que el artículo 121, inciso 14) de la Constitución Política establece un marco legal específico aplicable a los ferrocarriles, muelles y aeropuertos en funcionamiento. Según este marco, estos activos pueden ser operados tanto por el Poder Ejecutivo como por otras instituciones descentralizadas, ello autorizados por medio de una ley o mediante una concesión especial.

Puede apreciarse como por disposición constitucional, reside en la Asamblea Legislativa la potestad para establecer las normas que regulen lo

85 . Ibídem.

concerniente a la actividad de los ferrocarriles, muelles o aeropuertos en funcionamiento, la que se puede reglar por medio de una ley marco o bien, a través de una ley especial, en la que dote a las Administraciones Públicas (Poder Ejecutivo o instituciones descentralizadas) de las competencias necesarias para su explotación.

Basados en la normativa y los precedentes jurisprudenciales mencionados, se puede afirmar con certeza que existe una limitación constitucional que prohíbe la enajenación, arrendamiento o gravamen, tanto directa como indirectamente, de los aeropuertos en funcionamiento. Sin embargo, a pesar de esta restricción, es factible la explotación de los servicios de los mismos, la que puede llevarse a cabo mediante la promulgación de una ley general o especial que establezca las condiciones para dicha explotación, o a través del otorgamiento de una concesión.

Obsérvese que el numeral en comentario refiere a la posibilidad de que los aeropuertos en funcionamiento puedan ser explotados por medio de la figura contractual de la concesión. Empero, queda abierta en la disposición constitucional la posibilidad de explotación de tales servicios mediante el uso de otras figuras permitidas por el ordenamiento jurídico a través de una fuente normativa con rango de ley, como en efecto ocurre.

En línea con lo anterior, véase que inclusive uno de los puntos medulares de este estudio reside en el CGI que opera para la prestación de los servicios del AIJS, cuya habilitación legal provino del artículo 55, de la Ley n.° 7494 que permitía la posibilidad de crear tipos abiertos para la contratación, lo que posibilitó tal como se analizó en el punto 1.3, la emisión del Decreto Ejecutivo n.° 26801-MOPT, Reglamento Contratos Gestión Interesada Servicios Aeroportuarios.

Resulta necesario enfatizar que el numeral constitucional establece que la regulación de los servicios en los aeropuertos puede ser llevada a cabo mediante

una ley, pero la disposición constitucional no hace distinción en cuanto a si esta ley debe ser de ser una ley marco o ley especial.

Ahora bien, sobre el servicio ofrecido por las TLI, este se trata de un servicio de carácter comercial que es prestado no solamente en el AIJS, sino que además es brindado en el Aeropuerto Internacional Daniel Oduber Quirós y el Depósito Libre de Golfito. En suma, se trata de un servicio que ha dispuesto el legislador sea gestionado por el IMAS, así se deriva de la competencia exclusiva conferida en la Ley n.° 8563 que como ley especial, incorpora al artículo 14 bis de la Ley n.° 4760, la competencia que otrora estaba dada por la Ley n.° 6256.

En este punto del análisis es necesario retomar dictamen n.° C-089-2004 de la PGR en el que se postula que el IMAS posee la explotación de las TLI en calidad de concesionario del servicio público prestado por estas. Sin embargo, con base en los argumentos que se presentan a continuación, esta investigación considera que el IMAS ejerce una competencia propia y no como concesionario.

Primeramente, es menester señalar que la concesión de servicios públicos ha sido definida como:

> . . . una especie de contrato por el que el Estado encomienda a una persona física o jurídica, privada o pública, la organización y el funcionamiento de un **servicio público por un determinado lapso de tiempo,** actuando esta persona por su propia cuenta y riesgo. La concesión implica en favor del concesionario una **delegación de las respectivas facultades por parte de la Administración quien conserva la dirección y control, no existiendo un traspaso definitivo de las mismas.** La explotación del servicio la hace el concesionario por su propio costo y

riesgo, generándole la responsabilidad respectiva que se derive de los hechos que se concreten del ejercicio de la concesión.[86]

Atendiendo a lo anterior, conviene precisar que la naturaleza jurídica de un contrato de concesión implica la delegación temporal del ejercicio de cierta autoridad pública. En este caso, la intención del legislador es otorgar de manera exclusiva, sin limitación temporal, la explotación de las TLI al IMAS.

Tratándose de concesiones, estas son subsidiadas por medio de tarifas que son cubiertas por los usuarios de las obras o servicios, cuya fijación depende del coste de estos.[87]

Contrario a lo anterior, en el caso de la TLI, el IMAS cancela al CETAC un monto fijo, que tal como será analizado en el punto 3.2.6 se encuentra regulado en el apéndice H) del CGI. Este monto consiste en un pago anual del 20% de las utilidades netas obtenidas en la explotación de las TLI, este monto no es una tarifa. En línea con lo anterior, los usuarios de los servicios de venta de productos libres de impuestos cancelan al IMAS el valor del producto adquirido; no se cobra alguna tarifa por el servicio brindado.

Adicionalmente, del 20% de las utilidades netas anuales, el IMAS paga mensualmente al gestor una tarifa en función de la cantidad de metros cuadrados disponibles en el área comercial, tal y como lo realizan los demás usuarios de

86. Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, “Proceso ordinario: Voto n.º 00264 - 2002; 15 de marzo del 2002, 10:35 horas”, expediente 94-000670-0185-CI, https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0034-203789

87. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, “Acción de Inconstitucionalidad: voto n.° 02282 – 2022; 20 de enero del 2022, 12:10 horas”, expediente 19-019988-0007-CO, https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-1126514

estas áreas, misma que está destinada a financiar el CGI que opera en el AIJS, no se destina esta al financiamiento del servicio de las TLI.[88]

En lo que respecta a la distribución de los ingresos derivados de esta actividad de la motivación legislativa del proyecto de la ley n.° 8563, que será abordado a profundidad en el punto 3.3, se extrae que el motivo del pago del 20% de las utilidades que el IMAS transfiere al CETAC únicamente es mantenido por el legislador por cuanto dicho porcentaje forma parte de los ingresos distribuibles contemplados en el CGI del AIJS.[89]

Eliminar este porcentaje, según el criterio del legislador, podría desequilibrar económicamente el CGI, lo que obligaría al CETAC a pagar una cantidad equivalente a este 20% que dejaría de percibirse. En consecuencia, al finalizar el contrato, la intención del legislador es que el IMAS deje de trasladar este porcentaje al CETAC.[90]

El citado dictamen de la PGR atribuye a esta competencia la naturaleza de concesión por cuanto destaca, “la utilización privativa de un bien de dominio público, únicamente procedería a través del otorgamiento de un permiso o

88. Persona funcionaria del Área de Empresas Comerciales, entrevista por Teams con Luz Mery Brenes Calderón, 17 de marzo 2023.
89. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, “Proyecto de ley: Fortalecimiento Financiero del Instituto Mixto de Ayuda Social”, 173.
90. En la motivación para mantener el 20% a favor del CETAC en la Ley N.° 8563, el Diputado Sánchez Campos, expresó: *“Diputada, usted tiene razón. Ojalá que esto no fuera necesario hacerlo. Se está haciendo porque existe un convenio por el Estado costarricense y tenemos que respetarlo y nosotros no podríamos legislar y al mismo tiempo incurrir al Estado costarricense en un incumplimiento. Entonces, la salida que encontramos, de común acuerdo con el IMAS, es: dejemos en la legislación hasta un 20%, para que se cumpla siempre y cuando el convenio éste vigente; ya no va a ser necesario y por eso hasta un 20% es que se pone”.* Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, Proyecto de ley: *Fortalecimiento Financiero del Instituto Mixto de Ayuda Social”,* Expediente legislativo n.° 16.240, 73.

concesión de uso".[91] Este postulado conlleva a la apreciación errónea de afirmar que para que dependencias públicas y más concretamente empresas estatales puedan prestar sus servicios en bienes de dominio público requieren de una concesión.

En relación a este aspecto y sin entrar a analizar los servicios que prestan las TLI en otras localidades, en el caso concreto del AIJS, existen dependencias públicas, como la Dirección General de Migración y Extranjería, así como el Instituto Nacional de Seguros (empresa estatal en competencia que brinda servicios de naturaleza comercial, al igual que las TLI del IMAS), las cuales ofrecen servicios directa o indirectamente relacionados con la actividad aeroportuaria en el ejercicio de las competencias que les son propias y respaldadas por la ley que les ha otorgado dichas competencias..

En este sentido estas dependencias públicas a pesar de que prestan sus servicios en bienes de dominio público no necesitan una concesión, ya que ejercen las competencias dadas por ley.

El IMAS por medio de las TLI ejerce un servicio de naturaleza comercial, como lo hacen muchas otras empresas estatales en el país, el que, si bien como lo destaca esta investigación requiere de la asignación de espacios para su explotación, no requiere de una concesión especial para operar.

En el caso particular de los aeropuertos el numeral 121, inciso 14) de la Constitución Política establece un régimen especial, en aras de tutelar que estos no puedan ser enajenados, arrendados ni gravados, directa o indirectamente, ni salir en forma del dominio y control del Estado. No obstante, ello no implica que para que las instituciones públicas y en el caso de particular, las empresas estatales puedan prestar sus servicios requieran del otorgamiento una concesión

91. Procuraduría General de la República, "Dictamen n.° C-089-2004", [Emisión 15 de marzo 2004],

especial, pues la prestación de estos servicios no limita el dominio que sobre estos bienes posee el Estado.

Por último, es evidente que, para el desarrollo de los servicios proporcionados por dependencias públicas en bienes de dominio público, y concretamente en lo que concierne a esta investigación, en las localidades del AIJS, se hace necesario establecer enlaces de coordinación interinstitucional que posibiliten su ejecución de acuerdo con los términos estipulados por la legislación que otorga dicha competencia. Esto no implica que dichos servicios requieran de una concesión, ya que se trata del ejercicio de una competencia inherente a la actividad de la dependencia pública que le ha sido atribuida por la ley.

3.1.2. Aspectos jurídicos que regulan la operación de las TLI

Para comprender el régimen jurídico de operación de las TLI, esta sección trata el análisis de la normativa aplicable al procedimiento de compra de mercaderías para comercializar en los diferentes puntos de venta (3.1.2.1) y el régimen de empleo de las relaciones laborales entre los trabajadores del AEC y el IMAS (3.1.2.2).

3.1.2.1. La compra de mercaderías para la venta

Los operadores de las TLI, son definidos por el Reglamento al Código Aduanero Uniforme Centroamericano, como aquellas “entidades que, como consecuencia de leyes especiales, se les da la categoría de tiendas libres”.[92]

92. Poder Ejecutivo de la República de Costa Rica, *“Decreto Ejecutivo n.° 42876-H-COMEX, Publicación de la Resolución N.° 224-2008 (COMIECO-XLIX) del 25 de abril de 2008 y su Anexo: Reglamento al Código Aduanero Uniforme Centroamericano (RECAUCA), la Resolución N.° 306-2013 (COMIECO-EX) del 15 de mayo de 2013, que modifica el penúltimo párrafo del artículo 321 del RECAUCA y la Resolución N.° 368-2015 (COMIECO-LXXIII) del 22 de octubre de 2015, que aprueba las modificaciones en la Sección XIII del Capítulo VII del Título II del RECAUCA”,* [Aprobado 28 de enero 2021]: 129, Sistema Costarricense de

La ley n.° 7557, Ley General de Aduanas, como ley especial, ratifica la competencia atribuida al IMAS para explotar de manera exclusiva en el país las TLI, y a su vez establece que las mercancías importadas al amparo de la modalidad de TLI no devengarán el pago de tributos. Esta exención tributaria es reiterada por el artículo 30 de la ley n.° 8114, Ley de simplificación y eficiencia tributaria, que señala:

> La importación de las mercaderías que el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) requiera para la explotación exclusiva de puestos libres de derechos en puertos, fronteras y aeropuertos internacionales, ya sea en forma directa o por medio de un tercero, no pagará ningún tipo de impuestos, tasas ni sobretasas.[93]

Por su naturaleza la importación de mercaderías que realice el IMAS para explotar las TLI se encuentra exenta del pago de tributos, No obstante, es importante referir que el artículo 31 de la ley n.° 4760 establece una exención a cualquier tipo de impuestos, que se extiende no solo al servicio público de atención social que realiza de manera principal la institución, sino además a su actividad accesoria de naturaleza comercial.

Así lo detalló la PGR recientemente en el dictamen n.° PGR-C-056-2022 de fecha 15 de marzo de 2022, al resaltar que la exoneración prevista en el artículo 31 de la Ley n,° 4760 “comprende la actividad relacionada con la explotación

---

Información Jurídica, PGR SINALEVI, http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_articulo.aspx?param1=NRA&nValor1=1&nValor2=93870&nValor3=125775&nValor5=2

93. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, *“Ley n.° 8114, Ley de simplificación y eficiencia tributaria”,* [Aprobado 04 de julio 2001]: 30, Sistema Costarricense de Información Jurídica, PGR SINALEVI, http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=46631

exclusiva de puestos libres de derechos en los puertos, las fronteras y los aeropuertos internacionales”[94].

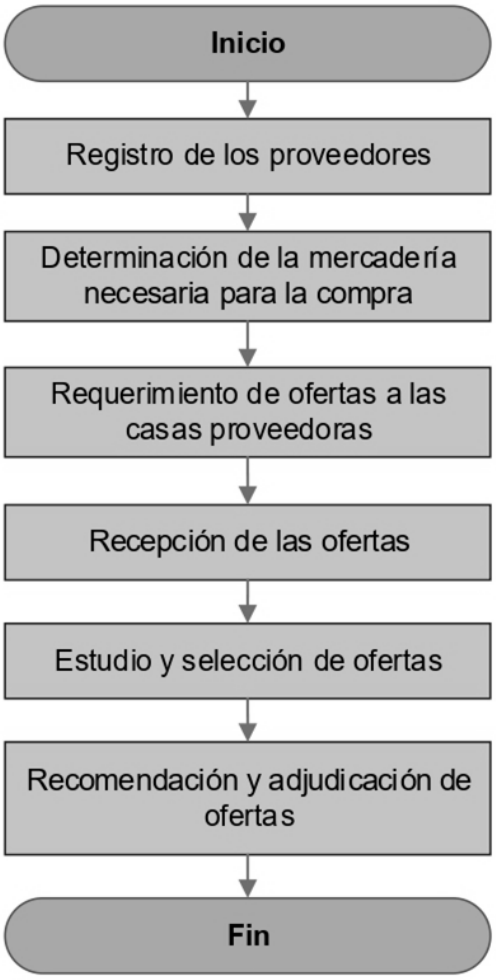
La compra de la mercadería objeto de venta en las TLI, se encuentra regulada en el Reglamento para la Compra de Mercancías para la Venta en Empresas Comerciales del IMAS. Este instrumento normativo recientemente con ocasión de la entrada en vigencia de la ley n.° 9986, Ley General de Contratación Administrativa fue aprobado, como un tipo abierto de contratación al amparo del artículo 85 de la ley de mérito.

El motivo para la creación de este tipo abierto de contratación se aprecia en la necesidad de las TLI de realizar sus procedimientos de contratación de una forma célere y adecuada al entorno comercial en el que se desarrollan. Para ello debe considerarse que la actividad de éstas tiene lugar en un mercado de competencia, en donde se requiere procedimientos flexibles convenientes a dicho giro comercial.

El procedimiento descrito para la compra de mercancías inicia primeramente con la determinación de la necesidad por parte del administrador general del AEC de la mercancía necesaria para la compra mediante el establecimiento del lote económico. Para requerir las ofertas a los proveedores de estas mercancías los mismos deben previamente estar inscritos ante la proveeduría institucional, en el registro de proveedores que al efecto ha sido establecido.[95]

94. Ibídem.
95. Instituto Mixto de Ayuda Social, *“Reglamento para la Compra de Mercancías para la Venta en Empresas Comerciales del IMAS”,* [Aprobado 19 de diciembre, 2022]: 6, Sistema Costarricense de Información Jurídica, PGR SINALEVI, http://www.pgrweb.go.cr/TextoCompleto/NORMAS/1/VIGENTE/R/2020-2029/2020-2024/2022/182F8/99064_135238-1.html

Figura 4: Representación del procedimiento para la compra de mercancía para la venta en las TLI



Fuente 9: Elaboración propia.

Las personas coordinadoras de categoría y la jefatura de Mercadeo y Ventas, son las encargadas de realizar la solicitud ofertas a los proveedores. Una vez recibidas estas ofertas el Administrador General, la jefatura de Logística e Importaciones y la jefatura de Mercadeo y ventas, efectúan las verificaciones y selección pertinentes.[96]

Posterior a la selección de las ofertas, el administrador general del AEC presenta estas para el conocimiento de la Comisión de Recomendación de Compras de Mercancías de Empresas Comerciales.[97]

La Comisión de Recomendación de Compras de Mercancías de Empresas Comerciales es presidida por la persona que ocupa el cargo de SGGR, y es la encargada de emitir la recomendación de compra de mercancía a la GG. Seguido de la aprobación de esta recomendación, compete a la proveeduría institucional emitir la orden de compra para ordenar la adquisición de las mercancías indicadas por la GG.[98]

96. Ibídem.
97. Ibídem.
98. Ibídem, 37, 38 y 39.

Finalmente, una vez emitida esta orden de compra, se pone a disposición de la casa proveedora, quien con su recepción acepta las condiciones establecidas.

A partir de este momento en que empiezan a correr los plazos dispuestos para la entrega. En la figura 4 pueden apreciarse las principales fases que guían el procedimiento de compras en comentario.

Interesa señalar que es posible que la mercancía objeto de compra ya se encuentren nacionalizadas o se trate de mercadería elaborada por proveedores nacionales. En este caso, la compra se realiza sin mediar ningún procedimiento en aduanas, aplicando simplemente el procedimiento antes descrito.

Sin embargo, en el escenario en el que la mercancía esté siendo importada por un proveedor internacional, se hace necesario un proceso adicional. En este contexto, para efectuar la nacionalización de los productos adquiridos, el proveedor debe ceder los derechos para llevar a cabo el internamiento de la mercancía. Una vez esta cesión de derechos se ha completado, el IMAS está en posición de dar inicio a los trámites de nacionalización requeridos por las autoridades aduaneras, aplicando las exenciones fiscales correspondientes según las normativas que se detalló con anterioridad.[99]

Los productos importados, una vez realizada la respectiva cesión de derechos y nacionalización, ingresan al régimen especial de tiendas libres, para lo que deben cumplir con las regulaciones que impone el Ministerio de Hacienda. Entre ellas, se destaca, el que la mercancía debe encontrarse en la bodega que ha sido establecida para el efecto, no pudiendo salir de esta, si no es directamente para la venta en las tiendas o en razón de su destrucción. Para verificar esto Hacienda realiza controles de inventario; así la única forma por la que la

99. Persona funcionaria del Área de Empresas Comerciales, entrevista por Teams con Luz Mery Brenes Calderón, 17 de marzo 2023.

mercadería puede salir de la bodega es para la venta o bien porque deba de realizarse el procedimiento de destrucción.[100]

Los procedimientos para la importación de mercancías en la modalidad especial de tiendas libres han sido establecidos por la Dirección General de aduanas mediante la resolución n.” DGA-083-2004 de las ocho horas del día catorce de julio del dos mil cuatro.

En esta resolución, no solo se establecen los requisitos para la nacionalización de la mercancía, sino que además se fijan las reglas para el almacenamiento y custodia, delimitándose además quiénes son las personas que pueden adquirir los productos, esto es “los viajeros que entran o salen de nuestro país y a los que se encuentran en tránsito”[101] y la forma en la que debe de operar la venta.

3.1.2.2. Régimen laboral aplicable a la relación de servicio de los trabajadores del AEC

Las “relaciones estatutarias, de empleo público y de empleo mixto, entre la Administración Pública y las personas servidoras públicas”[102], se encuentran reguladas en la Ley n.° 10.159, Ley Marco de Empleo Público. Su ámbito de aplicación se determina en observancia de la naturaleza jurídica de cada institución, así se desprende de la lectura de los numerales 2 y 3.

---

100. Ibídem.
101. Dirección General de Aduanas, “Manual de Procedimiento para la Modalidad Especial de Importación Tiendas Libres: Resolución n.° DGA-083-2004; 14 de julio 2004, 08:00”.
102. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, “Ley Marco de Empleo Público”, [Aprobado 8 de marzo del 2022]: 5. d), Sistema Costarricense de Información Jurídica, PGR SINALEVI, https://pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=96521&nValor3=129344&strTipM=TC

De acuerdo con este criterio, la ley es aplicable a las instituciones mencionadas en el artículo 2. Sin embargo, quedan excluidas aquellas descritas en el artículo 3. Lo anterior, sin perjuicio de las excepciones que se establecen dentro del clausulado de la ley, relacionadas con las funciones exclusivas y excluyentes para el ejercicio de las competencias constitucionalmente asignadas al Poder Legislativo, al Poder Judicial, al Tribunal Supremo de Elecciones y a los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa.

En este sentido se ha pronunciado la PGR recientemente en el dictamen n.” PGR-C-135-2023, en el que respecto del ámbito de aplicación de la ley en comentario señaló:

> En el caso de la LMEP, su ámbito de cobertura abarca a todo el sector público, lo que incluye, indudablemente, a los entes descentralizados y a las instituciones autónomas (artículo 2). Solo quedaron exceptuados de la esfera de aplicación de dicha ley los entes públicos no estatales, las empresas públicas en competencia –salvo en lo relativo a negociación colectiva– y el Benemérito Cuerpo de Bomberos (artículo 3).[103]

Las TLI prestan un servicio de naturaleza comercial por lo que conforme con el artículo 111 de la LGAP los trabajadores que no realicen gestión pública no se consideran servidores públicos, por tanto, se encuentran estos sometidos al

103. Procuraduría General de la República, “Dictamen n.° PGR-C-135-2023” [Emisión 20 de julio del 2020], Sistema Costarricense de Información Jurídica, PGR SINALEVI, http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamiento/pro_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&nDictamen=22148&strTipM=T

Derecho Común[104]. El régimen de empleo al que hace referencia la norma se denomina régimen de empleo mixto.[105]

No obstante, el artículo 112 de la LGAP indica que si bien, los trabajadores que no realizan gestión pública se rigen por el Derecho Común, son aplicables a estos aquellas "disposiciones legales o reglamentarias de derecho público que resulten necesarias para garantizar la legalidad y moralidad administrativas".

De esta forma, en este régimen, la relación laboral de los trabajadores que desempeñan labores de gestión pública está regulada por el Derecho Público, mientras que aquellos empleados que no participan en actividades de gestión pública se rigen por el Derecho Privado. Este régimen es característico de las empresas públicas estatales como lo es el AEC del IMAS. Al respecto del mismo se ha postulado:

> Existen dos regímenes de empleo a lo interno de las empresas estatales, siendo el derecho privado el que regula la relación de empleo a lo interno de las empresas estatales, siendo el derecho privado el que regula la relación de empleo con los trabajadores que no participan de la gestión pública y el derecho público el que regula la relación de empleo con los trabajadores que constituyen la clase gerencial.[106]

La Sala Constitucional, en su resolución n.° 18505-2019, citando el Dictamen n.° C-293-2007 del 27 de agosto del 2007 de la PGR, ha indicado que en el régimen de empleo mixto, no existe una lista taxativa que refleje cuáles

---

104. ""no se consideran servidores públicos los empleados de empresas o servicios económicos del Estado encargados de gestiones sometidas al derecho común". Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, *"Ley General de la Administración Pública":* 23.
105. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, "Ley Marco de Empleo Público": 5. d).
106. Hernández Rodríguez, 213.

servidores deben de ser considerados como funcionarios públicos, en tanto realizan gestión pública, y cuáles no, por lo que es la administración quien se encuentre llamada hacer tal delimitación y en última instancia, los tribunales de Justicia.[107]

---

107. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, "Consulta legislativa facultativa: Resolución N.°18505 – 2019; 24 de setiembre, 2019, 11:45 a. m", expediente 19-015977-0007-CO. https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-940900

Debe señalarse que la reiterada jurisprudencia de este Órgano Técnico Consultivo ha señalado el carácter público de la relación existente en los niveles gerenciales de las entidades bancarias, los cuales en razón de la naturaleza de las funciones desempeñadas, se encuentran sometidos a un régimen público para regular su actuación. Al respecto, hemos indicado:

"Es dable señalar que en esa entidad bancaria coexiste una dicotomía de regímenes de empleo; junto al personal regido por un régimen mixto, es decir, en el que se aplica la legislación laboral común siempre que "no se vea desplazada por consideraciones de orden superior propias del derecho público" (Fallo de la Sala Constitucional No.7730-2000 de las 14:47 hrs. del 30 de agosto del 2000), ***se encuentran ciertos puestos en régimen de empleo estrictamente público, denominados por la doctrina y por la jurisprudencia constitucional de "alto nivel" , que no son trabajadores en el auténtico sentido de la palabra, sino que su relación de servicio se encuentra regida por el derecho administrativo y sus principios, por ser verdaderos servidores públicos****. (Artículo 112 inciso 1) de la Ley General de la Administración Pública).*

En ese sentido, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia en su fallo número 244-2001 de las 14:46 horas del 10 de enero del 2001, al referirse a la situación de los funcionarios del nivel superior que excluía la convención colectiva de trabajo del INS sostuvo que: "… ***los empleados de esta institución no pueden ser considerados como funcionarios públicos, salvo el caso de los puestos gerenciales y de fiscalización superior – a quienes sí se les aplica el régimen de empleo público*** *– con lo cual se les excluye de las normas laborales de orden común, lo que incluye las convenciones colectivas." (el subrayado es nuestro).*

*Igual posición siguió el Tribunal Constitucional en la sentencia No. 12953-2001 de las 16: 25 horas del 18 de diciembre del 2001, cuando en su considerando V, in fine, sostuvo que: "****resulta de rigor presumir que estos servidores realizan funciones de "Gestión Pública" que, como señala la Procuraduría, entrañan "un poder de decisión y fiscalización, en su caso, superiores"*** *(folio 34)* ***y que, por ende, configuran un régimen de empleo que se encuentra regulado íntegramente por el derecho público*** *". (el subrayado no es del original).*

En concreto, sobre el régimen aplicable a los trabajadores que prestan sus servicios para el AEC, la PGR, se ha pronunciado en el dictamen n.° C-384-2014 del 12 de noviembre del 2014, destacando:

> Teniendo, entonces, claridad de la naturaleza legal que detentan las empresas del IMAS, corresponde determinar el régimen de empleo que debe acatarse cuando se trata de sus trabajadores. . .
>
> A partir de lo dicho, tenemos que, **los trabajadores de los órganos-empresas del IMAS, en tanto no realicen gestión pública, estarán sujetos a un régimen mixto, en el que, únicamente, les resultan aplicables las normas de derecho administrativo necesarias para garantizar la moral y legalidad administrativa, y, por ende, en el resto de su trabajo, incluyendo la materia disciplinaria, les aplica el derecho laboral privado.**
>
> Respecto de los funcionarios que desarrollan gestión pública, resulta imprescindible, en caso de ejercer la potestad sancionatoria, respetar las reglas del empleo público, debiendo, la Administración iniciar el procedimiento pertinente.

Así, tanto el nombramiento, remoción, atribuciones, régimen disciplinario y salarial, y en general, todo lo concerniente a la relación de servicio de esos funcionarios se encuentra regulado por el ordenamiento público; amén de ser algunos de esos puestos de los denominados "de período", por lo que gozan de estabilidad en sus cargos, todo lo cual hace diferencias importantes con respecto al personal laboral de esa institución bancaria. "(Dictamen C-034-2005 del 26 de enero del 2005, el subrayado no es del original)" (solo el subrayado no es del original).

Ahora bien, se advierte que no existe una lista taxativa de los funcionarios que participan de la gestión pública, por lo que su determinación corresponde a la propia Administración, y en última instancia, a los Tribunales de Justicia (en esa línea, voto n.° 2010-1277 de las 15:32 horas del 9 de setiembre del 2010, dictada por la Sala Segunda).

Corresponderá, entonces al instituto consultante determinar casuísticamente cuál régimen debe utilizarse, dependiendo de la función desempeñada. (la negrita no es del original)[108]

Puede extraerse del anterior dictamen, como para el caso concreto de los trabajadores del AEC la PGR ratifica su regulación bajo el esquema de empleo misto, lo que supone que en materia de empleo se rigen por el derecho común, no obstante, son aplicables a aquellas normas de derecho público necesarias para garantizar la legalidad de sus actos. A contrario sensu, los trabajadores de esta área que realicen gestión pública deben ser considerados como funcionarios públicos, debiendo la Administración realizar la diferenciación correspondiente.

Con motivo de la entrada en vigencia de la LMEP, conviene precisar que, por disposición del artículo 2, inciso b); el IMAS por tratarse de una institución descentralizada que goza de autonomía administrativa, se encuentra dentro de su ámbito de aplicación.

Sin embargo, los empleados del AEC, dado que sus servicios contribuyen al desarrollo de una actividad comercial, están sujetos a un régimen de empleo mixto, regulado por el Derecho común y, por lo tanto, quedan excluidos de la aplicación de la LMEP, así se desprende del artículo 3, inciso b) de dicha norma.

Recientemente, la PGR en el dictamen n.° PGR-C-114-2023 he especificado que “las empresas e instituciones públicas en competencia están excluidas de la rectoría del MIDEPLAN en materia de empleo público, salvo en lo relativo al ámbito de la negociación colectiva”. [109]

---

108 Procuraduría General de la República de Costa Rica, *“Dictamen n.° C-384-2014”*, [Emisión 12 de noviembre 2014], http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamiento/pro_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&nDictamen=18568&strTipM=T

109. Procuraduría General de la República, “Dictamen n.° PGR-C-114-2023” [Emisión 31 de mayo del 2023], Sistema Costarricense de Información Jurídica,

Atendiendo a lo anterior, es de relevancia aclarar que las TLI proporcionan un servicio comercial en un entorno competitivo, tanto a nivel local como internacional.

Dentro del AIJS otras tiendas en el ámbito comercial venden productos como café, licores y artesanías, los cuales coinciden con los productos comercializados por las TLI del IMAS. Además, a nivel internacional, las TLI compiten con otras Tiendas Duty Free, ya sea en el lugar de origen de los pasajeros que llegan a Costa Rica o en el destino de aquellos que abandonan el país.

En suma, por materializar el IMAS desde el AEC las competencias propias de la empresa pública – órgano público encargado de la explotación de las Tiendas Duty Free, al ser está una empresa estatal en competencia, por disposición del numeral 3, inciso b) de la Ley N.° 10.159, es evidente que estos empleados se hallan excluidos del ámbito de aplicación de dicha norma.

3.2. Implicaciones del CGI del AIJS en la explotación comercial de las TLI

La sección busca analizar el régimen jurídico de operación del AIJS, considerando el CGI que la rige. Para ello, en primera instancia se conceptualiza la figura contractual de la gestión interesada (3.2.1) y sus diferencias con el contrato de concesión (3.2.2).

Posteriormente, se profundiza en el análisis del CGI, en donde se hace énfasis en los servicios que forman parte de este (3.2.3) y las disposiciones que para la explotación de áreas comerciales fueron fijadas (3.2.4), haciendo énfasis

---

PGR SINALEVI, http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamiento/pro_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&nDictamen=23998&strTipM=T

en la potestad del CETAC respecto de la distribución funcional y espacial de áreas comerciales.

Finalmente, se estudian las funciones de fiscalización que ostenta el CETAC respecto del CGI (3.2.5), concluyendo con algunas consideraciones relacionadas con el establecimiento de tarifas para los servicios no aeronáuticos del AIJS (3.2.6).

3.2.1. El contrato de gestión interesada: definición

La gestión interesada, es una forma de prestación indirecta de los servicios públicos; también se le ha denominado como, gestión mixta, tiene su origen en el Derecho Francés a inicios del siglo XX, producto del convenio suscrito por "la ciudad de París con M. ROULAND el 29 de julio de 1907 para el abastecimiento de gas de dicha población".[110] Múltiples autores han realizado esfuerzos por dar una definición concreta a esta figura contractual, no obstante, sobre su definición no ha existido una posición unánime en la doctrina. Borrego Nieves al respecto de la definición de gestión interesada ha señalado:

> Podemos definir la gestión interesada como institución nacida de un contrato, en virtud de la cual el Gestor (persona física o jurídica) con personalidad propia y organizado en empresa, desarrolla un servicio público (15) mediante una retribución -que se fija entre un tope máximo y uno mínimo- determinada en dicho contrato y corriendo los riesgos por debajo de dicho tope mínimo por cuenta de la Administración con carácter exclusivo (16)[111].

110. Julio Nieves Borrego, "La Gestión Interesada en el Derecho Administrativo Español", *Revista de Administración Pública, n.° 26,* (2014): 93. https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-12/220271958026051.pdf
111. Ibídem, 60 y 61.

Por otra parte, se ha postulado que no resulta útil fijar una definición concreta de gestión interesada. Esto se debe a que las definiciones previamente establecidas respecto a esta figura legal han surgido a partir de supuestos específicos en los que se ha aplicado. Por lo tanto, en su obra, el autor en cuestión propone no enfocarse en un concepto unitario de este instituto jurídico, sino más bien en el aspecto del "interesamiento" que se deriva de estas relaciones contractuales. En este sentido, destaca lo siguiente:

> Todos esos casos tan diversos de gestión coinciden, en efecto, en que presentan una forma de remuneración que es realmente interesada. . .
>
> El interesamiento consiste, en líneas generales, en que la remuneración de un sujeto privado que se encarga de llevar a cabo servicios públicos, se calcula de forma que no es fija, sino que depende de determinadas variantes que tienden, en todo caso, a que dicho sujeto se interese por el buen funcionamiento del servicio y que supone, en determinados casos, una responsabilidad para la propia Administración pública[112].

El autor sostiene que, sin importar la modalidad mediante la cual se lleve a cabo la prestación del servicio a través de la figura legal que permite la colaboración entre la Administración y los particulares, lo que las distingue a todas ellas son lo que él denomina "cláusulas de interesamiento". Estas cláusulas buscan vincular la remuneración del contratista particular con los resultados de su desempeño. En resumen, su propósito principal es estimular el interés del contratista particular en asegurar el correcto funcionamiento del servicio público objeto del contrato.

---

112. Lorenzo Martín-Retortillo Baquer, “De la “Gestión Interesada” a las “Clausulas de Interesamiento”, *Revista de administración pública,* n.°36, (1961)*:* 95. https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2112502

Villar Ezcurra destaca en su definición de gestión interesada que, no se trata de una "forma de gestión autónoma sino de una mera concesión administrativa con cláusula de interesamiento"[113], refiriendo que estas cláusulas de interesamiento se conciben como:

> Una simple modulación del rigor del [riesgo y ventura] implícito a toda concesión, en virtud de la cual la Administración participa de los resultaos de la gestión. Dicha participación puede asumir múltiples formulas: desde la garantía de un beneficio mínimo al gestor, al reparto de beneficios (entre Administración y gestor) por encima de un tope prestablecido.[114]

En igual sentido el autor nacional Romero Pérez afirma que "este contrato es una modalidad del contrato administrativo típico de concesión, con la variante que la administración pública y el autor (particular) recibe una participación en los beneficios de la ejecución y explotación del contrato"[115].

Por su parte Hernández Rodríguez, lo concibe como una modalidad de gestión directa e indirecta de servicios públicos, "para unos es la Administración quien explota el servicio, aunque valiéndose del concurso de un Gestor a quien interesa los posibles beneficios que se obtengan. Para otros, es el Gestor el que explota el servicio a su propio riesgo y es la Administración la interesada"[116].

Al respecto de la gestión interesada, Borrego Nieves indica que "la gestión interesada es una superación del sistema concesional, arbitrado por la

---

113 José Luis Villar Ezcurra, *Derecho Administrativo Especial, Administración Pública y Actividades de los Particulares* (Madrid, España, Civitas, 1999), 251.
114. Ibídem.
115. Jorge Enrique Romero Pérez, *Contratos y aeropuertos* (San José, Costa Rica: Litografía e imprenta LIL S.A, 1999), 33.
116. Hernández Rodríguez, 171.

Administración con el fin de obtener una participación en los beneficios que se producían en la explotación de un servicio público"[117].

En el caso de Costa Rica, la figura contractual de la Gestión Interesada encuentra su regulación en el Decreto Ejecutivo Nº 26801-MOPT. Reglamento Contratos Gestión Interesada Servicios Aeroportuarios; esta fuente normativa define la figura contractual en comentario de la siguiente forma.

> El contrato de gestión interesada es la figura contractual mediante la que la Administración Pública contratante explota los servicios y construye las obras necesarias para dicha explotación**,** sirviéndose de un Gestor a quien retribuirá fundamentalmente mediante una participación en los ingresos generados como resultado de su gestión, sin menoscabo de la posibilidad de asegurar un pago mínimo al contratista.[118]

El objeto del contrato para la gestión interesada en el AIJS se circunscribe a "la prestación de servicios por parte del Gestor para la operación, administración, mantenimiento, rehabilitación, financiamiento, construcción y promoción del AIJS"[119], Como puede apreciarse el objeto del CGI es bastante amplio, incluye, no solo la prestación de servicios, sino además la construcción y mantenimiento de la infraestructura.

---

117. Nieves Borrego, 66.

118. Poder Ejecutivo de la República de Costa Rica, "*Decreto Ejecutivo n.º 26801-MOPT. Reglamento Contratos Gestión Interesada Servicios Aeroportuarios*", [Aprobado 19 de marzo 1998]: 2, Sistema Costarricense de Información Jurídica, PGR SINALEVI, http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=42222&nValor3=125615&strTipM=TC

119. Consejo Técnico de Aviación Civil, "Contrato para la Gestión Interesada de los Servicios Aeroportuarios Prestados en el Aeropuerto Internacional Juan Santamaría", Contrato Marco, Cláusula 2.1, 26.

3.2.2. Diferencias del Contrato de Gestión Interesada respecto del Contrato de Concesión

La presente investigación, a diferencia de lo afirmado por los autores Borrego Nieves, Retortillo Baquer y Romero Pérez, se basa en la tesis de que la gestión interesada es un tipo de contrato que, aunque comparte algunas similitudes con el contrato de concesión en la medida en que ambos implican que el Estado se sirva de un particular para la prestación de un servicio público, constituye una figura contractual distinta a la concesión.

Entre las características que distinguen el CGI de la concesión, destacan aspectos relacionados con la operación o prestación del servicio, la responsabilidad frente a terceros en el contexto de la prestación del servicio y, por último, la distribución de los riesgos y los ingresos derivados de dicha actividad. En este sentido, a continuación, se procederá a explicar en detalle cada una de estas diferencias.

Para la prestación del servicio público en la concesión, "el ente estatal encomienda o delega a una persona, temporalmente, la ejecución. . . otorgándole el ejercicio de cierta potestad pública para asegurar su funcionamiento"[120]. Por otro lado, en la gestión interesada, la Administración es quien opera el servicio. Como se analizará a continuación, esta diferencia tiene implicaciones significativas en lo que respecta a la responsabilidad ante terceros y a la distribución de los riesgos.

En el caso de la concesión, el concesionario presta el servicio y asume las consecuencias patrimoniales de su explotación.[121] En contraste, en la gestión interesada, se produce una distribución del riesgo entre la Administración y el

120. Jorge Sarmiento García, *Concesión de Servicios Públicos* (Buenos Aires, Argentina; Editorial de Ciencia y Cultura, 1999), 83.
121. Ibídem, 142.

gestor. Como resultado de esta distribución, el Decreto Ejecutivo Nº 26801-MOPT establece que la Administración comparte tanto los riesgos como los beneficios que surgen de la explotación del servicio.[122].

Referente a la responsabilidad ante terceros con ocasión de la explotación del servicio, en la concesión “la explotación del servicio público la hace el concesionario a su propio costa y riesgo, lo que significa que toda la responsabilidad que derive de hechos que concreten el ejercicio de la concesión, le corresponde al concesionario”.[123] No obstante, en el caso de la gestión interesada, la Administración responde ”ante terceros por la operación propia de la actividad, sin perjuicio de la responsabilidad contractual en que incurra la empresa gestora por incumplimiento de sus obligaciones”[124].

Otra de las diferencias radica en la distribución de los ingresos. En el caso de la concesión el usuario debe pagar al concesionario la tarifa correspondiente a la prestación del servicio recibido.[125] Sin embargo, en la Gestión Interesada el Gestor es retribuido “mediante una participación en los ingresos generados como resultado de su gestión, sin menoscabo de la posibilidad de asegurar un pago mínimo al contratista”[126].

En el caso concreto del CGI de los servicios aeroportuarios en el AIJS, la retribución que el CETAC realiza al Gestor por todos sus servicios es de un porcentaje fijo establecido en la cláusula 15.1, mismo que se encuentra fijado en un sesenta y cuatro punto ocho por ciento (64.8%) de los Ingresos Distribuibles.

---

122. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, *Decreto Ejecutivo n.º 26801-MOPT:* 7.
123. Jorge Sarmiento García, 269.
124 Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, *Decreto Ejecutivo n.º 26801-MOPT*: 11.
125. Jorge Sarmiento García, 254.
126. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, *Decreto Ejecutivo n.º 26801-MOPT*: 2.

Consecuente con lo anterior el CETAC percibe por concepto de este un porcentaje correspondiente al 35.2% de los ingresos distribuibles.

Sobre este aspecto importa destacar que el Gestor y la Administración son participes de los riesgos y beneficios del resultado de la explotación[127]. No obstante, el CGI del AIJS en defensa del equilibrio financiero al que el Gestor tiene derecho, establece en su artículo XVIII las disposiciones aplicables con el propósito de regular esta cuestión.

Tabla 6: Diferencias entre el contrato de Gestión Interesada y la concesión

	Gestión Interesada	Concesión
Explotación del servicio	La realiza la Administración sirviéndose de un gestor	Es delegada temporalmente al concesionario
Responsabilidad ante terceros con ocasión del servicio prestado	La Administración responde ante terceros por la operación, sin perjuicio de la responsabilidad contractual en que incurra la empresa gestora por incumplimiento de sus obligaciones.	Recae en el concesionario
Distribución de los ingresos derivados de esta actividad	El Gestor es retribuido mediante una participación en los ingresos generados como resultado de su gestión.	El usuario debe pagar al concesionario la tarifa correspondiente a la prestación del servicio recibido

Fuente 10: Elaboración Propia

127. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, *Decreto Ejecutivo n.º 26801-MOPT*: 7.

3.2.3. Servicios incluidos en el Contrato de Gestión Interesada del AIJS

Tal como se precisó con anterioridad, los servicios prestados por el Gestor en el AIJS al amparo del CGI son los de operación, administración, mantenimiento, rehabilitación, financiamiento, construcción y promoción del AIJS.

Primeramente, importa dejar constancia que, la vigencia del CGI se estableció un periodo de 20 años. No obstante, lo anterior durante el tiempo de vigencia han existido diferentes vicisitudes, que han demandado la necesidad de la extensión del plazo.

Como antecedente, valga considerar algunos aspectos destacados por la División de Contratación Administrativa de la CGR en el oficio n.° DCA-3150, del 7 de octubre del 2008,[128] en el que se autoriza al CETAC la modificación parcial del CGI.

En esta oportunidad dicha instancia conoció el plan de remediación que tenía como objetivo retomar la adecuada ejecución del CGI conforme con las disposiciones establecidas. Dentro de los aspectos contemplados en este plan remedial destaca la ampliación del plazo; esta medida obedeció a razones de índole financiera que afectaba la dinámica del negocio.

Originalmente el artículo 9 del Decreto Ejecutivo n.° 26801-MOPT establecía como plazo máximo para estos contratos el periodo de 25 años, mismo que empezaría a regir a partir del momento en que el acto de adjudicación adquiera firmeza. Empero, en el año 2021 mediante el artículo 1 del Decreto Ejecutivo N.° 42928 del 19 de marzo, se amplió este plazo, para que dicho período pueda ser de hasta 50 años.

---

128. División de contratación administrativa de la Contraloría general de la República," Oficio n.° DCA-3150", [Emisión 7 de octubre del 2008], https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs_cgr/2008/SIGYD_D_2008017404.doc

En línea con lo anterior dentro de las incidencias que se han presentado en la ejecución del CGI del AIJS, es menester comentar la incertidumbre surgida respecto del día a partir del que debería computarse el plazo de ejecución del contrato.

La CGR en el oficio n.° DCA-3150 precisó que la eficacia del contrato depende de aspectos financieros y técnicos inherentes a la complejidad de la dinámica contractual de la obra, en donde se involucran aspectos de obra, de gestión financiera, administración, seguros, movilización de personal. Por tanto, la incertidumbre fue zanjada por la CGR, al determinar que, "el plazo del contrato debe contabilizarse a partir del día 5 de mayo del 2001 que fue la fecha de entrada en vigencia del CGI, por lo que efectivamente los 20 años previstos en el cartel y contabilizados a partir de la orden de inicio, se extienden hasta mayo del 2021"[129].

Sin embargo, tomando en cuenta las consideraciones que respecto del equilibrio financiero del contrato presentó el CETAC para la valoración de la CGR, en el oficio de mérito se autorizó la modificación del contrato en el plazo de 5 años más. Corolario de lo anterior, salvo que previo a esto exista otra ampliación acordada por las partes, la finalización del contrato tendría lugar en mayo del año 2026.

En este sentido, conforme con la cláusula 3.3, inciso a) del CGI, el plazo fue ampliado por mutuo acuerdo a las partes, contando para ello con la previa autorización de la CGR.

Ahora bien, una vez establecido el plazo de ejecución del CGI del AIJS, se detallan algunos aspectos relacionados con los servicios de construcción, operación y mantenimiento del AIJS. Al respecto de estos servicios el Decreto Ejecutivo n.º 26801-MOPT, postula:

---

129. División de contratación administrativa de la Contraloría general de la República," Oficio n.° DCA-3150".

> El objeto primordial de este tipo de contrato será la administración, operación, manejo y mantenimiento de los servicios aeroportuarios. La rehabilitación de las instalaciones y la construcción de obras nuevas necesarias para la adecuada prestación de dichos servicios se llevarán a cabo durante el plazo de vigencia del contrato, de conformidad con las estipulaciones del cartel y del contrato.[130]

En el CGI en estudio, los servicios de construcción, la ejecución de obras nuevas o mejoras en las instalaciones se lleva a cabo de acuerdo con el plan maestro, de manera gradual y considerando la naturaleza de estas intervenciones.[131]

Las obras no están predefinidas de manera específica en el CGI, sino que se ajustan a los estándares de calidad de los servicios y a la evolución de la demanda que pueda surgir a lo largo del tiempo en el aeropuerto. En resumen, el plan maestro sirve como base para la realización de proyectos de expansión de la infraestructura del aeropuerto, por lo que se establece que debe ser actualizado cuando las circunstancias lo requieran, siguiendo los procedimientos estipulados en el CGI.[132]

Adicionalmente, el principal propósito de la licitación destinada a promover el CGI se centró en la administración, operación, gestión y mantenimiento de los servicios aeroportuarios. No obstante, la rehabilitación y construcción de nuevas infraestructuras representan un objetivo secundario pero esencial para garantizar la prestación adecuada de los servicios públicos durante la vigencia del contrato.

---

130. Poder Ejecutivo de la República de Costa Rica, “Decreto Ejecutivo n.º 26801-MOPT. Reglamento Contratos Gestión Interesada Servicios Aeroportuarios”: 3.
131. Consejo Técnico de Aviación Civil, “Contrato para la Gestión Interesada de los Servicios Aeroportuarios Prestados en el Aeropuerto Internacional Juan Santamaría”, Contrato Marco, clausula 24.6.
132. Consejo Técnico de Aviación Civil, “Contrato para la Gestión Interesada de los Servicios Aeroportuarios Prestados en el Aeropuerto Internacional Juan Santamaría”, Apéndice E.

Por lo tanto, se hace necesario desarrollar estos servicios de construcción de manera gradual.[133]

Complementariamente, el proceso de construcción es ejecutado bajo el costo y riesgo exclusivo del Gestor interesado.[134] Para la construcción y equipamiento del aeropuerto todos los diseños, especificaciones, plazos, presupuestos y demás documentos que sean preparados por el Gestor deben ser aprobados previamente por el CETAC. Asimismo, la Administración por medio del Órgano Fiscalizador ejerce la fiscalización sobre estas obras.[135]

En el caso que la prestación de los servicios requiera que el Gestor subcontrate servicios, ello no genera ninguna relación contractual entre el CETAC y el subcontratista. Empero, por la naturaleza de la figura contractual bajo la que opera, es la Administración quien construye las obras sirviéndose del Gestor.[136]

Como se ha precisado con anterioridad, en la gestión interesada es la Administración quien se sirve del Gestor para la construcción de obras o para la prestación del servicio, En este sentido, en múltiples disposiciones del contrato, se dejó claro expresamente que, “el estado de Costa Rica es y será en todo momento el dueño del AIJS y de las instalaciones, las obras y el equipo que allí se se [sic] instalen o incorporen”,[137] disposición que hace eco del artículo 13 del Decreto Ejecutivo n.º 26801-MOPT, que en línea con lo preceptuado por el artículo 121, inciso 14) de la Constitución Política supra analizado en el punto 3.1.1.4, destaca:

---

133. José Alfredo Sánchez, *Resumen del Cartel de Licitación del Aeropuerto Juan Santamaría* (1998), https://www.incae.edu/sites/default/files/cen242.pdf
134. Consejo Técnico de Aviación Civil, “Contrato para la Gestión Interesada de los Servicios Aeroportuarios Prestados en el Aeropuerto Internacional Juan Santamaría”, Apéndice E, cláusula 1.2, 5
135. Ibídem, Cláusula 1.3, 6.
136. Ibídem.
137. Ibídem, Cláusula 1.4.1, 7.

El contrato de gestión interesada no implica traspaso alguno de las instalaciones, mejoras y derechos de la Administración en favor del gestor.

Tampoco conlleva, en modo alguno, la venta del aeropuerto, ni su arrendamiento. ni la imposición de gravámenes sobre él.[138]

A su vez, dentro de los servicios brindados por el Gestor destacan los de operación y mantenimiento, para ello se dispuso que el Gestor debe de velar porque el aeropuerto opere normalmente los 365 días del año las 24 horas del día; la prestación de estos servicios se encuentra sujeta a los principios generales de eficiencia, continuidad, igualdad de trato y no discriminación en la prestación de los servicios.[139]

Tales servicios de operación y mantenimiento son desarrollados por el Gestor con base en lo dispuesto en el Manual de Operaciones del Aeropuerto (MPO); este manual es un instrumento de política de administración de operación aeroportuaria. Por tanto, debe ser distribuido entre las aerolíneas y proveedores de servicios y otros arrendatarios.[140]

Para la preparación del MPO, debe seguirse un proceso de coordinación con los “representantes gubernamentales de la DGAC y el CETAC, Seguridad, Aduanas y Migración, Seguridad Pública, e instituciones ambientales, entre otros”.[141] De esta forma los demás usuarios del aeropuerto como lo son arrendatarios o quienes ostenten permisos y certificaciones de explotación, tienen la posibilidad de realizar sugerencias a este.[142]

---

138. Poder Ejecutivo de la República de Costa Rica, “Decreto Ejecutivo n.º 26801-MOPT. Reglamento Contratos Gestión Interesada Servicios Aeroportuarios”:13.
139. Consejo Técnico de Aviación Civil, “Contrato para la Gestión Interesada de los Servicios Aeroportuarios Prestados en el Aeropuerto Internacional Juan Santamaría”, Contrato Marco, Cláusula 4.1.3, 30.
140. Ibídem, Apéndice A, Clausula 2.1, 4.
141. Ibídem, 5.
142. Ibídem, 5.

A fin de mantener el MPO actualizado conforme a los cambios que demanden la prestación del servicio, si bien el CGI no establece una fecha específica, sí señala que dichas actualizaciones deben realizarse al menos una vez al año. Estas actualizaciones deben de ser aprobadas por el CETAC.[143]

3.2.4. La explotación de las áreas comerciales en el AIJS

En el apéndice A del CGI se regula los aspectos aplicables a los servicios de operación y mantenimiento del AIJS. Dentro de estos aspectos, y específicamente en lo que concierne a la presente investigación, se resaltan las disposiciones que son relevantes para la planificación de la distribución funcional y espacial de las áreas comerciales. Las áreas comerciales son aquellas que se encuentran en "las terminales y en el lado terrestre del AIJS designadas para la prestación de servicios comerciales, de conformidad con el Plan de Distribución de Areas [Sic] y el Plan Comercial debidamente aprobados por el CETAC".[144] Por lo que la distribución funcional y espacial de áreas comerciales del AIJS es regida por las disposiciones fijadas en estos instrumentos.

Importante señalar que en el Plan de Distribución de Áreas del AIJS se deben considerar diversos aspectos que incluyen la ubicación física de todos los servicios, contemplando los locales comerciales. El plan debe indicar la ocupación real y contractual de las áreas físicas en el AIJS, identificar los tipos de servicios que corresponden a las distintas áreas, especificar el arrendatario específico para cada local y su ubicación, así como establecer las tarifas vigentes para su uso.[145] Mientras que en el plan comercial se detallan "los servicios comerciales, su distribución de áreas y términos contractuales"[146]. Ambos instrumentos deben de ser aprobados por el CETAC. Y son instrumentos adicionales al MPO.[147]

143. Ibídem, Clausula 2.1, 5.
144. Ibídem, Contrato Marco, 14.
145. Ibídem, Apéndice A, Clausula 2.1.4, 6.
146. Ibídem, 118.
147. Ibídem, clausula 2.1.3, 6.

Considerando lo expuesto, es posible afirmar que el plan comercial está intrínsecamente vinculado al plan de distribución de áreas. Esto se debe a que, para elaborar adecuadamente el plan comercial, es imperativo contar con una identificación precisa de las áreas donde se puede llevar a cabo la actividad comercial, tanto en términos de espacio como de servicios. Esta identificación solo se puede lograr a través del Plan de Distribución Funcional y Espacial de Áreas.

Las áreas comerciales son explotadas por el CETAC sirviéndose del Gestor, quien puede explotar estas de manera directa o indirecta.[148] Por concepto del ejercicio de esta actividad el Gestor debe cancelar al CETAC la tarifa previamente establecida por este para los servicios no aeronáuticos[149] (en el punto 3.2.6 de la presente investigación se ahondará sobre las disposiciones aplicables al régimen tarifario no aeronáutico que rige estos servicios).

Por otra parte, el artículo 15 del Decreto Ejecutivo n.º 26801-MOPT con relación al derecho del gestor de realizar recomendaciones al CETAC detalla que el mismo puede hacer sugerencias tanto de carácter general como específicas esto con el propósito de “fijar los mecanismos, principios y cambios necesarios para maximizar la rentabilidad del aeropuerto así como la calidad de los servicios prestados”.[150]

Con el objetivo de ejercer este derecho dentro del CGI se estableció que el plan de distribución funcional y espacial de áreas, si bien es elaborado por el Gestor, debe ser presentado cada año al CETAC para su aprobación y correspondiente actualización.[151] Es preciso enfatizar que, la aprobación de este

148. Ibídem, Contrato Marco, Clausula 4.8.1, 37.
149. Ibídem, Clausula 4.8.2, 37.
150. Poder Ejecutivo de la República de Costa Rica, “Decreto Ejecutivo n.º 26801-MOPT. Reglamento Contratos Gestión Interesada Servicios Aeroportuarios”:15.
151. Consejo Técnico de Aviación Civil, “Contrato para la Gestión Interesada de los Servicios Aeroportuarios Prestados en el Aeropuerto Internacional Juan Santamaría”, apéndice A, clausula 2.1.4, 7.

es una competencia propia del CETAC, que es conforme con las potestades que como dueño de las obras puede ejercer.

En este contexto, es importante señalar que, aunque el Gestor lleva a cabo los servicios de administración del AIJS de conformidad con lo estipulado en la cláusula 2.1 del CGI, en lo que se refiere a las áreas comerciales, que son el foco de atención en esta investigación, dichos servicios se aplican únicamente a aquellas áreas que han sido designadas con ese propósito en el plan de distribución funcional y espacial de áreas.

A mayor abundamiento, nótese que la cláusula 6.3 del CGI, refiere que el Gobierno de Costa Rica “será y seguirá siendo el propietario de todas las obras y mejoras objeto a este Contrato, y en ningún momento tendrá el Gestor ningún interés o derecho de propiedad sobre ellas”[152], de esta forma la distribución funcional y espacial de áreas que realiza el CETAC es una manifestación de este derecho de propiedad sobre la infraestructura AIJS que en ningún caso puede verse extinguido por el CGI que rige su actividad.

Al respecto, para la elaboración del plan funcional y espacial de áreas, el Gestor debe elaborar una propuesta y presentarla al órgano fiscalizador, quien se encarga de remitirlo al CETAC, para la valoración correspondiente. Una vez que la propuesta es recibida por el CETAC, este cuenta con un periodo de 15 días para aprobarlo o formular las observaciones que considere procedentes.[153]

Llama la atención que la cláusula 2.1.4 del apéndice A, del CGI, que regula el procedimiento para la aprobación del plan en comentario, dispone que, una vez que ha sido recibida la propuesta por el CETAC este cuenta con un plazo de “15 días para consultar a los usuarios del Aeropuerto sobre el Plan propuesto, los

152. Ibídem, Contrato Marco, clausula 6.3, 53.
153. Ibídem, Apéndice A, Clausula 2.1.4.

cuales tendrán un plazo de 10 días para comunicar al CETAC sus observaciones al mecanismo".[154]

A partir de lo anterior, se deduce que el CGI estableció un plazo de 15 días para que el CETAC dé a conocer la propuesta proporcionada por el Gestor a los demás usuarios del AIJS. A su vez, estos usuarios disponen de 10 días para presentar las observaciones que consideren pertinentes. Esto implica que el CETAC cuenta con un tiempo limitado, de acuerdo con lo estipulado en la cláusula mencionada para comunicar la propuesta, recibir observaciones y tomar una decisión final de aprobación o rechazo.

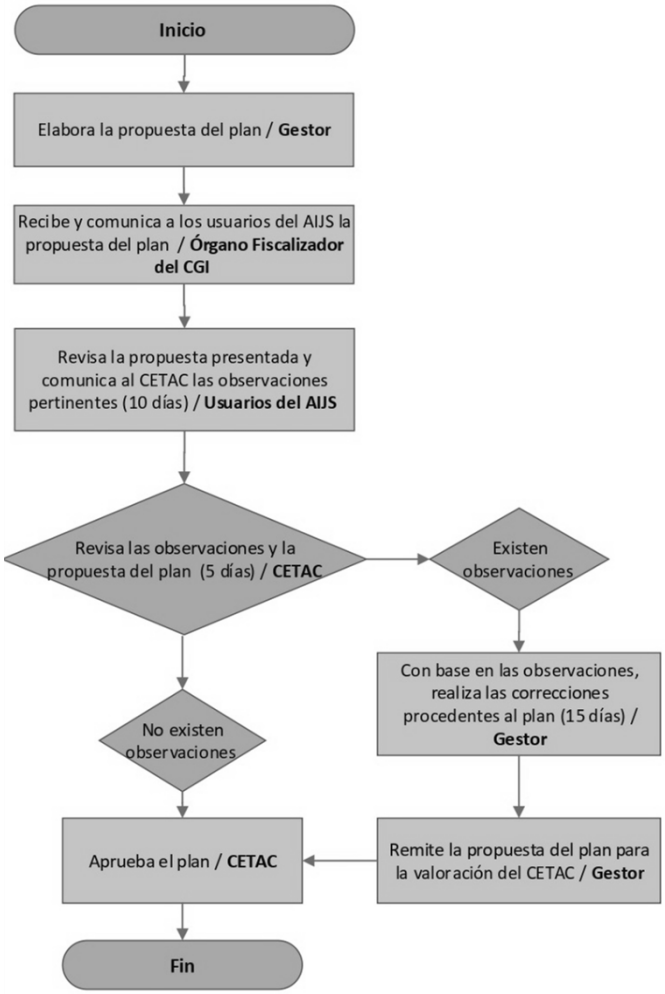
En caso que el CETAC no apruebe el plan propuesto y decida rechazarlo, se establece un plazo de 15 días para que el Gestor realice las adecuaciones correspondientes al mismo, conforme con las observaciones realizadas por el CETAC. [155]

Ahora bien, en el CGI también se dispuso que, en caso de que existieran modificaciones por ampliaciones de la infraestructura del AIJS, dicho plan de distribución de áreas debe ser actualizado siguiendo el procedimiento antes citado.[156]

154. Ibídem, Apéndice A, clausula 2.1.4, 7.
155. Ibídem.
156. Ibídem.

Finalmente, se dispuso que puede el CETAC oponerse mediante acto motivado a la propuesta de distribución de áreas presentada por el Gestor, motivado en razones de seguridad y protección de las actividades del AIJS. [157]

Figura 5: Diagrama del proceso para la elaboración del plan de distribución funcional y espacial de áreas



Fuente 11: Elaboración propia.

En vista de lo expuesto, una vez que el plan de distribución funcional y espacial de áreas ha obtenido la aprobación y se han identificado las áreas

157. Ibídem.

designadas para la explotación comercial, corresponde al Gestor la elaboración de su plan comercial. En relación a este plan comercial, resulta pertinente describir algunos aspectos señalados en el Apéndice A del CGI, en comentario.

Dentro del plan comercial, el Gestor debe incluir para la aprobación del CETAC las especificaciones contractuales que rigen la formalización de los contratos para la explotación de las áreas comerciales que le son designadas en el plan de distribución espacial y funcional de áreas. Entre estas especificaciones pueden citarse, las condiciones específicas de los negocios, procedimientos contractuales y criterios de selección que se utilizan para cada contrato comercial.[158]

El Gestor funge como un asesor del CETAC respecto de los "términos comerciales adecuados y los requerimientos para la contratación de espacios para servicios comerciales en el AIJS"[159], asesoría que ejerce por medio de la propuesta del plan comercial que presenta al CETAC para la respectiva valoración y aprobación.

A su vez el procedimiento de contratación debe ser promovido por el Gestor, quien se encarga de la formalización de este, con base en los términos fijados para este efecto en el plan comercial; para la selección de las empresas que ejecutarán la actividad comercial en las áreas establecidas, debe el Gestor garantizar la libre competencia e igualdad de las empresas oferentes.[160]

En este sentido el Gestor es responsable de la prestación de los servicios comerciales autorizados y debe contratar formalmente la explotación de servicios comerciales, para lo que debe llevar un registro de todos los contratos formalizados; registro al que debe tener acceso el Órgano Fiscalizador, razón por

158. Ibídem, 119.
159. Ibídem, 50.
160. Ibídem.

la que se establece en el CGI la obligación de entregar una copia certificada de los contratos formalizados para la custodia de la DGAC. [161]

Como resultado de lo mencionado anteriormente, es importante notar que, a pesar de lo establecido en la cláusula 4.8.1 del CGI, que otorga al Gestor el derecho exclusivo para operar directa o indirectamente las áreas comerciales, este derecho se encuentra restringido a las áreas previamente designadas como tales en el plan de distribución funcional y espacial de áreas, así como por las condiciones estipuladas para dicha explotación en el plan comercial.

Si bien se ha indicado que el plan de distribución y funcional de áreas y el plan comercial son instrumentos adicionales del MPO, de la revisión realizada al MPO que actualmente rige el CGI se extrae que este no contempla en sus anexos a los citados planes. No obstante, para efectos de la presente investigación la DGAC ha proporcionado los datos visibles en el anexo 4, en los que se puede apreciar el total de metros cuadrados que comprende el área comercial del AIJS, con el detalle del local y cliente por metro cuadrado.

En la información proporcionada por la Contraloría de Servicios de la Dirección General de Aviación Civil (ver anexos 4 y 5) puede apreciarse que el área comercial del AIJS se encuentra comprendida por un total de 7.234,52 m^2, de los que 377,30 m^2, se encuentran siendo ocupados por el IMAS en la zona de salidas y 14 m^2, a pesar de estar permitido que sean utilizados para la venta de productos libres de impuestos, se encuentran libres.

Llama la atención que el dato en mención no contempla la cantidad de metros cuadrados que explota el IMAS en la zona de llegadas; en este punto valga destacar que la persona trabajadora del AEC entrevistada refirió que el IMAS

161. Ibídem, 119.

posee en la zona de salidas un total de 377,3 m^2 y en llegadas 396,2 m^2, Para un total de 773,5 M^2.

De los anteriores datos, es posible señalar que el IMAS según el dato suministrado por la institución explota el 10,69% de las áreas comerciales del AIJS, mientras que conforme con el dato que brinda la DGAC esto equivale solo al 5,21%; porcentaje que está lejos de cumplir con la preferencia de espacio que ocupa la presente investigación.

Conviene señalar que, si bien la disponibilidad de metros cuadrados es un factor importante, dado que se trata de una actividad comercial, la Ley n.° 7460 no solo estableció preferencias en términos de espacio, que se refieren a la cantidad de metros cuadrados disponibles para llevar a cabo la actividad, sino que también determinó preferencias en cuanto a la ubicación.

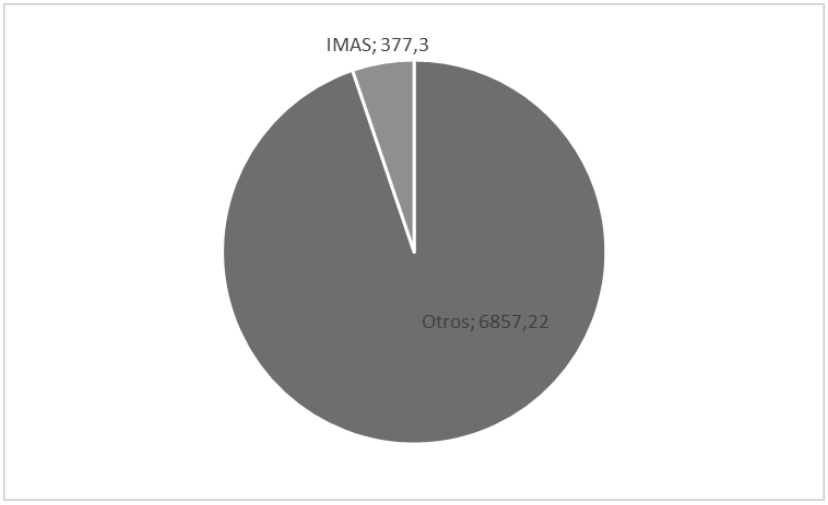
Lo anterior implica que, en la asignación de espacios, se deben considerar elementos como la ubicación en zonas de mayor afluencia de pasajeros y la ubicación en el frente de la tienda, entre otros aspectos que desde el punto de vista técnico comercial sean requeridos para individualizar cuales espacios se encuentran ubicados en zonas preferentes.

En resumen, el derecho de explotación de las áreas comerciales dentro del AIJS no es un derecho que el Gestor pueda ejercer de forma ilimitada. Por el contrario, es evidente que el CETAC ejerce un control constante sobre dicho derecho. Este control se materializa al restringir la asignación de áreas y las condiciones para la operación de los servicios comerciales, las que como puede apreciarse, se encuentran sujetas a la aprobación del plan comercial y plan de distribución funcional y espacial de las áreas comerciales correspondientes.

A mayor abundamiento, es importante referir que en el CGI para la prestación de servicios del AIJS, se indicó claramente que, por medio del mismo,

“no se transfieren la titularidad de los servicios u obras objeto de este Contrato, ni facultades de imperio o de autoridad al Gestor” [162].

Figura 6: Distribución del área comercial del AIJS en metros cuadrados



Fuente 12: Basado en información suministrada por la DGAC.

Consecuentemente, véase que en el apéndice A, del CGI el CETAC se reserva el derecho de establecer modificaciones a la distribución de áreas, para lo que añade:

> El CETAC se reserva el derecho de establecer modificaciones, regulaciones, condiciones o modalidades a los mecanismos para la distribución de áreas físicas **cuando la prestación y/o explotación de dichos servicios o áreas entorpezcan la funcionalidad u operabilidad del AIJS** o **cuando el Gestor incurra en discriminaciones** o **ejerza conductas que puedan afectar el acceso en igualdad de condiciones de las compañías aéreas o de cualquier otro usuario a las instalaciones y servicios del Aeropuerto** y, en general, **cualquier otro asunto que tenga por efecto eliminar, restringir o entorpecer la libre**

162. Ibídem, Contrato Marco, Clausula 2.2, 26.

competencia, sin perjuicio de las sanciones que procedan. (El subrayado no es del original).[163]

La reserva también se hace presente en la cláusula 2, del apéndice A del CGI, en la que se agrega que el CETAC puede cambiar la ubicación de los servicios no aeronáuticos sea para conservar, aumentar o disminuir el área ocupada, cuando las necesidades del aeropuerto así lo requieran.[164]

Por otro lado, en cuanto al servicio proporcionado por las TLI en el AIJS, este ha sido definido como un servicio excluido en el CGI. Los servicios excluidos son aquellos que, de acuerdo con los términos del contrato, no están destinados a ser ofrecidos directa o indirectamente por el Gestor. Por lo tanto, a pesar de la existencia del CGI, estos servicios continúan siendo prestados por terceros que no forman parte de la relación contractual.[165]

Conforme con lo anterior, el servicio comercial prestado por las TLI, sigue siendo prestado por el IMAS, tal y como lo ha sido desde el año 1978, cuando le fue otorgada la explotación exclusiva. Este al ser considerado un servicio excluido del CGI no se ve afectado por la formalización del CGI para la prestación de los servicios en el AIJS.

Ahora bien, a pesar de que el Gestor no puede prestar directa o indirectamente estos servicios, resulta esencial para su desarrollo disponer de un espacio físico dentro del AIJS.

---

163. Ibídem, Apéndice A, clausula 2.1.4, 7.
164. “El CETAC, por intermedio del Órgano Fiscal y previo informe de la DGAC, podrá cambiar de ubicación los servicios no aeronáuticos y/o aeronáuticos y conservar, aumentar o disminuir el área ocupada, cuando las necesidades del aeropuerto así lo requieran. La reubicación será convenida con el Gestor”. Ibídem, 130.
165. Ibídem, Contrato Marco, Cláusula 4.7.1, 35.

Debe aclararse que el Decreto Ejecutivo n.º 26801-MOPT, en su artículo 16, dispuso la obligación del Gestor de coordinar con las demás instituciones públicas que presten sus servicios dentro del aeropuerto. Disposición a la luz de la que el CGI ha establecido una serie de obligaciones para el Gestor y derechos para los usuarios prestatarios, con el objetivo de facilitar el desarrollo de estos servicios.

En línea con lo anterior, el CGI, estableció la obligación del Gestor de respetar todas las relaciones contractuales relacionadas con los servicios excluidos, asignándoles en razón de la disponibilidad de espacio, el requerido para que estos puedan prestar sus servicios conforme con los contratos que rigen su actividad. [166]

A partir de lo expuesto, considerando que la distribución funcional y espacial, así como la planificación de las áreas comerciales, constituyen competencias propias del CETAC, recae en este la obligación de garantizar la asignación de los espacios destinados a la explotación de las TLI, como un servicio excluido, a efectos de que el IMAS pueda ejecutar la actividad comercial que le ha sido atribuida por la ley.

De estas obligaciones se deriva un derecho correlativo del IMAS como titular del servicio excluido de venta de productos libres de impuestos, de disfrutar de condiciones de espacio y ubicación preferentes en los términos que le han sido fijadas por ley, a fin de que pueda llevar a cabo su actividad comercial.

166. “El Gestor respetará todas las relaciones contractuales relacionadas con los Servicios Excluidos y está obligado a supervisar y coordinar la prestación de dichos Servicios Excluidos y, sujeto a la disponibilidad de espacio, a asignar el espacio en metros cuadrados suficiente para permitir que tales terceros proporcionen sus servicios según lo contemplado en los contratos o acuerdos respectivos”. Ibídem, Clausula 4.7.3.

En suma, la distribución funcional y espacial de áreas es una competencia del CETAC que deriva de la titularidad que ostenta este de las obras y servicios que se desarrollan en el AIJS. Si bien en el CGI se dispuso que por medio del Gestor, el CETAC realiza la explotación de las áreas comerciales, es lo cierto que esta explotación, será respecto de las áreas que así individualice el CETAC en el plan elaborado para el efecto. No obstante, es importante, adicional a lo anterior, referir que la explotación que del AIJS realiza el CETAC se encuentra limitada a respetar las disposiciones que le sean impuestas por el legislador.

Consecuente con lo anterior, la distribución funcional y espacial de áreas ha sido una competencia que siempre ha residido en el CETAC y que no fue asignada al Gestor en el CGI, puesto que al ser el Estado el titular de las obras y servicios que se presten en el AIJS, no es posible la delegación de esta potestad de imperio.

Si bien, el CETAC goza de una potestad para la distribución de áreas, es lo cierto que, se encuentra este limitado por las disposiciones que respecto de la administración del AIJS sean fijadas por ley, es decir, por la Asamblea Legislativa, en el ejercicio de las atribuciones que derivan del artículo 121, inciso 14) de la Constitución Política.

La asignación de espacios preferentes sin costo adicional al IMAS no afecta el contrato suscrito por el CETAC y el Gestor para la prestación de los servicios aeroportuarios del CGI. Como se puede apreciar, existen varias disposiciones en el contrato que establecen la obligación del Gestor y, por lo tanto, del CETAC, ya que es este último quien tiene la competencia para la distribución funcional y espacial de las áreas, para proporcionar los espacios necesarios para facilitar el desarrollo de la actividad de las TLI.

En el caso de las TLI, el espacio requerido para promover su desarrollo está regulado por la Ley n.° 4760, que establece la obligación de proporcionar

condiciones de espacio y ubicación preferente para la instalación de estas. Esta disposición normativa eleva a rango de ley el derecho que, como se puede observar en el clausulado mencionado anteriormente, fue protegido por el CGI en razón del interés público que reside en las utilidades que se derivan de la explotación de estos servicios, ya que contribuyen al cumplimiento del objetivo social de combatir la pobreza en el país.

3.2.5. Las funciones de fiscalización del CETAC en relación con el CGI

Para la fiscalización del contrato, se dispuso que el CETAC debe designar un órgano fiscalizador que está conformado por especialistas reconocidos en las diferentes áreas del contrato. Dentro de las funciones de este, se establecen:

> Se encargará de tomar oportunamente las providencias necesarias para que el Gestor se ajuste al estricto cumplimiento de las condiciones, especificaciones y plazos establecidos en este Contrato y demás obligaciones implícitas. Este Órgano verificará el cumplimiento del objeto de la contratación, advertirá a quien corresponda, de acuerdo con el régimen interno, la conveniencia de introducir modificaciones o señalar correcciones en la ejecución del Contrato, recomendará la ejecución de las garantías, la imposición de las multas o sanciones administrativas, o bien, la rescisión o resolución del Contrato, cuando exista fundamento para ello.[167]

La organización y funcionamiento del órgano fiscalizador se encuentran regulados en el Decreto Ejecutivo n.° 29455-MOPT, denominado Reglamento de Creación del Órgano Fiscalizador del Contrato de Gestión Interesada y Reestructuración del Aeropuerto Internacional Juan Santamaría.

167. Ibídem, Cláusula 13.2

El objetivo de este órgano fiscalizador es velar por el cumplimiento de los derechos y obligaciones tanto del Gestor como del CETAC. Entre otras cosas, debe velar por el interés público y por el desarrollo de las actividades en el aeropuerto.[168] La naturaleza jurídica de este órgano fiscalizador, es la de un órgano administrativo no colegiado del CETAC.[169]

La estructura administrativa de este órgano se encuentra integrada por el Inspector General, el Inspector Técnico de Operaciones y el Inspector Técnico de Obras. Cuenta además este órgano con una unidad de asesoría técnica, así como los subalternos de cada una de estas dependencias administrativas. Todos estos, en el tanto son funcionarios públicos están sujetos al régimen jurídico de la Función Pública del CETAC; de esta forma el nombramiento de estos funcionarios debe ser realizado por éste.

Ahora bien, interesa señalar que, los funcionarios de la Unidad De Asesoría Técnica, por disposición de la cláusula 17.10 del CGI, son remunerados con los fondos que ara la fiscalización debe aportar el Gestor al fideicomiso como un gasto operativo derivado de éste. Estos servidores realizan una función especializada y no administrativa relacionada con la fiscalización del contrato. Para ello la cláusula en comentario dispone el monto que debe ser destinado durante el plazo de ejecución del contrato a este fondo. Respecto a los demás funcionarios los mismos son financiados con fondos provenientes del CETAC.[170]

---

168. Poder Ejecutivo, *Decreto Ejecutivo n.° 29455-MOPT, Reglamento de Creación del Órgano Fiscalizador del Contrato de Gestión Interesada y Reestructuración del Aeropuerto Internacional Juan Santamaría:* 3.
169. Procuraduría General de la República, *"Opinión Jurídica n.° OJ-094-2013"* [Emisión 29 de noviembre 2013], Sistema Costarricense de Información Jurídica, PGR SINALEVI, http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamiento/pro_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&nDictamen=17842&strTipM=T
170. Consejo Técnico de Aviación Civil, “Contrato para la Gestión Interesada de los Servicios Aeroportuarios Prestados en el Aeropuerto Internacional Juan Santamaría”, Contrato Marco, Cláusula 17.10, 100.

En la mencionada clausula 17.10 el CGI se estableció que, estos fondos deben de ser considerados como un fondo de reserva, por ende, sus costos no son traslados a las tarifas. Adicional a lo anterior, los fondos excedentes o intereses acumulados al finalizar cada aniversario deben traspasarse a favor del Gestor y cuando finalice los recursos de este deben ser girados al Gestor.[171]

Al no tratarse de un órgano colegiado, la PGR ha destacado que, este órgano fiscalizador se estructura "según el principio jerárquico. De esa forma el funcionario de mayor jerarquía es el Inspector General y la presencia de la Unidad de Asesoría Técnica, encargada de dar asesoría a los distintos integrantes del Órgano Fiscalizador"[172],

Así esta unidad técnica asesora se constituye en una unidad de staff, que se encuentra encargada de brindar el asesoramiento al " Inspector General, así como el Inspector de Operaciones y el Inspector de Obras, en los aspectos generales de fiscalización y en las áreas de su especialización técnica"[173]

Los funcionarios de este órgano son funcionarios públicos; esta condición "les obliga a guiar su actuación por los principios y deberes de la Función Pública. En consecuencia, en su actuación debe hacer prevalecer el interés público y los principios de independencia, imparcialidad y objetividad de la función pública".[174]

---

171. Consejo Técnico de Aviación Civil, "Contrato para la Gestión Interesada de los Servicios Aeroportuarios Prestados en el Aeropuerto Internacional Juan Santamaría", Contrato Marco, Cláusula 17.10, 100.
172. Procuraduría General de la República, *"Opinión Jurídica OJ-094-2013".*
173. Poder Ejecutivo, *"Decreto Ejecutivo n.° 29455-MOPT, Reglamento de Creación del Órgano Fiscalizador del Contrato de Gestión Interesada y Reestructuración del Aeropuerto Internacional Juan Santamaría",* [Aprobado 30 de abril del 2001]: 15, Sistema Costarricense de Información Jurídica, PGR SINALEVI, http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=46262&nValor3=88679&strTipM=TC
174. Procuraduría General de la República, "Opinión Jurídica OJ-094-2013".

El Inspector General del Órgano Fiscalizador en el tanto es el superior jerárquico de este, es el responsable de su desempeño y de asesorar al CETAC en todo lo relacionado con el CGI.[175]

Con relación al plan comercial y plan de distribución funcional y espacial de áreas supra comentados, la propuesta de estos es elaborada por el Gestor, no obstante, deben ser presentados al CETAC para la aprobación por medio del órgano fiscalizador.

Finalmente, este órgano fiscalizador debe tener acceso a toda la información relacionada con el desempeño del Gestor, que es necesaria para ejercer las funciones de control que le han sido atribuidas.[176] En concreto respecto de la explotación de áreas comerciales, compete a este tener acceso al registro de los contratos que para este efecto haya suscrito el Gestor.[177]

3.2.6. Consideraciones sobre las tarifas aplicables a los servicios no aeronáuticos del AIJS

Primeramente, a efectos de fijar el concepto de tarifa realizar una diferenciación de estas, con relación a las tasas.

De esta forma, valga aclarar que existen servicios en los que, en virtud de la existencia de un potencial uso del mismo el pago es obligatorio, aún y cuando el particular no aproveche de manera directa el servicio. En estos casos al pago efectuado se le denomina tasa. La tasa es un tipo de tributo que se encuentra

175. Poder Ejecutivo, *"Decreto Ejecutivo n.° 29455-MOPT, Reglamento de Creación del Órgano Fiscalizador del Contrato de Gestión Interesada y Reestructuración del Aeropuerto Internacional Juan Santamaría":*15
176. Consejo Técnico de Aviación Civil, "Contrato para la Gestión Interesada de los Servicios Aeroportuarios Prestados en el Aeropuerto Internacional Juan Santamaría", Apéndice A, 12.
177. Ibídem, 119

contemplado en el Código de Procedimientos Tributarios, en concreto en el artículo 4, párrafo 3.

Adicionalmente, el hecho generador de las tasas se produce con la sola operación del servicio, estas se encuentran regidas por el principio de equivalencia, esto quiere decir que sus costos deben distribuirse proporcionalmente entre los potenciales destinatarios del servicio. El destino de la captación fiscal producida por las tasas debe estar destinado a financiar el servicio público que se presta; y finalmente se encuentra regulada en torno al principio de costeo y equivalencia que implica que, su traslación económica solo puede considerar los costos necesarios para la implementación operación, administración, mejoramiento y crecimiento del servicio.[178]

Por otra parte, en lo que respecta a la tarifa, la misma no es una categoría tributaria, en el tanto estas carecen de coercitividad, es decir, la remuneración que debe cancelar el usuario se origina en virtud del requerimiento de un servicio público que ha sido delegado a un tercero autorizado. En este sentido, si bien su estimación debe de cumplir con los principios de equivalencia y costeo antes referidos, lo cierto es que a remuneración no proviene de una expectativa de potencial uso del servicio, sino de un aprovechamiento efectivo del mismo que opera ante su expresa solicitud. [179]

La Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia en su Resolución Nº 00648 – 2004 realiza algunas precisiones tendientes a diferenciar el concepto de tarifa del de tasa; en la que señaló que el pago de las tasas es obligatorio para los

178. Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda, Sección VI, "Proceso de Conocimiento de Puro Derecho: Voto n.° 00028-2015; 23 de febrero del 2015, 09:00 horas", expediente 13-005103-1027-CA, *considerando III y IV, https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0034-626976*

179. Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, "Proceso Ordinario: Voto n.° 00648-2004; 4 de agosto del 2004, 15:00 horas", expediente 97-000253-0014-CA, considerando III, https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0034-292382

usuarios potenciales, al ser un tributo la obligación tributaria nace con la concurrencia del hecho imponible. De esta forma su fuente es la ley; contrario a lo anterior, cuando se habla de tarifas, estas surgen a raíz de la voluntad del particular de adquirir determinado servicio, lo que presupone que su pago es obligatorio únicamente para los particulares que demanden el servicio.[180]

Como pago por la explotación de las áreas comerciales, refiere el CGI del AIJS: "el Gestor cancelará las Tarifas estipuladas en el Pliego Tarifario aprobado por el CETAC".[181]

---

180. *"Cuando aún sin aprovechamiento directo, su pago es obligatorio para los usuarios potenciales, la retribución por la utilización del servicio se denomina tasa (por ejemplo recolección de basura, alumbrado público y limpieza de calles). Se trata de una exacción de Derecho Público, de naturaleza tributaria, coactiva y unilateralmente establecida por el órgano competente, o sea, deriva de un hecho taxativo, específico, creado por ley (obligación ex lege). Por otra parte, existen otros servicios no obligatorios, donde hay un acto de voluntad expresado al momento de contratarlos, caso en el cual la retribución que ha de cancelarse se denomina tarifa (definida desde luego por un ente público distinto del prestatario del servicio, en ejercicio unilateral de su potestad pública). Por su naturaleza, para el caso de la tasa, es la realización del hecho imponible la que determina el nacimiento de la obligación tributaria, por tanto, no tiene su fuente en la voluntad del obligado, sino en la de la ley, que es la que la crea y determina su validez, configuración, contenido y modos de extinción. El consentimiento no es relevante en la fijación de estos extremos, pues se dirige tan sólo a la realización del hecho imponible y no a dar nacimiento a una obligación, que como se dijo nace en la ley. La tasa por su carácter de tributo es un ingreso de derecho público, mientras que las tarifas son pagos efectuados por los particulares a la Administración por alguno de sus servicios, -en el caso bajo estudio por el de teléfono-. Así, el Estado como acreedor se encuentra en una situación similar a la de un particular. De ahí, que en términos jurídicos, la diferencia entre tasa y tarifa es clara. La primera es un tributo, una obligación ex lege de derecho público. La segunda, es una cantidad que debe pagarse en cumplimiento de un servicio adquirido voluntariamente (ex contractu), que por lo común no es concurrente en el mercado, aunque sí prestado por un concesionario, ya sea público o privado"* Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, "Proceso ordinario: voto n.º 00648 – 2004; 04 de agosto 2004, 15:00 horas°, expediente: 97-000253-0014-CA, https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0034-292382

181. Consejo Técnico de Aviación Civil, "Contrato para la Gestión Interesada de los Servicios Aeroportuarios Prestados en el Aeropuerto Internacional Juan Santamaría", Contrato Marco, Clausula 4.8.2, 37.

Dentro de los ingresos brutos del CGI en comentario, se encuentran aquellos derivados del cobro de tarifas aeronáuticas y no aeronáuticas.

En lo que respecta a la potestad para la fijación de tarifas, es menester referir que las tarifas que cubren los servicios aeronáuticos, por tratarse este de un servicio que de conformidad con la ley n.° 7592, Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP), compete su regulación a la ARESEP. Las mismas deben de ser fijadas por esta entidad; mientras que las tarifas para los servicios no aeronáuticos, en el tanto no son servicios que sean regulados por la ARESEP, la fijación es competencia del CETAC, conforme con los procedimientos que a continuación se exponen.

Antes de resaltar los aspectos considerados importantes en el proceso de establecimiento de tarifas aplicables a los servicios no aeronáuticos, es importante aclarar que, dado que no es relevante para el propósito del estudio actual, se excluye el análisis del procedimiento destinado a la fijación de tarifas para los servicios aeronáuticos. Por lo tanto, nos enfocaremos exclusivamente en el proceso de establecimiento de tarifas no aeronáuticas, las cuales se utilizan, entre otras finalidades, para la operación de los servicios comerciales.

Tal como se ha señalado con anterioridad, la explotación de los servicios comerciales así dispuestos por el CETAC en el respectivo plan de distribución funcional y espacial de áreas es realizada por el gestor. Por lo que conforme con la cláusula 4, 8.2 del CGI de mérito, el Gestor debe cancelar al CETAC las tarifas correspondientes por dicha explotación; por tanto, es el Gestor quien asume la responsabilidad de facturar, en nombre del CETAC, las tarifas correspondientes. Estos montos deben de ser depositados en la cuenta del fideicomiso que se ha establecido a efectos de administrar el patrimonio del CGI[182].

182. Ibídem, Apéndice A, 117.

Además de estas tarifas el Gestor “deberá cancelar, como mínimo, los derechos y tarifas adicionales señalados en su Oferta y detallados en el Apéndice H por la explotación de las áreas comerciales. Estos derechos adicionales podrán constituir una suma fija o un porcentaje sobre los derechos de los servicios comerciales”.[183]

Dentro de estos derechos adicionales, se destaca en el apéndice H, el monto fijo, consistente en un 20% de las utilidades netas que debe otorgar el IMAS con motivo de la explotación de las TLI.

Finalmente se indica en esta misma cláusula que ”en caso de que el Gestor acuerde con terceros términos más favorables a los señalados en su Oferta, los montos correspondientes pasan a formar parte de los Ingresos Distribuibles”[184]. De esta forma, los ingresos devengados por el cobro de las tarifas no aeronáuticas y otros derechos adicionales que se establezcan en la negociación contractual entre el Gestor y los proveedores de estos servicios forman parte de los ingresos distribuibles del CGI.

Ahora bien, el procedimiento para la fijación de estas tarifas no aeronáuticas se encuentra dispuesto en el apéndice H del CGI. Cabe destacar que este apéndice fue modificado en su totalidad por la adenda número dos realizada a este instrumento contractual, que fue suscrita en fecha 6 de junio del 2011 y que cuenta con el debido refrendo por parte de la CGR otorgado mediante oficio n.° DCA-2180 del 25 de agosto del 2011.[185]

183. Ibídem, Contrato Marco, 37.
184. Ibídem.
185. Ver refrendo en: https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs_cgr/2011/SIGYD_D_2011013619.pdf

En el punto 3 de este apéndice se encuentra la regulación para la fijación de las tarifas no aeronáuticas que son las que se aplican a la explotación del área comercial del AIJS.

Conforme con la naturaleza para las que son creadas las tarifas, se establece que estas deben de tomar en cuenta “la necesidad de recobrar los costos relacionados con los gastos de las aerolíneas y de los concesionarios por las facilidades utilizadas u ocupadas por ellas y el valor de mercado promedio que se cobra por este servicio en aeropuertos con características similares a las del AIJS”.[186]

Las tarifas aplicables a los edificios en la terminal dependen de los metros cuadrados efectivamente utilizados y su cobro se realizará mensualmente.[187] En concreto, en lo que atañe a los servicios comerciales estas tarifas deben de permitir “la recuperación de todos los costos atribuibles a estas áreas y asegurar que produzcan un nivel de utilidades adecuado”[188].

Referente a este servicio se estableció además que el Gestor tiene la facultad de cobrar derechos adicionales a los servicios comerciales los que pueden consistir en un elemento fijo o variable y al igual que las tarifas, forman parte de los ingresos distribuibles.

En lo que es de interés para la presente investigación, uno de estos derechos fijos consiste en el 20% de los ingresos netos que debe de cobrar el Gestor al IMAS con motivo de la explotación de las TLI. Tal como se ha precisado, este monto fijo no tiene la naturaleza jurídica de las tarifas.

186. Ibídem, Apéndice H, Cláusula 3.2, 18.
187. Ibídem, Cláusula 3.3.1, 20.
188. Ibídem, Cláusula 3.3.2.2, 22.

De esta manera, además de la tarifa mensual que el IMAS debe pagar en relación con la cantidad de metros cuadrados en la explotación de las TLI, también debe conceder al Gestor el mencionado 20%. Como se ha señalado en el análisis de la naturaleza legal de la competencia para operar las TLI por parte del IMAS realizado anteriormente (3.1.1.4), este porcentaje tiene su origen en la ley: inicialmente, fue regulado por la Ley n.° 6256 y posteriormente, en el año 2007, a través de la Ley n.° 8536 a la Ley n.° 4760.

Cabe resaltar que las tarifas a los servicios aeronáuticos y no aeronáuticos deben ser actualizadas cada año. Para ello se dispone que a más tardar el 10 de enero el Gestor debe presentar como parte de su plan anual una propuesta para las tarifas aplicables[189]. Estas tarifas comienzan a regir como máximo a partir del 1 de junio de cada año.[190]

3.3. Fortalecimiento financiero del IMAS por medio del otorgamiento de espacios preferentes en el AIJS

La Ley n.° 8563 introduce una serie de reformas y adiciones a la Ley n.° 4760, específicamente en lo que concierne a las TLI. Estas modificaciones tienen como propósito principal proporcionar al IMAS recursos adicionales para la atención de la pobreza y la pobreza extrema, para lo que se incorporan cuatro disposiciones destinadas a fortalecer el financiamiento de estas áreas.

Las medidas de fortalecimiento consisten en: la ratificación de la competencia otorgada al IMAS para explotar de manera exclusiva, a nivel nacional las TLI, competencia que le había sido asignada desde el año 1978; el establecimiento de la obligación del IMAS de destinar el 100% de las utilidades netas producidas en la explotación de las TLI al financiamiento de la oferta programática institucional; la eliminación de la obligación de otorgar el 20% de las

189. Ibídem, Cláusula 4.1, 22.
190. Ibídem, 23.

utilidades al Ministerio de Hacienda, esto significa que los recursos destinados al financiamiento de los programas de promoción y protección social del IMAS, aumentan a un 80% de las utilidades generadas, y finalmente, la obligación del encargado de la administración de los puertos, fronteras y aeropuertos internacionales, de brindar al IMAS condiciones de espacio y ubicación preferente para las instalaciones de las TLI.[191]

Figura 7: Principales medidas para el fortalecimiento financiero de las TLI dispuestas en la Ley n.° 8563

Fuente 13: Elaboración propia.

Siguiendo la línea de lo expuesto previamente, a continuación, se enfatizan ciertos aspectos contenidos en el expediente legislativo n.° 16.240, que condujo a la promulgación de la Ley n.° 8563. Estos aspectos sirvieron de fundamento para que el legislador incluyera en dicha ley la disposición que obliga a los administradores de los puertos, aeropuertos y zonas fronterizas del país a proporcionar al IMAS espacios preferentes para la instalación de las TLI.

Por medio del artículo 1 de la Ley n.° 8563, Ley de Fortalecimiento Financiero del IMAS, se adiciona un inciso h) al artículo 14 de la Ley n.° 4760, en el que se dispone que “El encargado de la administración de puertos, fronteras y

191. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, “Proyecto de ley: Fortalecimiento Financiero del Instituto Mixto de Ayuda Social”, 5 y 6.

aeropuertos internacionales, deberá garantizar condiciones de espacio y ubicación preferentes para las instalaciones de las tiendas libres de derechos, sin costo adicional para el IMAS"[192]

El legislador del 2007 era consciente que los recursos con los que cuenta el IMAS son insuficientes para atender los problemas de pobreza y pobreza extrema que se presentan en el país.[193] Por lo que, uno de los objetivos que motivaron la Ley n.° 8563, fue el eliminar la obligación de girar al Ministerio de Hacienda y al CETAC el 20% a cada uno de las utilidades netas que anualmente generaban las TLI ello con el objetivo de destinar el 100% de estas al financiamiento de la oferta programática institucional, para lo que se indicó en la exposición de motivos del proyecto de ley:

> En resumen, con el proyecto se pretende lo siguiente. . .
>
> 3- Eliminar la disposición de repartir un 20% de las utilidades generadas por las Tiendas Libres, a Aviación Civil-Alterra y un 20% al Ministerio de Hacienda. Las Tiendas Libres han experimentado un vigoroso crecimiento en los últimos 4 años, sus ventas han crecido de 2.000 millones a 8.000 millones, al punto que se han convertido en la segunda fuente de ingresos brutos de la institución. . . Estas tiendas calzan perfectamente dentro de la naturaleza del IMAS, por cuanto su ley de creación se preocupó por

192. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, "Ley n.° 8563, Fortalecimiento Financiero del Instituto Mixto de Ayuda Social": 1.

193. *"El IMAS requiere de instrumentos normativos sencillos y claros que no obstaculicen su labor, ni que limiten el destino de los escasos recursos asignados a esta actividad, razón por la que se justifica la reforma incorporada en este proyecto, que busca garantizar una disposición de fondos más ejecutiva, eficaz y acorde a los objetivos institucionales perseguidos"* Motivación del proyecto de ley. Iniciativa presentada por el diputado Fernando Sánchez Campos del Partido Liberación nacional en el periodo 2006-2010, proyecto presentado el 12 de setiembre del 2006. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, "Proyecto de ley: *Fortalecimiento Financiero del Instituto Mixto de Ayuda Social",* 5.

> otorgarle fuentes seguras de ingresos más allá de los aportes de Hacienda.[194]

El proyecto de ley buscaba dotar a la institución de mayores recursos, procurando no afectar el presupuesto nacional, y no crear una carga a quienes son usuarios de estos servicios. Para ello el objetivo del proyecto se centró en ampliar los recursos propios del IMAS. De esta forma, se propuso que el IMAS no distribuya las ganancias obtenidas con el Ministerio de Hacienda y el CETAC.[195] Así fue expresado por el señor Luis Diego Víquez, quien en su condición de Presidente Ejecutivo del IMAS al comparecer ante la Comisión Permanente de Asuntos Sociales en la sesión ordinaria n.° 14 del 5 de julio del 2006, expresó:

> El proyecto de Fernando establece claramente que se le quita una plata que nos quitan: Hacienda nos quita plata, Aviación Civil nos quita. O sea, que en lugar de mil y resto de millones anuales serian como mil setecientos millones anuales al 2006. . .
>
> Por eso el proyecto es muy bondadoso, porque no crea nuevos impuestos, no crea leyes específicas para nada sino que limpia nuestros ingresos de manotazos que se la han ido dando.[196]

Sin embargo, a pesar de lo mencionado, dado que el AIJS ha estado sujeto a un régimen de explotación especial bajo la figura de la contratación de Gestión

---

194. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, “Proyecto de ley: Fortalecimiento Financiero del Instituto Mixto de Ayuda Social”, 6 y 7.

195. “Es indispensable fortalecer la institución, si queremos resultados tangibles en lucha contra la pobreza en los próximos meses, toda vez que la nueva estructura programática y organizativa de la institución la hacen requerir de nuevos recursos y si lo podemos generar de manera autónoma y sin cargos al presupuesto nacional, aún mejor”. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, “Proyecto de ley: *Fortalecimiento Financiero del Instituto Mixto de Ayuda Social”, 7*.

196. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, “Proyecto de ley: *Fortalecimiento Financiero del Instituto Mixto de Ayuda Social”, 7*.

Interesada desde el año 2001, con el propósito de preservar el equilibrio financiero del contrato, surgieron durante las deliberaciones legislativas en la Comisión de Asuntos Sociales una serie de preguntas acerca de la viabilidad de eliminar el 20% de las ganancias que se destinaba al CETAC.

En concreto sobre este aspecto el Gestor mediante oficio n.° GO-GE-06-337 de fecha 14 de agosto del 2006, suscrito por el representante legal de Alterra Partners, dirigido a la Comisión de Asuntos Sociales, señaló:

> Deseamos manifestarles que Alterra Partners Costa Rica, S.A. ("ALTERRA") Firmó un contrato con el Estado en donde se proyectaron todos los ingresos del Aeropuerto incluyendo los aportados por las Tiendas del IMAS al proyecto. Dichos ingresos no sólo forman parte de un compromiso entre el Estado y el Gestor Interesado, sino que también son ingresos necesarios para la operación, manteamiento, administración, construcción y pago de la deuda.
>
> El proyecto 16.240 desvía esos ingresos a otros fines, y por lo tanto desequilibrara económicamente el proyecto de Modernización del Aeropuerto Internacional Juan Santamaría, ya que propone eliminar la disipación de repartir un 20% de las utilidades generadas por las tiendas libres, a Aviación Civil-Alterra y también se obliga a garantizar condiciones de espacio y ubicación preferente para las instalaciones de las tiendas libres de derechos sin costo adicional al IMAS.
>
> Si es voluntad de los señores Diputados eliminar esos ingresos del proyecto de Modernización del Aeropuerto Internacional Juan Santamaría, les solicitamos respetuosamente en el articulado transitorio del Proyecto de Ley se garanticen esos ingresos de otra manera para que no se desequilibre el contrato.

> No estamos en contra de que se fortalezca una institución tan beneficiosa para el país, cómo [Sic] lo es el IMAS, sin embargo, les hacemos ver que en esta ocasión se pretende fortalecer la institución en perjuicio del proyecto de Modernización del Aeropuerto.

La comunicación proporcionada por el Gestor en el mencionado oficio presenta algunas deficiencias. En primer lugar, es importante señalar que el 20% destinado al CETAC en el CGI no constituye una tarifa, sino más bien un monto fijo. Esto se ha analizado previamente en el punto 3.2.6. Además de esta suma fija, el IMAS, al igual que los demás usuarios que explotan los servicios del área comercial, tiene la obligación de pagar una tarifa en razón de los metros cuadrados que le son asignados para la explotación, misma que es establecida por el CETAC para los servicios no aeronáuticos, como se establece en el CGI.

Sobre la tarifa que cancela el IMAS con motivo de la explotación comercial realizada por las TLI, en oficio suscrito por MBA. Silvia Rivera Valle, Vicepresidenta del Consejo Técnico de Aviación Civil, fechado 17 de agosto del 2006,[197] se refirió a la improcedencia de no cobrar a las TLI las tarifas correspondientes por la explotación comercial, en donde diferenció el caso de las instituciones públicas que prestan sus servicios en el AIJS pero no realizan una actividad comercial, de aquellas que prestan un servicio lucrativo, como lo es el caso de las TLI.

Para ello, agrega el oficio en comentario, en el primero de los casos es improcedente el cobro de una tarifa por cuanto estos servicios son servicios públicos que no pueden ser prestados por ninguna otra instancia, no obstante, tratándose de una actividad de naturaleza comercial, al ser sus ingresos producto

197. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, “Proyecto de ley: Fortalecimiento Financiero del Instituto Mixto de Ayuda Social”, 151 a 163.

del espacio del que gozan en el AIJS, es pertinente el establecimiento de una tarifa.[198]

---

198. "En cuanto al tema de la procedencia o no de la facturación y cobro por el uso del espacio a las Instituciones Públicas que prestan servicios dentro del Aeropuerto Internacional Juan Santamaría, el Principio general de tratamiento igualitario para la totalidad de los sujetos que prestan tales servicios, lo establece el artículo 166 ibídem que indica: . . .
Esta norma en general no excepciona el tratamiento jurídico entre servicios o sujetos prestatarios de los mismos. No obstante, el Contrato de Gestión Interesada si lo estableció, tanto del lado terrestre como del lado aéreo como por ejemplo: los casos de la Dirección General de Migración y Extranjería o el Instituto Nacional de Seguros, ya que en el Anexo A.3 inciso r que se debe garantizar a las dependencias pública que tengan atribuciones directa o indirectamente vinculadas con la actividad aeroportuarias, sin costo alguno los espacios y áreas requeridos dentro del Aeropuerto para el desempeño de sus funciones. Nótese que en principio dentro de la escala jerárquica de las fuentes del ordenamiento, prevalecerían las disposiciones de la Ley supracitada de manera que para dimensionar su aplicación a fin de que exista la posibilidad de que la exención cubra expresamente a dependencias o instituciones públicas que presten servicios relacionados directa o indirectamente con la actividad aeroportuaria y por coadyuvar a la misma, es decir que prestan un servicio público no lucrativo propio de su actividad, la Contraloría General de la República ha vertido criterio al respecto mediante el oficio 09120 de 28 de julio del 2005, en su opinión jurídica indicó que el contrato hace la delimitación de Servicios de Operación y Mantenimiento que le corresponde ejecutar al CETAC, haciendo la distinción ente aquellos servicios que son directamente responsabilidad de éste y aquellos que salen de su esfera y que son clasificados en servicios retenidos, servicios excluidos, servicios comerciales, servicios autorizados por el CETAC y los servicios resultantes de las relaciones precedentes. (. . .).
Por lo que el Ente Contralor consideró para el caso comparativo que no resulta claro el fundamento jurídico para cobrar una tarifa de arrendamiento por el uso de un determinado espacio físico a cargo del Ministerio Meteorológico Nacional y el INS cuyas actividades no son comerciales dentro del AIJS y que en cambio, realiza funciones legales para garantizar la Seguridad Aeronáutica y en el último caso su relación con la seguridad aeroportuaria son obligatorios según el Anexo 14 de la Organización de Aviación Civil Internacional y no puede ser brindada por otra dependencia por lo que se trata estrictamente de la prestación de un servicio público. Se establecen dos situaciones claramente diferenciadas, una en cuanto a las instituciones públicas que prestan servicios públicos en los aeropuertos y su actividad se relaciona con el tema aeronáutico, y las empresas que explotan un servicio mercantil, las cuales estarán obligadas según o que establezca el Reglamento respectivo al pago de una tarifa, renta o derecho.
De esta manera, el Gestor debe garantizar a las dependencias públicas que tengan atribuciones directas o indirectamente vinculadas con la actividad

De la exposición de motivos del proyecto de ley se extrae que la intensión de la norma era la eliminación del 20% de utilidades anuales que era cancelado al CETAC, no la exención al pago de las tarifas dispuestas para los servicios no aeronáuticos. En consecuencia, al parecer existió en la especie una confusión en cuanto a ambos conceptos.

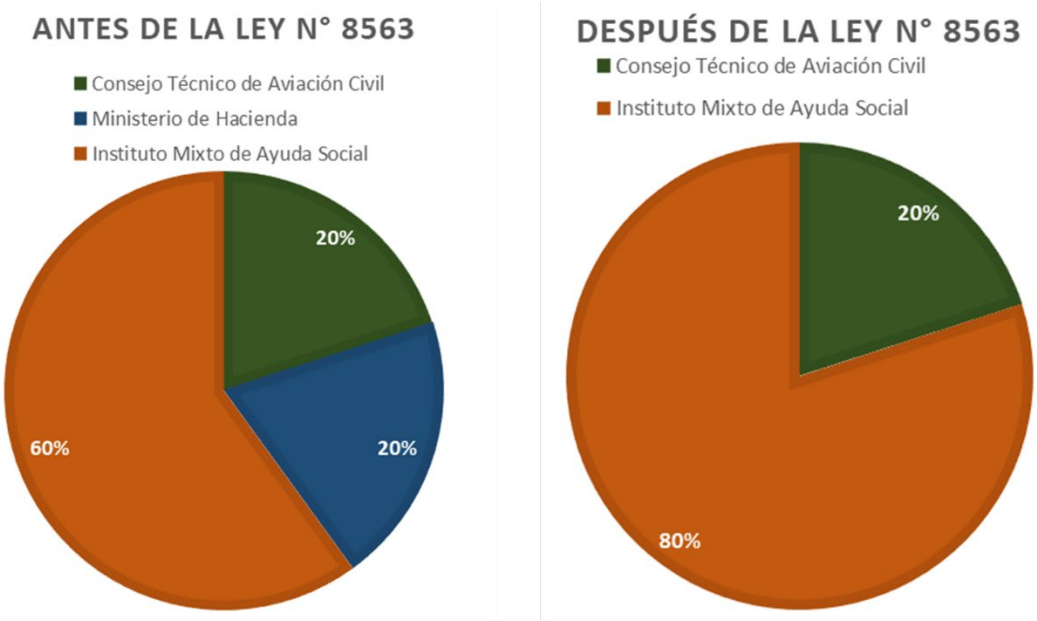
A pesar de ello el proyecto de ley también tenía como fin además eliminar el 20% de utilidades que anualmente estaban dirigidos al Ministerio de Hacienda,

---

aeroportuaria, que no realicen actividad comercial sin costo alguno, los espacios y áreas requeridos dentro del AIJS para el desempeño de sus funciones.
4- Caso contrario lo es el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) por cuanto, pese a que tiene la condición de Servicios Excluidos de la Terminal que son brindados por dependencias púbicas, su actividad si es eminentemente de naturaleza estrictamente comercial y no coadyuva en modo alguno con aspecto de seguridad en el AIJS ni se relaciona con actividades aeronáuticas, por lo que requiere del otorgamiento de espacios por la Autoridad Aeronáutica con la limitante de que los servicios aeronáuticos vinculados con la actividad propia de la Terminal es preponderante, y ya que se explota un servicio que genera ingresos económicos que son facilitados por dicho espacio y los pasajeros internacionales. Lo cual no exime en modo alguno la posibilidad de aplicar el Régimen tarifario en virtud del uso de espacio para desarrollar la actividad. . .
Para el caso del IMAS, la causal de desequilibrio provendría de la aprobación de una legislación que exime de la aplicación tarifaria a la Institución, estando en la etapa de ejecución el Contrato de Gestión Interesada que data de fecha anterior a la emisión de la norma y obligaría al restablecimiento del equilibrio económico, con mayores obligaciones para el CETAC a las establecidas en las cláusulas contractuales". Transcripción en lo conducente del oficio de fecha 17 de agosto del 2006. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, "Proyecto de ley: *Fortalecimiento Financiero del Instituto Mixto de Ayuda Social",* 153 a 157.

aspecto que se logró consolidar con éxito, pasando este 20% a formar parte de las utilidades del IMAS.[199]

Figura 8: Representación de la distribución de utilidades netas producto de la explotación de las TLI antes y después de la Ley n.° 8563.



Fuente 14: Elaboración propia.

En la figura que precede, se proporciona comparación entre la distribución de las utilidades generadas por la explotación de las TLI antes de la entrada en vigor de la Ley n.° 8563 y después de esta. En dicha comparación, se evidencia que a partir de la implementación de esta ley el 80% de dichas ganancias se destinan al financiamiento de la oferta programática del IMAS.

En este punto del análisis es esencial tener claro que las TLI gozan de una exención fiscal de naturaleza redistributiva con el objetivo de destinar los ingresos generados por su actividad al financiamiento de la oferta programática institucional. Dado que operan como entidades comerciales, es fundamental para

su desarrollo contar con espacios adecuados. Históricamente, el acceso a estos espacios ha representado un desafío para la institución, por ello, a través de la Ley en comentario, se estableció el derecho de las TLI a disfrutar de condiciones preferenciales en cuanto a espacio y ubicación.

De esta forma, durante el debate en el pleno legislativo, se consideró asignar espacios preferenciales tanto a las TLI como al IMAS, como una medida para fortalecer a estas entidades. En este sentido, cabe resaltar las palabras del Diputado Fernando Sánchez Campos, registradas en el Acta de la sesión plenaria n.° 117, del lunes 4 de diciembre de 2006, donde argumentó:

> La ley toma algunas previsiones para que a las tiendas del IMAS se les ubique en lugares preferenciales. Todos sabemos que no es lo mismo cuando alguien sale de viaje, tener una tienda cerca de la entrada o la salida de los pasajeros que tenerla en una de las esquina. Así que de esta manera..., se logran generar más recursos para el Instituto Mixto de Ayuda Social" (p. 418), en igual sentido, la diputada Ofelia Taitelbaum Yoselewich, en el acta de la sesión plenaria N.° 130 del martes 9 de enero del 2007, expresó: "se prevén, condiciones favorables para su ubicación en los aeropuertos, esto de conformidad con las inconveniencias que, en la práctica, ha enfrentado el IMAS para su ubicación" Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica.[200]

Adicionalmente, en el dictamen afirmativo rendido por la Comisión de Asuntos Sociales respecto del proyecto de ley, los diputados integrantes de esta comisión expresaron:

> El proyecto cumple con los siguientes aspectos. . . Se introduce en la Ley Constitutiva del IMAS la figura de las tiendas libres en los aeropuertos

200. Ibídem, 671.

> internacionales, esto debido a que estas se encuentran reguladas y establecidas en la Ley complementaria a la ejecución del presupuesto de 28 de abril de 1978, N.° 6256, aun cuando su funcionamiento y manejo financiero ha pertenecido al IMAS. Se prevén además, condiciones favorables para su ubicación en los aeropuertos, esto de conformidad con las inconveniencias que en la práctica ha enfrentado el IMAS para su ubicación en los aeropuertos.[201]

Considerando que el 20% de las utilidades destinadas al CETAC forman parte de un monto fijo que, dentro del apéndice H) del CGI se estableció debían cancelar las TLI al CETAC, originalmente, el propósito del proyecto en cuestión era eliminar esta disposición. Sin embargo, el legislador ponderó el posible impacto económico de esta medida y optó por no eliminarla, pero durante la discusión legislativa, se estableció que el pago de este 20% se realizará únicamente mientras el CGI esté en vigor. Después de su vencimiento, el CETAC deberá buscar otras fuentes de financiamiento, y el IMAS no tendrá la obligación de efectuar dicho pago.

En este sentido en la discusión legislativa llevada a cabo en el acta N.° 24 del día 29 de agosto del 2006, en la Comisión de Asuntos Sociales, se indicó:

> DIPUTADO SÁNCHEZ CAMPOS:
>
> El asunto es que el compromiso es de un 20% pero no sabemos si a futuro puede ser eso o puede ser menos o puede ser nada. Lo que queremos es darle flexibilidad para que a futuro ese convenio –porque no sabemos cuánto tiempo existirá el convenio- dejase de existir, el compromiso también deja de existir y en eso obtendríamos el mejor resultado posible. Con esa previsión, estamos flexibilizando a futuro la posibilidad.

201. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, “Proyecto de ley: Fortalecimiento Financiero del Instituto Mixto de Ayuda Social”, 288.

DIPUTADA CHACÓN ECHEVERRÍA:

Diputado, una pregunta: si bien entendí, el objetivo de la ley es para tener la seguridad jurídica de que se le giraran los recursos que el IMAS necesita. En este preciso caso, me parece que no estamos con el mismo espíritu.

Yo nada más lo que quiero es asegurarme de que los recursos lleguen, entiende, es una cuestión de que los recursos lleguen para ser utilizados en los proyectos del IMAS.

DIPUTADO SÁNCHEZ CAMPOS:

Diputada, usted tiene razón. Ojala que esto no fuera necesario hacerlo. Se está haciendo porque existe un convenio firmado por el Estado costarricense y tenemos que respetarlo y nosotros no podríamos legislar y al mismo tiempo incurrir o hacer incurrir al Estado costarricense en un incumplimiento. Entonces, la salida que encontramos, de común acuerdo con el IMAS, es: dejemos en la legislación hasta un 20%, para que se cumpla y siempre y cuando el convenio esté vigente; en el momento en que el convenio dejar [Sic] de estar vigente, ya no va a ser necesario y por eso hasta un 20% es que se pone.

DIPUTADA CHACÓN ECHEVERRÍA:

Otra pregunta: ¿Y si firmamos otros convenio [Sic]? O sea, una vez que este convenio expire, si viene uno nuevo hay que hacer una negociación y firmar un nuevo convenio. ¿No estamos también poniéndole un tope para el nuevo convenio; no lo estamos amarrando en este sentido?

DIPUTADO SÁNCHEZ CAMPOS:

> Eso también lo pensamos. El convenio en este caso es de Aviación Civil y no es directamente del IMAS. EL IMAS en este caso se está convirtiendo en una especie de pagador de Aviación Civil y también así lo planteó el IMAS, pues ya el 20 es suficiente. No quisiéramos pensar que el IMAS . siga siendo el pagador de Aviación Civil. Ya tendría en este caso, que buscar otras fuentes de financiamiento". Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica.[202]

Como se aclaró en el punto 3.1.1.4, la explotación de las TLI es una competencia propia del IMAS la cual le ha sido otorgada por el legislador para que este pueda llevar a cabo la operación de este servicio comercial.

A la luz de las actas legislativas mencionadas que forman parte del proyecto de ley en comentario, se puede observar que la decisión de mantener el 20% de utilidades destinado al CETAC en la Ley n.° 8563 se fundamenta en el objetivo de mantener el equilibrio financiero del CGI, partiendo de la premisa errónea de que sin dicho monto se afectaría tal equilibrio.

En relación con este tema, como se señaló en el punto 3.2.6, el financiamiento de este contrato se lleva a cabo mediante las tarifas destinadas a cubrir los costos correspondientes. El CGI establece una relación contractual entre el Gestor y el CETAC, por lo que en caso de que se elimine dicho porcentaje, es responsabilidad de este último asegurar el equilibrio financiero del contrato, llevando a cabo las adaptaciones necesarias en dichas tarifas en función del 20% que dejaría de percibirse.

Finalmente, de cualquier forma, la decisión de eliminar o mantener dicho porcentaje forma parte de la discrecionalidad que posee el legislador al crear la ley que otorga la competencia al IMAS para explotar las TLI.

---

202. Ibídem, 173.

Conviene recordar que estas disfrutan de una exención tributaria cuyo establecimiento está reservado a la ley, por lo que el legislador, en el ejercicio de su poder tributario, puede determinar la finalidad para la cual se establecerá dicha exención.

Particularmente en el caso del AIJS, conviene señalar que la Ley n.° 4760 dispone: “en el caso de los puestos libres de derechos en aeropuertos internacionales, una vez realizada la correspondiente declaratoria anual, el IMAS girará hasta un veinte por ciento (20%) de las utilidades referidas, al Consejo Técnico de Aviación Civil, como pago por el uso de las áreas correspondientes”.[203] De esta manera, mientras subsista la obligación de destinar al menos el 20% de las utilidades al CETAC, esta exención tiene principalmente un propósito redistributivo destinado a abordar los problemas de pobreza en el país y, parcialmente, a promover el consumo, ya que al tratarse de productos libres de impuestos se busca fomentar su consumo y financiar con este porcentaje las operaciones del CETAC en la explotación del AIJS.

Consecuente con lo anterior, el argumento de mantener el mencionado 20% debido a una potencial afectación en el equilibrio financiero del CGI es incorrecto, ya que en la fijación de tarifas el CETAC tiene la capacidad de realizar las modificaciones necesarias para asegurar dicho equilibrio.

Finalmente, conviene aclarar que la Ley n.° 8563 incorpora una única disposición transitoria que establece que la misma no afectará los contratos suscritos por el Estado con anterioridad; de esta forma las posibles afectaciones deberán ser analizadas en cada caso concreto. En suma, la sola existencia de una relación contractual previa, como lo es el CGI (objeto de este estudio) no presupone per se una inaplicabilidad de las disposiciones de esta norma.

---

203. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, “*Ley n.° 4760, Ley de Creación del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS)”:*14.

Capítulo IV: Propuesta de solución

> El derecho público de la regulación económica se convierte en el lugar privilegiado donde converge el derecho público y el derecho privado, el cual se enfrenta al reto de encontrar el equilibrio entre control y libertad, entre sometimiento y flexibilidad, entre regulación y eficiencia.[204]

A partir de los hallazgos extraídos del análisis de las fuentes de investigación realizado en el capítulo III, este capítulo se centra en la identificación, evaluación y selección de la propuesta jurídica para abordar la problemática planteada (4.1). Luego, se procede al diseño de esta propuesta (4.2) y, finalmente, se lleva a cabo su elaboración (4.3).

4.1. Identificación, evaluación y selección de la propuesta jurídica.

En esta sección se plantean las posibles propuestas de solución para la problemática jurídica planteada (4.1.1). Posteriormente, se exploran las diversas alternativas, para lo que se realiza un análisis exhaustivo de las ventajas y desventajas de cada propuesta; así como de la viabilidad jurídica, practicidad y factibilidad de implementación en el contexto actual (4.1.2). Finalmente, a partir de los hallazgos obtenidos se selecciona la opción más adecuada (4.1.3), la cual será diseñada y elaborada en los puntos 4.2 y 4.3, respectivamente.

4.1.1. Identificación de las propuestas.

Para materializar el derecho del IMAS a obtener condiciones preferenciales de espacio y ubicación en el área comercial del AIJS, esta investigación ha considerado tres posibles soluciones al problema jurídico identificado: la

204 Hernández Rodríguez, 350.

formulación de una propuesta de ley futura (lege ferenda), la interpretación auténtica del artículo 14, párrafo final de la Ley n.° 4760 que concede dicho derecho, o la implementación de un convenio interinstitucional entre el IMAS y el CETAC.

4.1.2. Evaluación de la viabilidad de las propuestas.

Tomando en cuenta estas, a continuación, se lleva a cabo un análisis crítico de las diversas alternativas propuestas. El objetivo es evaluar su viabilidad jurídica y su adecuación al contexto actual, teniendo en cuenta las implicaciones a corto y largo plazo de cada una de estas opciones.

En relación con la propuesta de lege ferenda a partir del análisis de las fuentes de información ha sido posible apreciar que la coordinación interinstitucional entre el CETAC, como administrador del AIJS, y el IMAS ha sido el principal obstáculo para la efectividad del derecho conferido al IMAS por la ley. Además, el término "condiciones de espacio y ubicación preferente" es un término jurídico indeterminado, ya que su definición precisa depende de la aplicación de aspectos técnicos propios del entorno comercial.

Por lo tanto, en la propuesta de ley, resulta crucial establecer pautas claras para facilitar esta coordinación interinstitucional, así como criterios específicos para la asignación de espacios preferentes a las tiendas libres de derechos, teniendo en cuenta la eficiencia operativa, la seguridad y las necesidades de los usuarios.

Además, dado que la norma no solo garantiza el derecho a condiciones preferentes en cuanto a ubicación, sino también en cuanto a espacio, es imprescindible implementar mecanismos de control que aseguren la transparencia en la asignación de estos espacios.

Por otra parte, considerando la naturaleza de la actividad comercial realizada por las tiendas libres de derechos, también es necesario incluir en la propuesta la priorización de la asignación de locales comerciales en lugares cercanos a las áreas de alto tránsito de pasajeros, con el fin de facilitar su acceso y maximizar su visibilidad para los viajeros. Además, se debe garantizar un espacio adecuado para mejorar la experiencia de los usuarios, lo que contribuirá a promover el comercio y a satisfacer las necesidades de los viajeros de manera más eficiente.

A partir de lo anterior, con relación a una propuesta de lege ferenda, la promulgación de una nueva ley ofrecería la oportunidad de proporcionar una solución más adecuada al contexto actual del área comercial del AIJS; esta es una solución más específica, lo que facilitaría su implementación. Sin embargo, es importante tener en cuenta que el proceso legislativo para la creación de una ley demanda un mayor tiempo de espera y negociación entre los diferentes frentes políticos. Además, dado el carácter impredecible del proceso legislativo y las posibles dificultades de índole que podrían surgir durante su desarrollo, no hay garantía de que la voluntad del legislador se traduzca en la aprobación de la ley.

Para evaluar la viabilidad de la interpretación auténtica del párrafo final del artículo 14 de la Ley n.° 4760 como posible solución, es fundamental establecer algunas precisiones sobre los alcances de la interpretación auténtica de las normas. En este sentido, en relación con este tema, la PGR en su opinión jurídica n.° OJ-115-2019, destacó:

> A través de una interpretación auténtica únicamente pueden aclararse conceptos oscuros de la ley, pero sin exceder su contenido material, pues si se va más allá de la norma que se pretende aclarar, en realidad se estaría frente a una reforma de naturaleza legal y no a una simple interpretación. . . aunque formalmente el procedimiento de aprobación es el mismo para las interpretaciones auténticas como para la emisión de normas legales

nuevas, materialmente resulta indispensable distinguir entre uno u otro supuesto, pues la norma interpretativa tiene efectos retroactivos al momento de emisión de la norma interpretada.

En este sentido, la norma interpretativa intenta descubrir la verdadera intención del legislador y por eso se incorpora o integra retroactivamente al contenido de la norma que interpreta. . .

Es por ello que la ley interpretativa no debe agregarle a la norma interpretada un contenido que no esté comprendido en su ámbito material, pues a través de ella sólo pueden aclararse conceptos oscuros o dudosos de otra ley, precisando cuál es su verdadero sentido normativo.[205]

Consecuentemente, la interpretación auténtica de la norma podría brindar una mayor seguridad jurídica de cara a la aplicación de la norma, considerando aspectos actuales. No obstante, la limitación estricta al texto de la norma sujeta a interpretación puede tener consecuencias negativas. Por un lado, si bien existe la certeza que el IMAS conserva el derecho que le ha sido otorgado en la ley previa, existe el riesgo en el proceso legislativo exceder su contenido material de la interpretación auténtica, lo que haría inviable el proyecto por derivarse en la creación de una nueva norma.

Debido a la limitación existente, la interpretación auténtica de la norma solo resulta posible para establecer medidas específicas que faciliten la asignación de espacios preferenciales dentro del CETAC. Para ello, es imperativo que el legislador parta de una interpretación precisa del término "condiciones de espacio y ubicación preferente". Esto implica considerar que dicho término abarca la

---

205. Procuraduría General de la República, “Opinión Jurídica n.° OJ-115-2019”, [Emisión 11 de setiembre del 2019], Sistema Costarricense de Información Jurídica, PGR SINALEVI, http://www.pgrweb.go.cr/scij/busqueda/normativa/pronunciamiento/pro_ficha.aspx?param1=prd&param6=1&ndictamen=21560&strtipm=t

priorización de locales cercanos a las zonas de mayor tránsito de pasajeros dentro de las áreas comerciales, así como la implementación de medidas que mejoren la visibilidad y accesibilidad de las TLI, entre otros aspectos técnicos relevantes para caracterizar un espacio como preferente en el contexto comercial. Sin embargo, debido a la complejidad y especificidad de dichos aspectos técnicos, no es posible detallarlos en el presente documento, ya que escapan al ámbito de conocimiento del mismo.

No obstante, la interpretación auténtica podría dar lugar a múltiples interpretaciones discrecionales, lo que podría generar incertidumbre y conflicto. Por último, al igual que con la propuesta anterior, esta opción está sujeta a las vicisitudes y demoras que puedan surgir durante el proceso legislativo.

Ahora bien, con la finalidad de ponderar la implementación de un convenio interinstitucional entre el IMAS y el CETAC, primeramente, se hace necesario individualizar los alcances de estos. En este sentido, la PGR, citando a Castillo Blanco, 1996, ha indicado que los convenios entre instituciones han sido definidos como "… una de las técnicas de carácter bilateral que se emplean para conseguir la coordinación interadministrativa a través de las relaciones de colaboración y cooperación entre distintos sujetos públicos"[206]. Asimismo, el dictamen en comentario respecto de esta figura precisó:

> Los Convenios de Cooperación Interinstitucional son aquellos acuerdos suscritos entre dos o más entes públicos, con miras a lograr una interrelación que se traducirá en última instancia en un mejoramiento en la calidad y eficiencia de la prestación del servicio público, concretizados a través de relaciones de colaboración y cooperación, en la que ambas partes

206. Procuraduría General de la República, "Dictamen n.° C-250-2007", [Emisión 25 de julio de 2007], Sistema Costarricense de Información Jurídica, PGR SINALEVI, http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamiento/pro_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&nDictamen=14671&strTipM=T

intervienen en una situación de igualdad, puesto que no se justifica una situación de privilegio de una entidad frente a la otra.

En este sentido, las partes deben plantear los objetivos conjuntos como los beneficios que conllevará la suscripción del convenio a favor del interés público, no sin antes señalar el fundamento legal con que cuentan para la formalización del mismo. [207]

Teniendo en cuenta estas consideraciones, la formalización de un convenio interinstitucional, al llevarse a cabo en el marco de la cooperación, brinda una mayor flexibilidad para plasmar los intereses y competencias de ambas instituciones con el fin de satisfacer el interés público. Además, el proceso de formalización de estos convenios no es tan rígido como el proceso de creación o interpretación auténtica de las normas, lo que implica una mayor rapidez en la implementación de la propuesta.

Sin embargo, esta opción también presenta ciertas desventajas. Por ejemplo, dado que se trata de un proceso de negociación, este puede llegar a ser complejo; aunado a lo anterior, es indispensable en estos la concurrencia de la voluntad institucional, lo que supone un cierto grado de dependencia a esta.

En el caso que nos ocupa, el convenio interinstitucional a formalizar debe contemplar aspectos que garanticen una coordinación interinstitucional efectiva entre el CETAC y el IMAS, aspecto que es fundamental para asegurar el pleno disfrute del derecho en cuestión. En este instrumento se debe incluir mecanismos que permitan identificar de manera individual los locales comerciales que cuenten con condiciones preferenciales en cuanto a su espacio y ubicación, lo cual es un aspecto es de naturaleza técnica, como se ha mencionado previamente.

207. Ibídem.

A efectos de proporcionar una mayor claridad respecto de las ventajas y desventajas de esta, obsérvese la siguiente tabla:

Tabla 7: Posibles propuestas de solución: ventajas y desventajas.

Propuesta	Ventajas	Desventajas
Lege ferenda	- Adecuación al contexto actual. - Diseño de una solución específica.	- Demanda más tiempo la implementación. - Incertidumbre del proceso legislativo.
Interpretación auténtica del párrafo final del artículo 14 de la Ley n.° 4760	- Seguridad jurídica. - Adecuación al contexto actual.	- Pluralidad de interpretaciones. - Incertidumbre del proceso legislativo. - Limita a la norma que interpreta.
Convenio interinstitucional entre el IMAS y el CETAC	- Flexibilidad. - Rapidez.	- Dependencia de la voluntad institucional. - Complejidad del proceso de negociación.

Fuente 15: Elaboración propia.

4.1.3. Selección de la propuesta: formalización de un convenio interinstitucional.

Basándonos en la evaluación de las posibles soluciones a la problemática jurídica abordada en esta investigación (realizados en el punto 4.1.2), en síntesis puede apreciarse que, para hacer efectivo el goce del derecho por parte del IMAS, la propuesta a emplear debe de promover una adecuada coordinación interinstitucional y a su vez posibilitar la individualización de los locales que

cuenten con condiciones preferentes en cuanto a espacio y ubicación, considerando la conformación física del área comercial del AIJS.

De acuerdo con lo expuesto anteriormente y considerando la inherente incertidumbre del proceso legislativo, tanto en la creación de la ley como en su interpretación auténtica, debido a la convergencia de diversos factores como los políticos, de negociación, de cumplimiento de procedimientos y los temporales, se concluye que formalizar un convenio interinstitucional entre el IMAS y el CETAC es una alternativa más viable para garantizar el disfrute efectivo del derecho en cuestión.

El convenio no solo permite fortalecer la coordinación entre ambas instituciones, sino que también facilita la identificación de los locales con condiciones preferentes, considerando la naturaleza variable de la infraestructura del AIJS, la cual se desarrolla de manera gradual según las necesidades establecidas por el CGI y los aspectos propios del área técnica comercial.

No debe perderse de vista que el objetivo de la propuesta jurídica de esta investigación es permitir al IMAS materializar el derecho de obtener locales preferentes en términos de espacio y ubicación en el área comercial del AIJS.

De esta forma, se consideró que la elaboración de una propuesta de lege ferenda o de interpretación auténtica de la ley, dada la incertidumbre existente en el procedimiento legislativo, desembocaría en una propuesta platónica difícil de poner en práctica.

Para elegir esta opción como la más viable, se tomó en cuenta además que en el proceso de elaboración del convenio se pueden establecer estrategias de comunicación entre las partes que permitan superar las desventajas presentadas para su implementación, mientras que, tratándose de la formación de una nueva ley o la interpretación auténtica de la norma, estás opciones presentan

desventajas que para esta investigación son insuperables pues dependen del alea existente en el proceso legislativo.

Adicionalmente, se tomó en cuenta que ya existe una ley que otorga el derecho, no obstante, a pesar de que esta data del año 2008 la misma no ha sido implementada. En consecuencia, aunque se lograra la aprobación legislativa de cualquiera de los citados instrumentos, esto no garantizaría una implementación real de la ley, pues se corre con la posibilidad de que ocurra lo mismo que ha ocurrido hasta el momento, con la norma existente.

Finalmente, a pesar de que, como se resaltó en el punto 4.2.1, la complejidad del proceso de negociación para la formalización del convenio constituye una desventaja de esta figura; la implementación de estrategias de comunicación entre las instituciones involucradas, que permita que se planteen los intereses de ambas partes de manera efectiva en procura de la búsqueda de la satisfacción reciproca de estos intereses, durante la fase de elaboración del convenio puede mitigar los desafíos de este proceso.

4.2. Diseño de la propuesta jurídica

Ahora bien, una vez establecido que la formalización de un convenio interinstitucional entre el IMAS y el CETAC es la propuesta jurídica considerada por esta investigación como la más adecuada para materializar el derecho del IMAS, de seguido se procede con el diseño de este instrumento.

Ahora bien, primeramente, en el convenio propuesto se detallan los considerandos. En estos se abordan una serie de aspectos fundamentales para comprender el contexto y las bases legales que sustentan la propuesta de solución a la problemática jurídica planteada. En primer lugar, se destaca la creación del IMAS como institución descentralizada con autonomía administrativa, cuyo propósito es atender la pobreza extrema en el país. Se resalta también la

necesidad de promover la participación de los sectores público y privado en esta tarea. Asimismo, se resalta la competencia del IMAS para la explotación de las TLI en el país.

Por otro lado, se menciona la contratación para la gestión de los servicios aeroportuarios del AIJS, y de la exclusión de los servicios comerciales de las TLI de dicha gestión; destacándose la obligación del gestor de respetar la relación contractual entre el IMAS y el CETAC para garantizar condiciones preferentes en el área comercial del AIJS.

Al finalizar estos considerandos se reconoce el interés compartido entre el IMAS y el CETAC de promover el desarrollo comercial y contribuir a la erradicación de la pobreza en el país.

Por otra parte, dentro del clausulado del convenio, se proporcionan las abreviaturas utilizadas en el documento para simplificar su lectura y comprensión;[208] y las definiciones de los principales términos utilizados a lo largo del convenio para evitar confusiones y asegurar una adecuada interpretación.[209]

Seguidamente, se detalla el marco jurídico aplicable, en el que se enuncian las leyes, decretos ejecutivos y reglamentos las cuales se fundamenta el convenio y que son relevantes para la su ejecución.[210]

Adicionalmente, reviste de gran interés plasmar claramente el objeto del convenio, cual es el regular la asignación de espacios comerciales y administrativos en el AIJS para la operación de las TLI.[211] Destacándose en este instrumento el interés público presente, ya que por disposición de la Ley n.° 4760,

208 . Clausula primera de la propuesta de convenio desarrollada en el punto 4.3.
209. Clausula segunda de la propuesta de convenio desarrollada en el punto 4.3.
210. Clausula tercera de la propuesta de convenio desarrollada en el punto 4.3.
211. Clausula cuarta de la propuesta de convenio desarrollada en el punto 4.3.

las utilidades generadas por las TLI se destinan al financiamiento de programas sociales ejecutados por el IMAS para combatir la pobreza en el país.[212]

Por otra parte, para hacer efectivo el objeto del convenio, es menester resaltar que a partir del análisis de las fuentes de información realizada en el capítulo III, es posible afirmar que el IMAS, en virtud de la competencia exclusiva para la explotación comercial de las TLI, ostenta un derecho para su instalación en el AIJS con condiciones preferentes en cuanto al espacio y la ubicación.

Adicionalmente, a la luz de la disposición normativa que otorga el derecho de mérito, se colige que el CETAC en su condición de encargado de la administración de la distribución funcional y espacial de las áreas comerciales del AIJS tiene la obligación de suministrar al IMAS los citados espacios.

Por ende, para hacer efectivo este derecho, en primer lugar, es necesario identificar dentro de la infraestructura del aeropuerto aquellos espacios que cumplen con las "condiciones de espacio y ubicación preferente". Dado que este se trata de un término técnico, su identificación requiere la intervención de profesionales con experiencia en este campo.

A efectos de determinar cuáles son los espacios que cumplen con las citadas condiciones preferentes, se remitió consulta al Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos de Costa Rica, con la finalidad de consultar si se cuentan con profesionales que puedan realizar un peritaje en el área comercial del AIJS. Este dio respuesta a la solicitud en el oficio n.° PERITAJES-0133-10-2023, de fecha 31 de octubre del 2023,[213] proporcionando algunos nombres de profesionales que podrían realizar el mismo.

212. Clausula quinta de la propuesta de convenio desarrollada en el punto 4.3.
213. Ver anexo 7.

El peritaje especializado requerido tiene como finalidad la evaluación por parte de profesionales expertos en ingeniería y arquitectura del área comercial del AIJS, en términos de distribución espacial, acceso a los consumidores, características físicas, entre otras. Por tanto, a partir de este es posible contar con el insumo que oriente la toma de decisiones respecto a la asignación de locales comerciales en el área del AIJS.

Atendiendo a lo anterior, en el convenio interinstitucional propuesto se establece como punto de partida el compromiso de los suscribientes de llevar a cabo un peritaje especializado el cual deberá ser contratado siguiendo el procedimiento de contratación pública correspondiente para la adquisición de servicios.[214]

Partiendo de la necesidad de identificar los espacios que cumplen con estos requerimientos, el convenio interinstitucional entre el CETAC y el IMAS, debe establecer pautas de coordinación que aseguren la materialización de este derecho. De esta forma, teniendo claro que el punto de partida para superar la problemática que nos ocupa es la individualización de los locales comerciales preferentes, en el marco de la coordinación interinstitucional se plantea que este peritaje sea realizado por medio de un tercero externo contratado conforme con los procedimientos de contratación administrativa.

En este sentido, se especifica que el procedimiento para la contratación de este servicio sea desarrollado por el IMAS y financiado con sus recursos. Sin embargo, se acuerda que el pliego de condiciones para el mismo sea elaborado de manera conjunta por ambas instituciones, para lo que se detalla el procedimiento a seguir.[215]

214. Clausula octava de la propuesta de convenio desarrollada en el punto 4.3.
215. Clausula novena de la propuesta de convenio desarrollada en el punto 4.3.

Para llevar a cabo el peritaje se necesitará acceder a información del AIJS y, posiblemente, a las instalaciones del mismo. En razón de lo que se establece como una de las obligaciones del CETAC, el proporcionar la información necesaria para que este se lleve a cabo, así como el conceder los permisos correspondientes para acceder a las instalaciones de la zona comercial.[216]

Una vez finalizado el peritaje, se aclara que el IMAS se encuentra obligado a comunicar los resultados al CETAC. Este a su vez, por medio del Órgano Fiscalizador, debe remitir los resultados al Gestor, a efectos de que este último los tome en consideración al elaborar la propuesta del plan de distribución funcional y espacial de áreas.[217]

En línea con lo anterior, en la propuesta del plan de distribución funcional y espacial de áreas que el Gestor remite al CETAC deberá tomar en cuenta asignar al servicio excluido para el desarrollo de las TLI, los espacios señalados en el peritaje. En cumplimiento de las disposiciones del CGI (Apéndice A, clausula 2.1.4, 7.) se resalta la obligación de comunicar la propuesta del plan al IMAS, a efectos de que este como usuario pueda realizar las observaciones pertinentes.[218]

En el convenio interinstitucional se detallan los procedimientos a seguir para la comunicación de los resultados del peritaje y de la propuesta del plan de distribución funcional y espacial de áreas.[219]

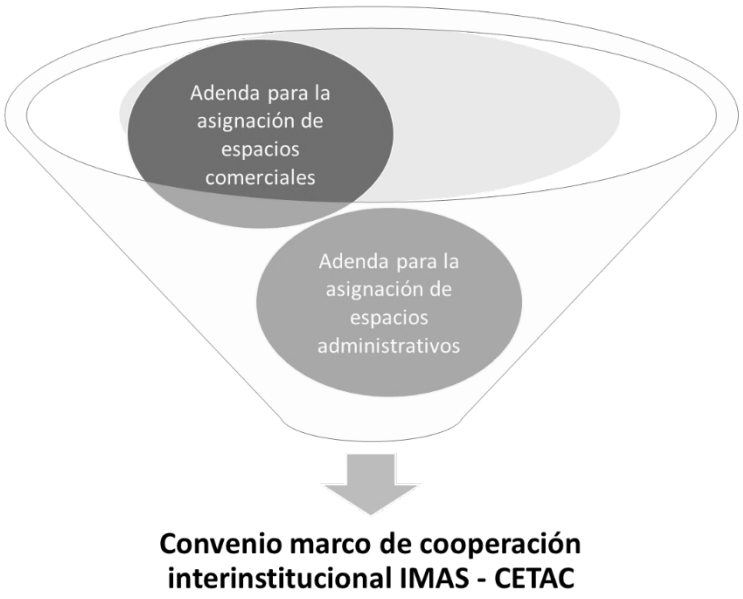
Asimismo, una vez que este plan sea debidamente aprobado por el CETAC, con el propósito de asignar los espacios comerciales para la instalación

---

216. Clausula décima de la propuesta de convenio desarrollada en el punto 4.3.
217. Clausula décimo primera de la propuesta de convenio desarrollada en el punto 4.3.
218. Clausula décimo primera y décimo segunda de la propuesta de convenio desarrollada en el punto 4.3.
219. Clausula décimo tercera de la propuesta de convenio desarrollada en el punto 4.3.

de las TLI, se señala el deber de formalizar adendas que se deriven del convenio marco.[220]

Figura 9: Ilustración de la propuesta jurídica



Fuente 16: Elaboración propia.

La operación de las TLI también requiere la asignación de espacios administrativos, por lo tanto, la propuesta contempla la posibilidad de regular la asignación de estos mediante la formalización de adendas. A efectos de facilitar una mayor comprensión en la figura 9 se facilita una representación de esta propuesta.[221]

Considerando que es posible que se realicen modificaciones sustanciales a la infraestructura del área comercial o se construyan nuevas instalaciones en el AIJS, para evitar inconvenientes futuros con relación a los espacios que cumplen con los requerimientos establecidos por la ley, se toma como medida, en caso de que esto se presente, la obligación de reiterar el procedimiento que para este efecto regula el convenio.[222]

220. Clausula décimo cuarta de la propuesta de convenio desarrollada en el punto 4.3.
221. Clausula décimo cuarta de la propuesta de convenio desarrollada en el punto 4.3.
222. Clausula décimo quinta de la propuesta de convenio desarrollada en el punto 4.3.

De conformidad con la ley, el CETAC no puede cobrar al IMAS un costo adicional en razón de la asignación de un espacio preferente (artículo 14 Ley N.° 4760). En este sentido, el acuerdo dispone que el IMAS debe pagar al CETAC las tarifas correspondientes por los espacios que ocupa, así como el 20% anual de las utilidades netas; empero no es posible que este último pueda imponer cargos adicionales basados en las condiciones preferentes.[223] En razón de lo anterior, en el convenio se dejan plasmados estos aspectos con relación a los pagos por el uso del área comercial.[224]

Reviste de importancia además individualizar las obligaciones tanto del IMAS como del CETAC dentro del convenio, siendo de gran importancia dentro de estas la obligación de este ultimo de reservar los espacios necesarios para las TLI, y del IMAS de cancelar el monto correspondiente por este uso.[225]

Por otra parte, al considerar la rapidez con la que el arbitraje puede resolver conflictos en comparación con la jurisdicción ordinaria, que en este caso sería la jurisdicción contenciosa administrativa, así como la flexibilidad del procedimiento y la autoridad de cosa juzgada que deriva del laudo arbitral, se opta por establecer el arbitraje como una forma alternativa de resolver los conflictos que puedan surgir en la implementación del convenio.[226]

---

223. Así dispuesto por el artículo 14 bis de la ley n.° 4760, al indicar: “En el caso de los puestos libres de derechos en aeropuertos internacionales, una vez realizada la correspondiente declaratoria anual, el IMAS girará hasta un veinte por ciento (20%) de las utilidades referidas, al Consejo Técnico de Aviación Civil, como pago por el uso de las áreas correspondientes. . . El encargado de la administración de puertos, fronteras y aeropuertos internacionales, deberá garantizar condiciones de espacio y ubicación preferentes para las instalaciones de las tiendas libres de derechos, sin costo adicional para el IMAS”.
224. Clausula décimo sexta de la propuesta de convenio desarrollada en el punto 4.3.
225. Clausula sexta y sétima de la propuesta de convenio desarrollada en el punto 4.3.
226. Clausula vigésimo de la propuesta de convenio desarrollada en el punto 4.3.

Finalmente, el “Convenio de Concesión para el uso de locales destinados a la venta de artículos libres de derechos en el Aeropuerto Internacional Juan Santamaría”, suscrito entre el IMAS y el CETAC en el año 1987, ha perdido su aplicabilidad actual debido a los cambios que se han presentado tanto en el ordenamiento jurídico como en la infraestructura aeroportuaria. Por esta razón, se ha considerado apropiado, en aras de preservar la seguridad jurídica, aclarar la rescisión de este en virtud del nuevo convenio que regirá las relaciones entre las partes (clausula vigésimo cuarto de la propuesta de convenio desarrollada en el punto 4.3).

Teniendo en consideración la descripción anterior, a continuación se presenta un desglose detallado de las acciones necesarias para llevar a cabo la materialización de la propuesta. Para ello se realiza una estimación de los plazos requeridos para cumplir cada acción y se identifican las instancias institucionales involucradas en cada una de ellas. Este proceso se divide en dos etapas: la primera etapa previa a la formalización del convenio marco y la segunda etapa, que implica la ejecución del convenio.

4.2.1. Etapa preliminar

Durante esta fase inicial, se ha observado que en las interacciones previas con el CETAC no se ha logrado establecer una colaboración eficaz para coordinar la asignación de nuevos espacios comerciales destinados a la instalación de las TLI. Ante esta situación, se opta por que la propuesta del convenio sea remitida directamente mediante un acuerdo del CD del IMAS al CETAC, instando el inicio de comunicaciones con el fin de llevar a cabo una revisión conjunta del instrumento.

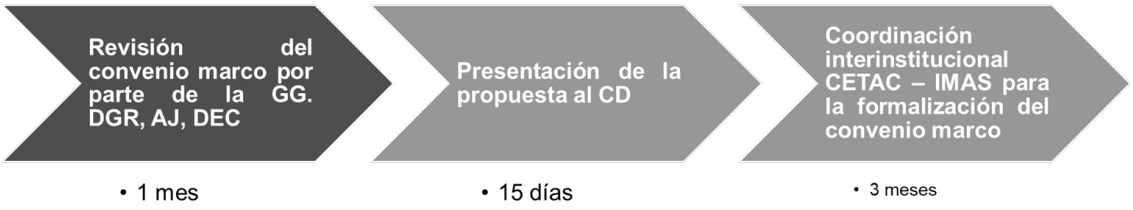
Para este efecto, previamente resulta crucial realizar una evaluación del instrumento jurídico proporcionado en la presente investigación por parte de un equipo de trabajo interdisciplinario compuesto por representantes de la GG, la

DGR, la AJ y el DEC con el objetivo de considerar aspectos de otras áreas técnicas que, eventualmente, podrían no haber sido abordados desde la perspectiva exclusivamente jurídica.

Una vez que el documento del convenio interinstitucional haya sido depurado, proceso que implica obtener la correspondiente constancia de legalidad por parte de la AJ, se requiere trasladar dicho documento para que sea conocido por el CD institucional. Posteriormente, una vez que el CD lo apruebe, se debe enviar el acuerdo al CETAC, lo que da inicio al proceso de coordinación interinstitucional necesario para la elaboración conjunta del documento final.

Finalmente, se ha realizado una estimación del tiempo necesario para el desarrollo de esta etapa, dividiéndola en tres fases, las cuales se presentan en la figura siguiente. Así se proyecta un plazo máximo de 4 meses y 15 días para la culminación de la misma.

Figura 10: Proyección temporal para el desarrollo de la fase preliminar



Fuente 17: Elaboración propia.

4.2.2. Ejecución del convenio

Para esta etapa se ha tomado en consideración que la formalización del convenio, una vez que se cuenta con la versión final elaborada en conjunto por el IMAS y el CETAC, requiere la aprobación del CD del IMAS y de la Junta Directiva del CETAC, por lo que se proyecta el plazo de un mes para la firma del convenio correspondiente.

Adicional a lo anterior, de acuerdo con el clausulado del convenio propuesto se fija en periodo de dos meses para la elaboración conjunta del pliego de condiciones requerido para iniciar los procedimientos de contratación para el peritaje especializado.

El tipo de licitación a emplear para adquirir los servicios del peritaje especializado dependerá del costo de dicho servicio. En este momento, carece de la información necesaria para determinar una estimación del costo, puesto que este es un aspecto que depende de los términos de referencia. Por lo tanto, se ha considerado el escenario más exigente, que implica llevar a cabo el procedimiento de licitación mayor, a fin de validar la viabilidad de realizarlo, a pesar de que sus plazos más largos.

Dado este contexto, si optamos por el procedimiento de licitación mayor, el cual abarca plazos más extensos, se llevarán a cabo prórrogas y se agotarán todas las fases recursivas; se estima que, desde la publicación de este proceso hasta su adjudicación, transcurrirá un periodo de aproximadamente 8 meses. Esta estimación se basa en la duración habitual que las contrataciones de esta índole suelen tomar institucionalmente bajo las condiciones mencionadas.

Si bien el plazo con el que cuenta el contratista adjudicado para cumplir con el servicio requerido dependerá del pliego de condiciones, se ha fijado prudencialmente un periodo temporal de cuatro meses para la ejecución del peritaje especializado.

Una vez obtenidos los resultados del peritaje especializado, considerando que es responsabilidad del Gestor la elaboración de la propuesta del plan de distribución funcional y espacial de áreas, y que las comunicaciones entre el Gestor y el CETAC se llevan a cabo a través del órgano fiscalizador, se establece un plazo de un mes para la remisión de dichos resultados. Esta comunicación se

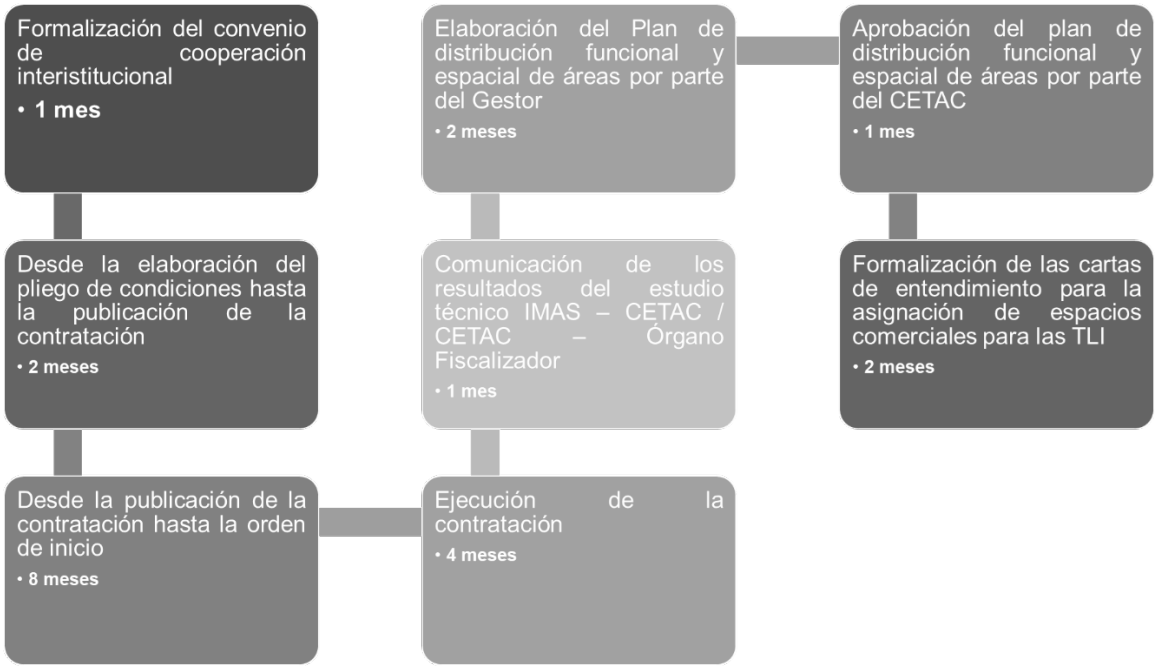
llevará a cabo desde el IMAS al CETAC y posteriormente, del CETAC al Gestor por medio del órgano fiscalizador.

Ahora bien, en virtud de que el plan de distribución funcional y espacial de áreas debe ser actualizado cada año y ser incorporado al MPO, debido a que en la actualidad no se cuenta con el mismo, a pesar de que el CGI ha estado operando desde el año 2001, a efectos de adecuar esta situación a derecho en cumplimiento del clausulado del CGI y de la normativa de rango legal que otorga al IMAS el derecho de gozar de condiciones de espacio y ubicación preferente para la instalación de sus tiendas, se ha establecido un plazo de dos meses. Este período permitirá al Gestor, tomando en cuenta los resultados obtenidos del peritaje mencionado, formular la propuesta del plan.

En línea con lo anterior, esta investigación ha dejado claro que aunque el Gestor presenta una propuesta del plan en comentario, la aprobación final recae en el CETAC. Esto se debe a la naturaleza misma de la gestión interesada, ya que el CETAC opera las áreas comerciales a través del Gestor. Por lo tanto, una vez que la propuesta del plan haya sido comunicada al CETAC, se contempla un plazo de un mes para que este lleve a cabo las gestiones administrativas correspondientes a nivel institucional para su aprobación definitiva; dentro de este periodo se contempla la comunicación de la propuesta del plan que debe realizarse al IMAS como usuario del AIJS.

Finalmente, una vez individualizadas las áreas asignadas para la explotación comercial de las TLI, se establece un periodo de dos meses máximo para que se formalicen las adendas que derivan del convenio marco. Este plazo ha tomado en cuenta que las cartas de mérito requieren el visto bueno del CD del IMAS y de la Junta Directiva del CETAC.

Figura 11: Proyección temporal para el desarrollo de la fase de ejecución del convenio marco



Fuente 18: Elaboración propia

4.3. Elaboración de la propuesta jurídica

A continuación, conforme con las consideraciones expuestas a la largo del 4.2, se procede a continuación a presentar la propuesta del clausulado del convenio marco.

Convenio marco de cooperación interinstitucional entre el Instituto Mixto de Ayuda Social y el Consejo Técnico de Aviación Civil para la asignación de espacios comerciales destinados a la operación de las Tiendas Libres de Impuestos en el Aeropuerto Internacional Juan Santamaría

Entre nosotros, **nombre de la persona que ocupa el cargo de Presidente Ejecutivo del IMAS,** mayor de edad, estado civil, portador de la cédula de identidad número _-____-____, profesión, vecino de _____, en mi condición de Presidente Ejecutivo del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), cédula jurídica

cuatro-cero cero cero-cero cuatro dos uno cuatro cuatro; con domicilio en San José, calle 29, avenidas 2 y 8, Barrio Francisco Peralta, nombrado por Acuerdo de Consejo de Gobierno, artículo ____, del acta de la sesión ordinaria número _____, celebrada el día __ de ___ del dos mil ____, publicado en la Gaceta N.° _ del día __ de ___ del _____, personería inscrita en el tomo ____, asiento _____, otorgada de conformidad con los artículos 21 inciso c) y 23 de la Ley 4760 de Creación del Instituto Mixto de Ayuda Social y artículo 17 inciso c) del Reglamento a la citada Ley; en adelante denominado con sus siglas IMAS y **nombre de la personas que ocupa el cargo de Presidente del CETAC,** mayor de edad, estado civil, portador de la cédula de identidad número _-____-____, profesión, vecino de _____, en mi condición de Presidente del Consejo Técnico de Aviación Civil (CETAC), con domicilio en la Uruca, del puente peatonal del Hospital México, 500 metros noroeste sobre la marginal derecha, nombrado por _____ hemos acordado celebrar el presente **Convenio marco de cooperación interinstitucional entre el Instituto Mixto de Ayuda Social y el Consejo Técnico de Aviación Civil para la asignación de espacios comerciales destinados a la operación de las Tiendas Libres de Impuestos del IMAS en el Aeropuerto Internacional Juan Santamaría,** el cual se regirá por las siguientes clausulas:

CONSIDERANDO

Primero: Que el IMAS es una institución descentralizada que goza de autonomía administrativa creada por medio de la Ley n.° 4760, Ley de Creación del IMAS, al amparo del artículo 188, inciso 3) de la Constitución Política con la finalidad de "resolver el problema de la pobreza extrema en el país".[227]

Segundo: Que para resolver los desafíos que afronta la pobreza en el país el IMAS está llamado a "promover la participación. . . de los sectores públicos y

227. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, "*Ley de Creación del Instituto Mixto de Ayuda Social"*, 2.

privados en sus diversas manifestaciones. . . "[228] y "procurar que los programas de lucha contra la pobreza extrema sean sufragados especialmente con aportes y contribuciones de bienes y servicios de los diferentes grupos sociales, sectores y comunidades, empresas o personas más directamente interesadas en cooperar en las actividades del IMAS".[229]

Tercero: Que consciente que la solución de las dificultades asociadas a la pobreza y pobreza extrema en el país, requieren los esfuerzos conjuntos del sector público y los diversos actores del sector privado, en ejercicio de las atribuciones establecidas en el artículo 121, de la Constitución Política, la Asamblea Legislativa, mediante la Ley n.° 8563, Ley de Fortalecimiento Financiero del IMAS, confiere a este la competencia exclusiva para operar TLI en las fronteras, puertos y aeropuertos internacionales.

Cuarto: Que el artículo 14, inciso h) de la Ley n.° 4760 establece que los recursos generados por las utilidades netas obtenidas por el IMAS a través de la explotación exclusiva de las TLI en los puertos, aeropuertos y las diferentes zonas fronterizas del país debe destinarse a la financiación exclusiva de la oferta programática que ejecuta el IMAS, aspecto en razón del que la exención tributaria aplicada a los bienes destinados a la venta en las TLI tiene un carácter extrafiscal con un propósito redistributivo, enfocado al cumplimiento de este compromiso social.

Quinto: Que con el objetivo de operar los servicios ofrecidos en el AIJS y llevar a cabo las construcciones requeridas su operación, el CETAC promovió la licitación pública internacional n.° 01-98 para la contratación de la gestión interesada de los servicios aeroportuarios, resultando como adjudicatario de esta el Consorcio AGI Costa Rica, hoy denominado Aeris Holding Costa Rica, S.A; licitación a partir de la que se formalizó el Contrato para la Gestión Interesada de los Servicios

228. Ibídem, 6, e).
229 Ibídem, 6, f).

Aeroportuarios Prestados en el Aeropuerto Internacional Juan Santamaría que entró en vigencia el 5 de mayo del 2001.

Sexto: Que los servicios comerciales explotados por las TLI, al amparo de la cláusula 4.7 del Contrato Marco y 3.2.1 del apéndice C) del Contrato para la Gestión Interesada de los Servicios Aeroportuarios Prestados en el AIJS, son considerados como servicios excluidos que continúan siendo prestados por el IMAS en razón de la competencia exclusiva que para este efecto le ha atribuido por ley.

Sétimo: Que el Estado es y seguirá siendo el propietario de todas las obras y mejoras realizadas durante el plazo de ejecución del citado contrato de gestión interesada,[230] por lo que en virtud de este derecho de propiedad, el CETAC explota los servicios comerciales del AIJS a través del gestor quien tiene el "derecho exclusivo a operar, directa o indirectamente, las áreas comerciales designadas como tales en el Plan de Distribución de Áreas [Sic] y de conformidad con el Plan Comercial aprobado por el CETAC".

Octavo: Que el legislador reconoce la corresponsabilidad que implica la colaboración de los sectores públicos y privados en la lucha contra la pobreza y pobreza extrema, en razón de lo que incorpora en la ley n.° 4760, a través de la reforma introducida por la Ley n.° 8353, Ley del Fortalecimiento Financiero del IMAS, la obligación del "encargado de la administración de puertos, fronteras y aeropuertos internacionales, deberá garantizar condiciones de espacio y ubicación preferentes para las instalaciones de las tiendas libres de derechos, sin costo adicional para el IMAS"[231].

230, Consejo Técnico de Aviación Civil, Ministerio de Obras Públicas y Transportes, "Contrato para la Gestión Interesada de los Servicios Aeroportuarios Prestados en el Aeropuerto Internacional Juan Santamaría (CGI)", Contrato Marco, clausula 6.3.

231. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, "Ley de Creación del Instituto Mixto de Ayuda Social", 14.

Noveno: Que a la luz del artículo 121 de la Constitución Política, 14, inciso h), párrafo in fine de la Ley n.° 4760 y la cláusula 4.7.3 del Contrato para la Gestión Interesada de los Servicios Aeroportuarios Prestados en el AIJS, siendo el servicio comercial prestado por las TLI un servicio excluido, se encuentra el Gestor en la obligación de respetar la relación contractual surgida entre el IMAS y el CETAC, ello con el propósito de garantizar la asignación por parte del CETAC al IMAS de condiciones preferentes en cuanto a espacio y ubicación para la instalación de las TLI en el área comercial del AIJS.

Décimo: Que con el objetivo de hacer efectivo el derecho del IMAS es necesario establecer las pautas marco que regulen la asignación de condiciones de espacio y ubicación preferentes en el área comercial del AIJS.

Décimo primero: Que el Reglamento de organización y funcionamiento del Consejo Directivo del IMAS establece como competencia del Consejo Directivo Institucional el "conocer y decidir lo relacionado con la administración y forma de conducción de las Tiendas Libres de Impuestos"[232].

Décimo segundo: Que el CETAC es un órgano con desconcentración máxima del MOPT con personalidad jurídica instrumental, a quien de conformidad con el artículo 2 de la Ley n.° 5051, Ley General de Aviación Civil, corresponde la administración de la Aviación Civil, lo que lo faculta para "autorizar la contratación y firma de convenios con instituciones nacionales para el cumplimiento de sus fines y por los procedimientos legales establecidos"[233].

---

232. Instituto Mixto de Ayuda Social, *"Reglamento de organización y funcionamiento del Consejo Directivo del Instituto Mixto de Ayuda Social",* [Aprobado 29 de abril, 2016]: 5, r), Sistema Costarricense de Información Jurídica, PGR SINALEVI, http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=75005&nValor3=119774&strTipM=TC

233. Poder Ejecutivo de la República de Costa Rica, "Decreto Ejecutivo n.° 43453-MOPT. Reglamento del Consejo Técnico de Aviación Civil", [Aprobado 26 de

Décimo tercero: Que el IMAS y el CETAC comparten el interés común de promover el desarrollo de la actividad comercial que ejecuta el IMAS por medio de sus TLI en el AIJS, así como de asumir su responsabilidad social en el apoyo a la erradicación de la pobreza y la pobreza extrema en el país.

POR TANTO

Acordamos celebrar el presente **Convenio marco de cooperación interinstitucional entre el Instituto Mixto de Ayuda Social y el Consejo Técnico de Aviación Civil para la asignación de espacios comerciales destinados a la operación de las Tiendas Libres de Impuestos en el Aeropuerto Internacional Juan Santamaría,** el cual se regirá por las siguientes cláusulas:

PRIMERO.- Abreviaturas: Con el fin de facilitar la redacción y comprensión del convenio se tendrán en consideración las siguientes abreviaturas:

- **AIJS:** Aeropuerto Internacional Juan Santamaría.
- **CETAC:** Consejo Técnico de Aviación Civil.
- **Gestor:** Aeris Holding Costa Rica, S.A.
- **IMAS:** Instituto Mixto de Ayuda Social.
- **TLI:** Tiendas Libres de Impuestos.

SEGUNDO.- Definiciones: Para efectos de interpretación y aplicación del presente convenio, se consideraran las siguientes definiciones:

---

enero, 2022]: 7, j), Sistema Costarricense de Información Jurídica, PGR SINALEVI, http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=96892&nValor3=130036&strTipM=TC

- **Área Comercial:** “Las áreas en las terminales y en el lado terrestre del AIJS designadas para la prestación de servicios comerciales, de conformidad con el Plan de Distribución de Áreas y el Plan Comercial debidamente aprobados por el CETAC”.[234]
- **Adenda:** Acuerdos derivados de este convenio marco formalizados para regular la asignación específica de espacios comerciales o administrativos al IMAS en el AIJS.
- **Servicios excluidos:** Servicios respecto de los que el Contrato para la Gestión Interesada de los Servicios Aeroportuarios Prestados en el AIJS, estableció no serán “prestados directa o indirectamente por el Gestor continuarán siendo prestados por terceros ajenos a esta relación contractual, sean estos dependencias instituciones públicas o actividades o servicios prestados con base en certificados de explotación, permisos o concesiones (Servicios Excluidos)”.[235]
- **Plan de distribución funcional y espacial de áreas:** Plan anual elaborado por el Gestor y aprobado por el CETAC que contempla “la ubicación física de todos los servicios en el AIJS, incluyendo los locales o áreas comerciales, en el cual se indicará la ocupación efectiva y contractual de las áreas físicas del AIJS. Dicho Plan debe identificar los tipos de servicios acordes a las distintas áreas señalados, así como el arrendatario específico para cada local y lugar y las tarifas efectivas para su uso”.[236]
- **Pliego Tarifario del CETAC:** Decreto Ejecutivo “que contiene los valores aprobados por el CETAC, que el prestatario del servicio tiene derecho a cobrar como contraprestación por los servicios prestados y que no son regulados por la ARESEP”[237].

---

234. Consejo Técnico de Aviación Civil, Ministerio de Obras Públicas y Transportes, “Contrato para la Gestión Interesada de los Servicios Aeroportuarios Prestados en el Aeropuerto Internacional Juan Santamaría (CGI)”, Contrato Marco, Artículo I, Definiciones.
235. Ibídem, Contrato Marco, Artículo IV, 4.7.1.
236. Ibídem, Apéndice C, clausula 2.1.4.
237. Ibídem, Contrato Marco, Artículo I, Definiciones.

TERCERO.- Marco jurídico aplicable: Este convenio se encuentra fundamentado en la siguiente normativa:

- Convenio para la Gestión Interesada de los Servicios Aeroportuarios prestados en el Aeropuerto Internacional Juan Santamaría de fecha 18 de octubre de 2000, suscrito entre el Consejo Técnico de Aviación Civil (CETAC) y el Consorcio AGI Costa Rica, hoy denominado Aeris Holding Costa Rica, S.A, vigencia a partir del 5 de mayo, 2001.
- Decreto Ejecutivo n.° 26801-MOPT, Reglamento Contratos Gestión Interesada Servicios Aeroportuarios, aprobado 19 de marzo, 1998.
- Decreto Ejecutivo nº 36056-MOPT, Reglamento del Consejo Técnico de Aviación Civil, aprobado 2 de mayo, 2010.
- Decreto Ejecutivo n.° 36855 MP-MTSS-MBSF, Reglamento Orgánico del Instituto Mixto de Ayuda Social, aprobado 4 de julio, 2011.
- Ley n.° 3155, Ley de Creación del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, aprobada 05 de agosto, 1963.
- Ley nº 4760, Ley de Creación del IMAS, aprobada 04 de mayo, 1971.
- Ley n.° 5150, Ley General de Aviación Civil, aprobada 14 de mayo, 1973.
- Ley nº 6227, Ley General de la Administración Pública, aprobada 02 de mayo, 1978.
- Ley n.º 8563, Ley de Fortalecimiento Financiero del IMAS, aprobada 30 de enero, 2007.
- Reglamento de organización y funcionamiento del Consejo Directivo del Instituto Mixto de Ayuda Social, vigencia 29 de abril, 2013.

CUARTO.- Del objeto del contrato: El presente convenio tiene como objetivo establecer las pautas marco de coordinación interinstitucional entre el IMAS y el CETAC con el fin de regular la asignación de espacios en el área comercial del AIJS para la instalación de las TLI, en aras de satisfacer el otorgamiento de condiciones de espacio y ubicación preferente dispuestas por el artículo 14, inciso h), párrafo in fine de la Ley n.° 4760.

QUINTO.- Del interés público del contrato: El presente convenio adquiere un carácter de interés público, en razón de que las utilidades generadas por las TLI son destinadas al financiamiento de los programas sociales ejecutados por el IMAS en cumplimiento de su finalidad de resolver la pobreza en el país

SEXTO.- Obligaciones del IMAS: Son obligaciones del IMAS:

1) Cumplir con la normativa que regula la construcción y la operación de espacios comerciales en el AIJS, así como las disposiciones de seguridad, higiene y salud ocupacional.
2) Cumplir con las normas y procesos aduanales, de manejo de mercadería y fiscales relacionados con el uso del régimen exonerado.
3) Dar uso al espacio asignado observando los estándares de calidad en el servicio, productividad y seguridad aeroportuaria.
4) Fiscalizar la adecuada ejecución del presente convenio y de las adendas que se desprendan de este.
5) Pagar los seguros contra riesgos de incendio a los espacios asignados.
6) Realizar por medio de las personas designadas como administradoras del convenio las coordinaciones necesarias para la debida ejecución.
7) Cumplir con las disposiciones del presente convenio y las demás obligaciones que se deriven de este, sus adendas y de la ley.

SÉTIMO.- Obligaciones del CETAC: Serán obligaciones del CETAC, las siguientes:

1) Reservar en el plan distribución funcional y espacial de áreas los espacios requeridos para el desarrollo de la actividad comercial de las TLI bajo condiciones de espacio y ubicación preferente.
2) Coordinar, cooperar y facilitar el desarrollo de la actividad comercial ejecutada por las TLI.

3) Fiscalizar la adecuada ejecución del presente convenio y de las adendas que se desprendan de este.
4) Realizar por medio de las personas designadas como administradoras del convenio las coordinaciones necesarias para la debida ejecución.
5) Cumplir con las disposiciones del presente convenio y las demás obligaciones que se deriven de este, sus adendas y de la ley.

OCTAVO.- Sobre la determinación de los espacios y ubicaciones preferentes: Con el propósito de cumplir con el mandato legal de otorgar espacios preferentes a las TLI términos de espacio y ubicación en las áreas comerciales del AIJS, el IMAS se compromete a llevar a cabo un peritaje especializado, empleando con sus recursos los procesos de contratación pública pertinentes. Las partes se comprometen a aceptar los resultados de este peritaje.

NOVENO.- Elaboración del pliego de condiciones: El pliego de condiciones para la contratación de dicho peritaje será elaborado por el IMAS y facilitado al CETAC para su consideración. Con este propósito, el IMAS dispondrá de un mes a partir de la formalización de este convenio para comunicarlo al CETAC. A su vez, el CETAC tendrá un mes para remitir sus apreciaciones al IMAS. Una vez concluido el proceso de elaboración del pliego de condiciones el IMAS conforme con los procedimientos usuales deberá incoar el procedimiento de contratación.

DÉCIMO.- Acceso a la información y planta física para la ejecución del peritaje especializado: El CETAC, a través de sus entidades administrativas, se compromete a facilitar el acceso a las instalaciones del AIJS y a suministrar la información necesaria a la entidad adjudicataria del proceso de contratación designada para la realización del peritaje especializado, con el fin de asegurar que el mismo se lleve a cabo de acuerdo con los parámetros definidos en la contratación.

DÉCIMO PRIMERO.- Comunicación de los resultados del peritaje especializado: Una vez completado el peritaje especializado, el IMAS asume la responsabilidad de informar al CETAC sobre los resultados obtenidos. El CETAC por medio del Órgano Fiscalizadora, a su vez, deberá transmitir dichos resultados al Gestor, a efectos de que este último los tome en consideración al elaborar la propuesta del plan de distribución funcional y espacial de áreas. Conforme con estos resultados deberá el gestor individualizar en la propuesta en mención los espacios que, debido a sus condiciones preferenciales, deben destinarse a la operación de las TLI y ser excluidos de las áreas comerciales gestionadas por el Gestor.

DÉCIMO SEGUNDO.- La asignación de espacios comerciales al IMAS. Tras la obtención de los resultados del peritaje especializado, el CETAC se compromete, de conformidad con lo estipulado en el artículo 14, inciso h) de la Ley N.° 4760, a asignar los espacios preferentes para la instalación de las TLI. Para lograr este fin, como parte de la actualización del distribución funcional y espacial de áreas del Contrato para la Gestión Interesada de los Servicios Aeroportuarios Prestados en el AIJS, el CETAC deberá seguir el procedimiento detallado en la siguiente cláusula.

DÉCIMO TERCERO.- Procedimiento para la comunicación del plan de distribución de áreas al IMAS: En apego de las disposiciones del apéndice A del Contrato para la Gestión Interesada de los Servicios Aeroportuarios Prestados en el AIJS, una vez que el Gestor presente la propuesta del plan de distribución funcional y espacial de áreas al CETAC, este último, en un plazo de cinco días hábiles a partir de su recepción, notificará al IMAS sobre el plan propuesto por el Gestor. En esta comunicación, el CETAC especificará al IMAS la designación de espacios comerciales destinados para la instalación de las TLI. El IMAS dispondrá de un plazo de cinco días hábiles desde la recepción de la notificación para expresar sus sugerencias y comentarios pertinentes con respecto a dichas designaciones. En caso de que el IMAS no emita ninguna declaración dentro de

estos cinco días hábiles, se considerará que acepta las designaciones de espacios establecidas por el CETAC y el Gestor.

DÉCIMO CUARTO. - Formalización de acuerdos de asignación de espacios comerciales al IMAS: Después que el plan de distribución funcional y espacial de áreas haya sido aprobado por el CETAC; el IMAS y el CETAC procederán a formalizar la asignación de los espacios comerciales mediante la suscripción de adendas, en estricto cumplimiento de las disposiciones establecidas en este convenio marco. Dado que la operación de la actividad comercial de las TLI requiere la instalación de una infraestructura administrativa, las partes llevarán a cabo la formalización correspondiente de los espacios administrativos a través de adendas.

DÉCIMO QUINTO: Modificaciones y asignación de nuevos espacios: En el caso de que se realicen modificaciones sustanciales a la infraestructura del área comercial o se construyan nuevas instalaciones en el AIJS, tanto el CETAC como el IMAS se comprometen a aplicar los procedimientos establecidos en este convenio, con el propósito de facilitar la contratación de peritajes especializados necesarios para identificar los locales con preferencia en términos de espacio y ubicación en el AIJS.

DÉCIMO SEXTA: De los pagos con ocasión de las áreas comerciales explotadas por el IMAS: El CETAC se encuentra imposibilitado de cobrar costos adicionales al IMAS con ocasión de la asignación de espacios con locales comerciales con preferencia en términos de espacio y ubicación para la instalación de las TLI. No obstante, lo anterior, con ocasión de la explotación de las TLI el IMAS deberá efectuar pagos al CETAC por los conceptos detallados a continuación:

1. Mensualmente debe cancelar las tarifas que de conformidad con el pliego de condiciones del CETAC correspondan.

2. De manera anual, durante la vigencia del Contrato para la Gestión Interesada de los Servicios Aeroportuarios Prestados en el AIJS, el IMAS efectuará un pago al CETAC equivalente al veinte por ciento de las ganancias netas generadas como resultado de la operación de la actividad comercial de las TLI. Una vez que dicho contrato concluya, el IMAS quedará eximido de efectuar dicho pago, comprometiéndose en su lugar a destinar la totalidad de las ganancias netas al financiamiento de su oferta programática.

DÉDIMO SÉTIMO.- Equipamiento y mejoras de los locales designados para la instalación de las TLI: En el área señalada, el IMAS podrá construir las mejoras e incorporar el equipamiento que considere necesarias, todo de acuerdo a las regulaciones establecidas para estos efectos en el AIJS, para lo que previamente deberá contar con la autorización del CETAC o del Gestor, según corresponda.

DÉCIMO OCTAVO.- Modificaciones al convenio marco: Cualquier modificación de los términos de este convenio deberá ser consensuada entre las partes firmantes y formalizada a través de una adenda. Dicha adenda deberá contar con la aprobación de la instancia correspondiente, conforme a la legislación vigente.

DÉCIMO NOVENO.- Nulidades: La nulidad o ilegalidad declarada de alguna de las estipulaciones del presente documento, no afectará la validez, legalidad y exigibilidad de las restantes estipulaciones, las cuales permanecerán vigentes en los demás términos y condiciones.

VIGÉSIMO.- De la Jurisdicción: Todas las controversias, diferencias, disputas o reclamos que pudieran derivarse del presente convenio, su ejecución, incumplimiento, liquidación, interpretación o validez, se resolverán por medio de arbitraje de derecho, de confinidad con los artículos 41 y 43 de la Constitución Política, por lo que renuncian en este acto expresamente a la jurisdicción ordinaria

y acuerdan resolver el conflicto de conformidad con los reglamentos del Centro de Conciliación *y* Arbitraje de la Cámara de Comercio de Costa Rica, a cuyas normas las partes se someten en forma voluntaria e incondicional.

El conflicto se dilucidará de acuerdo con la ley sustantiva de Costa Rica. El lugar del arbitraje será el Centro de Conciliación y Arbitraje de la Cámara de Comercio de Costa Rica, en San José, República de Costa Rica. El arbitraje será resuelto por un tribunal arbitral compuesto por tres árbitros. Los árbitros serán designados por el Centro. El laudo arbitral se dictará por escrito, será secreto, definitivo, vinculante para las partes e inapelable, salvo el recurso de revisión o de nulidad. Una vez que el laudo se haya dictado y se encuentre firme, producirá los efectos de cosa juzgada material y las partes deberán cumplirlo sin demora. Los gastos relacionados con el arbitraje y los horarios de los árbitros serán asumidos por las partes en igual proporción conforme el procedimiento avance. Los honorarios de los respectivos asesores y abogados serán asumidos por cada parte.

VIGÉSIMO PRIMERO.- Vigencia: Este convenio entrará en vigencia a partir de la firma del mismo y regirá por 10 años, será prorrogable por periodos iguales, si alguna de las partes dentro del plazo de 6 meses anteriores al advenimiento del plazo no manifieste de forma debidamente motivada lo contrario.

VIGÉSIMO SEGUNDO.- Personas administradoras del contrato: Para la correcta ejecución del presente convenio y la verificación del cumplimiento de las obligaciones que contraen las partes, se establecen como personas administradoras del convenio a las siguientes:

A. Por el IMAS: las personas titulares de los cargos de Director de Gestión de Recursos y de Administrador General de Empresas Comerciales o cargo equivalente en caso de variaciones a la nomenclatura institucional.
B. Por el CETAC: La persona que ocupe el cargo de Presidente Ejecutivo del Consejo Técnico de Aviación Civil.

VIGÉSIMO TERCERO.- Notificaciones: Las partes señalan las siguientes direcciones para recibir cualquier tipo de comunicación o notificación:

A) IMAS: Oficinas Centrales sita 75 metros. al sur de Kentucky Fried Chicken (KFC), en Barrio La California.
B) CETAC: La Uruca, del puente peatonal del Hospital México 500m noroeste sobre la marginal derecha.

VIGÉSIMO CUARTO.- Aprobación: Este convenio fue aprobado por:
A. El Consejo Directivo del IMAS mediante acuerdo firme N.° ____ Sesión Ordinaria N.° ___ de fecha _____.
B. El Consejo Directivo del CETAC, mediante acuerdo firme N.° ____ Sesión Ordinaria N.° ___ de fecha _____.

VIGESIMO QUINTO.- Derogatoria. Con la entrada en vigencia del presente contrato, se rescinde el Convenio de Concesión para el uso de locales destinados a la venta de artículos libres de derechos en el Aeropuerto Internacional Juan Santamaría, suscrito entre el IMAS y el CETAC en fecha 1 de marzo del año 1987.

Una vez leído el contenido íntegro de este convenio y plenamente de acuerdo firmamos en dos tantos originales, en la ciudad de San José, Costa Rica a las _____ horas, del _____ de _____ del dos mil _____.

Presidente Ejecutivo IMAS Presidente Ejecutivo CETAC

4.3. Retos para la implementación de la propuesta.

La persistente negativa del CETAC a lo largo de los años para aceptar la aplicación de la disposición legal que concede el derecho al IMAS, basándose en

criterios jurídicos que carecen del enfoque técnico necesario, plantea la posibilidad de que, a pesar de los hallazgos que respaldan la propuesta, el CETAC opte por mantener su postura. De ahí que como limitación para la materialización del convenio interinstitucional propuesto se observa que el CETAC podría rechazar su implementación.

Ante tal escenario, el IMAS se vería obligado a buscar el reconocimiento correspondiente de su derecho a través de la vía judicial, debiendo realizarse en esta el peritaje especializado propuesto a efecto de que se individualicen cuáles son los espacios que cumplen con las condiciones que señala la ley.

Por su parte, en el supuesto de que el CETAC apruebe el convenio interinstitucional propuesto, su implementación presenta un desafío. Aunque la individualización de los espacios se lleva a cabo mediante el peritaje especializado, es un hecho que los lugares señalados como preferentes por este peritaje podrían estar siendo ocupados por otros usuarios.

Con el fin de definir la estrategia a seguir ante esta situación, se ha solicitado a la DGAC los contratos actuales suscritos por el gestor para la explotación del área comercial con terceros. Sin embargo, a pesar de que el apéndice A del CGI establece la obligación del gestor de proporcionar acceso al órgano fiscalizador de los contratos formalizados, se indicó que tal acceso no es posible debido a que forman parte de una relación privada entre el gestor y los usuarios. Dicha consulta puede ser observada en el anexo 6.

Adicional a lo anterior, debe señalarse que los términos contractuales para que el Gestor pueda explotar las áreas comerciales se desprenden del plan comercial que a su vez debe incorporarse al MPO. No obstante, éste al igual que el plan de distribución funcional y espacial de áreas no se encuentra dentro de la conformación actual del MPO.

Consecuentemente, la falta de acceso a los contratos y al plan comercial implica una limitación significativa para establecer la ruta a seguir para la asignación de los locales comerciales que el peritaje señale como preferentes en términos de espacio y ubicación en caso de que estos espacios se encuentren ocupados por otros usuarios, lo que podría generar conflictos adicionales.

La situación requiere de un análisis a profundidad, ya que afecta la capacidad de llevar a cabo el peritaje de manera efectiva y de garantizar una asignación adecuada a los postulados de la ley, de los espacios comerciales.

Por lo tanto, en la fase de elaboración del convenio es fundamental abordar este desafío para garantizar una implementación efectiva del convenio y evitar posibles disputas en el futuro.

Conclusiones

A lo largo del desarrollo de esta investigación, hemos logrado cumplir con el objetivo general propuesto, en razón del que, es posible afirmar la existencia de un derecho del IMAS para la explotación de las TLI ubicadas en el AIJS, bajo condiciones de espacio y ubicación preferente, sin que este derecho se vea afectado o afecte el CGI bajo el que opera.

Con base en los resultados obtenidos tras el análisis de las fuentes de información, es posible identificar tres contribuciones significativas. Estas son: la creación del IMAS como una manifestación del rol benefactor y empresarial del Estado; la naturaleza jurídica del derecho de explotación comercial de las TLI, concebida como una competencia propia en lugar de un derecho de concesión, como se había considerado hasta el momento; y la existencia de atribuciones inalienables del CETAC en lo que respecta a la distribución funcional y espacial de áreas comerciales en AIJS.

A partir de los hallazgos obtenidos en las mencionadas contribuciones, consideradas en conjunto, se da lugar a la creación de un convenio interinstitucional que se erige como el principal logro de este estudio (d), ya que marca el punto de partida para asignar a las TLI los espacios preferentes establecidos por la ley y, de esta manera, garantizar la efectividad de su derecho.

En consecuencia, a continuación, se procede a describir los principales hallazgos derivados de cada una de estas contribuciones (a, b y c), los principales aportes del convenio interinstitucional propuesto (d) y las limitaciones que se han presentado a lo largo del desarrollo de la investigación (e).

a. El doble rol benefactor y empresarial del Estado en la creación del IMAS

A partir de la descripción del régimen jurídico de operación de las TLI, ha sido posible realizar un recorrido histórico jurídico en relación con la competencia atribuida al IMAS para la explotación de estas, permitiendo además individualizar el marco legal que actualmente regula su operación.

Desde el momento en que surgió la necesidad de crear el IMAS, se logró apreciar que el legislador era consciente que afrontar la pobreza requeriría la colaboración tanto del sector público como del privado.

De esta forma, inicialmente se consideró la posibilidad de establecerlo como una entidad de carácter privado destinada a brindar servicios públicos de asistencia social. Sin embargo, considerando las dificultades jurídicas que supone aplicar normas del derecho público en la gestión de instituciones de naturaleza privadas, el legislador optó por conferirle la naturaleza jurídica de institución pública descentralizada con autonomía administrativa.

Empero, dada de la importancia de este aporte económico en la lucha contra la pobreza se integró a los recursos económicos institucionales una contribución patronal de naturaleza parafiscal a favor del IMAS, correspondiente al medio por ciento mensual sobre la nómina del sector privado y de instituciones descentralizadas cuyos recursos no provengan del presupuesto general ordinario de la República.

Posteriormente, pudo apreciarse como en aras de dotar a la institución de mayores recursos en el año 1978, por medio de la Ley n.° 6256, de forma atípica, se atribuye de manera definitiva al IMAS la competencia exclusiva para explotar las TLI, lo que se constituye en un claro ejemplo del compromiso del sector privado en la atención de la pobreza.

Bajo la naturaleza jurídica de institución descentralizada con autonomía administrativa, pudo constatarse que el IMAS presta un servicio público principal que deriva de los servicios de atención social que se llevan a cabo a través de la ejecución de la oferta programática institucional y adicionalmente, en virtud de la competencia otorgada para la operación de las TLI, desempeña un servicio de carácter comercial que se considera secundario y accesorio.

De ahí que en lo que respecta a estos servicios comerciales, el IMAS se constituye como una empresa pública- órgano público, que actúa bajo la forma de organización de institución descentralizada con autonomía administrativa.

Con sustento en los citados hallazgos quedó demostrado que la creación del IMAS ejemplifica el doble rol asumido por el Estado, actuando tanto como benefactor como empresario.

La presencia de un Estado benefactor con un enfoque en la atención de la pobreza se manifiesta en su creación en el año 1971; y posteriormente, en 1978, con la atribución exclusiva para la explotación de las TLI, emerge un rol empresarial que permite al IMAS participar en el mercado como un actor más.

Finalmente, es importante señalar que la legislación dispone que las ganancias netas generadas a través de las TLI se dirijan hacia la financiación de la oferta programática institucional, lo que evidencia un equilibrio entre el papel empresarial y el compromiso constante del Estado con el bienestar social.

b. La naturaleza jurídica de la competencia del IMAS para explotar las TLI

El estudio demuestra que la competencia del IMAS para explotar las TLI ha sido regulada a lo largo del tiempo por varias normas, iniciando en el año 1978, cuando de manera definitiva se otorga dicha competencia. Este antecedente

permite apreciar que prácticamente desde su creación, el IMAS ha estado involucrado en la explotación de estos servicios comerciales.

Contrario a lo que postula la PGR en el dictamen n.° C-089-2004 emitido el 15 de marzo de 2004, en el que considera el IMAS explota las TLI bajo el título de concesión, se ha podido aclarar que la prestación de este servicio comercial es una competencia propia del que se ha dotado al IMAS con el objetivo de aumentar los recursos institucionales.

En el caso específico de los aeropuertos, en relación con el numeral 121, inciso 14) de la Constitución Política, se ha determinado que dicho artículo establece un régimen especial. Este tiene como finalidad asegurar que los aeropuertos no puedan ser enajenados, arrendados, gravados directa o indirectamente, ni salir de forma alguna del dominio y control del Estado.

Importante destacar que esta disposición no implica que para que las TLI puedan prestar sus servicios en los aeropuertos se requiera la concesión especial. La prestación de dichos servicios se deriva de una fuente de rango legal, y tratarse de un servicio accesorio, su prestación no limita de ninguna manera el dominio que el Estado posee sobre estos bienes.

c. La competencia Inalienable del CETAC en la distribución funcional y espacial de las áreas comerciales del AIJS

Del análisis del CGI para la prestación de los servicios aeroportuarios en el AIJS se logra observar que dada la naturaleza de la contratación de la Gestión Interesada las áreas comerciales de este son explotadas por el CETAC sirviéndose del Gestor, quien puede utilizarlas de manera directa o indirecta. En razón de esta actividad el Gestor debe cancelar al CETAC la tarifa previamente establecida por este para los servicios no aeronáuticos. No obstante, dicha

explotación encuentra un límite en las condiciones que para el efecto establezca el legislador.

Ha quedado claro que las áreas comerciales son aquellas que se designan en el Plan de distribución funcional y espacial de áreas. Respecto de este se determinó en el desarrollo de la investigación que el citado plan forma parte del MPO; sin embargo, en la revisión de este instrumento se observó la inexistencia del mismo, por lo que esta investigación desconoce algunas condiciones que refiere el CGI deben plasmarse en el plan. La información con la que se cuenta ha sido obtenida por medio de consultas realizadas a la Contraloría de Servicios de la DGAC y del análisis del CGI.

Adicionalmente, se ha podido precisar que el derecho de explotación de las áreas comerciales dentro del AIJS no es un derecho que el Gestor pueda ejercer de forma ilimitada. Por el contrario, el CETAC realiza un control constante sobre dicho derecho que se materializa, entre otras cosas, al fijar en el plan de distribución funcional y espacial de áreas, los espacios que son asignados para la explotación comercial del Gestor en el plan comercial, las condiciones para la contratación.

Ha quedado confirmado que el servicio comercial prestado por el IMAS por medio de las TLI en el AIJS se trata de un servicio excluido que no puede ser ejecutado por el Gestor y que pese a la existencia de la gestión interesada debe seguir siendo desarrollado por la institución, de donde resulta esencial el disponer de un espacio físico adecuado dentro del AIJS.

La prestación de este servicio demanda una coordinación interinstitucional que facilite su ejecución. Por ello, el Gestor, de acuerdo con el CGI, debe respetar las relaciones contractuales relacionadas con los servicios excluidos; lo que implica asignarles el espacio necesario para que puedan ofrecerse de

conformidad con los contratos que regulan sus actividades y los presupuestos que derivan de la ley.

En razón de lo anterior, queda claro que recae en el CETAC la obligación de garantizar la asignación de los espacios destinados a la explotación de las TLI dentro del citado plan de distribución funcional y espacial de áreas, como un servicio excluido, a efectos de que el IMAS pueda ejecutar la actividad comercial que le ha sido atribuida por la ley. De lo anterior, deriva un derecho correlativo del IMAS como titular del servicio excluido de venta de productos libres de impuestos, de disfrutar de condiciones de espacio y ubicación preferentes en los términos que le han sido fijadas por ley.

A lo largo de la investigación se ha demostrado que la asignación de espacios preferentes sin costo adicional al IMAS no incide en el contrato acordado entre el CETAC y el Gestor, debido a que desde la formalización del contrato se establecieron regulaciones que especifican la obligación del Gestor y, en consecuencia, del CETAC de asignar los espacios requeridos para el desarrollo de la actividad.

La Ley n.° 8563, que incorpora la obligación de asignar condiciones de espacio y ubicación preferente para las instalaciones de las TLI, presenta una única regulación transitoria que establece que sus disposiciones no pueden afectar los contratos celebrados previamente por el Estado. Sin embargo, durante el desarrollo de esta investigación, se ha constatado que desde la formalización del CGI existía la obligación de asignar los espacios adecuados para la actividad.

Adicionalmente, el IMAS al igual que los demás usuarios del área comercial cumple con el pago de tarifas en función de los metros cuadrados asignado. En suma, siendo que el financiamiento de este contrato proviene de las tarifas fijadas a los usuarios, la asignación de los mencionados espacios preferentes no presupone un perjuicio al CGI.

En conclusión, se puede verificar que la obligación que establece la ley de dotar de condiciones preferentes en cuanto a espacio y ubicación al IMAS para la instalación de las TLI, en lo que respecta al CGI, eleva a rango de ley un derecho que ya estaba vigente desde la formalización del CGI, especificando las condiciones bajo el que opera con el objetivo de generar mayores ingresos para la institución y consecuentemente para financiar su oferta programática.

d. Una propuesta para la materialización del derecho del IMAS

Los hallazgos derivados del desarrollo de la investigación permiten refutar el criterio jurídico expresado por el CETAC, que fundamenta la imposibilidad de asignar los espacios preferentes en mención con sustento en la única regulación transitoria de la Ley n.° 8563, que establece la no afectación de sus disposiciones los contratos formalizados por el Estado antes de su entrada en vigencia.

Ha acreditado que el criterio externado por el CETAC no abarca un análisis integral del CGI y la legislación conexa que debe aplicarse al caso concreto. En línea con lo anterior, una vez aclarado el marco normativo aplicable y la posibilidad del IMAS de gozar del derecho establecido por ley independientemente del modelo de contratación de gestión interesada que opera en el AIJS, y teniendo en cuenta que la concreción de este derecho requiere el establecimiento de vínculos de coordinación interinstitucional, se propone como punto de partida la elaboración de un convenio marco de cooperación interinstitucional entre el IMAS y el CETAC.

Dado que la legislación no especifica las características que debe tener un local comercial para ser considerado con "condiciones de espacio y ubicación preferente", debido a que este es un aspecto de naturaleza técnica propia del ámbito comercial, el objetivo principal del instrumento propuesto se centra en establecer los procedimientos que ambas instituciones deben seguir para la contratación de un peritaje especializado que permita analizar el contexto

comercial del AIJS y a partir de este determinar cuáles son los espacios que cumplen con dichas condiciones.

El instrumento, además, detalla los procedimientos para la comunicación entre el IMAS y el CETAC, el CETAC y el órgano fiscalizador del CGI, así como entre este último y el gestor. Esto con la finalidad de establecer pautas a partir de las cuales se pueda elaborar el plan de distribución funcional y espacial de áreas.

Ahora bien, como un mecanismo de control y seguimiento, la asignación de los espacios comerciales al IMAS se aclara deberá ser concretada mediante la formalización de adendas que derivan del convenio marco.

e. Desafíos en el desarrollo de la investigación

Para finalizar se considera importante destacar las limitaciones que se han hecho presentes en este estudio.

Actualmente, el IMAS cuenta con TLI ubicadas en el AIJS, el Aeropuerto Internacional Daniel Oduber Quirós y el Depósito Libre Comercial de Golfito; por lo que conviene tener presente que el régimen de operación de estas dependencias es diferente al de gestión interesada que opera en el AIJS,

En este contexto, si bien el marco jurídico que se ha analizado regula la actividad de las TLI es independiente del régimen jurídico bajo el que operan las citadas dependencias, el derecho del IMAS de gozar de espacios preferentes en este debe de ser analizado de una manera individualizada para cada uno de estos supuestos. Aspecto para el que los resultados de esta investigación se constituyen como un insumo.

En el análisis de las fuentes de información, se ha evidenciado que el financiamiento del CGI del AIJS se origina en las tarifas aeronáuticas y no aeronáuticas establecidas para los usuarios.

Sin embargo, cabe destacar que en este estudio no se aborda la configuración actual de dichas tarifas ni las fórmulas que se han establecido para su determinación, toda vez que el análisis financiero del CGI escapa los alcances de esta investigación.

Adicionalmente, el CGI otorga al Gestor la facultad de cobrar rubros adicionales a los usuarios de las áreas comerciales del AIJS, los cuales deben ser considerados como parte de los ingresos distribuibles del CGI. Dado que la DGAC ha indicado que no posee copias de estos contratos, se carece de información sobre la existencia de rubros adicionales cobrados a los usuarios que operan en el área comercial.

El conocimiento por parte del CETAC de los términos que rigen la relación contractual entre el gestor y dichos usuarios no solo constituye una obligación establecida en el CGI, sino que también es un aspecto fundamental para asegurar el debido control de los recursos económicos derivados de esta contratación. Por lo que al amparo la legislación que regula el control interno de las instituciones públicas se sugiere adecuar a derecho este aspecto.

Las condiciones para que el Gestor realice la contratación de las áreas comerciales del AIJS deben establecerse en el plan comercial, la base para la elaboración de este plan es el plan de distribución funcional y espacial de áreas, ambos instrumentos deben formar parte del MPO. No obstante, en la actualidad, el MPO no incorpora ninguno de estos.

Lo indicado, aunado a la imposibilidad de acceder a los contratos que actualmente regulan la relación contractual entre el gestor y los usuarios de las

áreas comerciales, conduce a una imposibilidad material para analizar en la presente la ruta a seguir en el caso de que los espacios señalados como preferentes por el peritaje especializado se encuentren siendo ocupados.

Referencias bibliográficas

Libros

Arredondo Guevara, Sylvia, Ortega Ortega, Ángel, Cavallini Espinoza, Daniel *et al. Perspectivas de la Costa Rica del futuro:* una construcción colectiva con enfoque estratégico y prospectivo. Nuestra huella. San José, Costa Rica: Progreso Editorial, 2022. http://www.asamblea.go.cr/sd/Publicaciones_T_C/Perspectivas%20de%20la%20Costa%20Rica%20del%20futuro.pdf#search=costa%20rica%20del%20futuro

Castillo Víquez, Fernando. *La ley de presupuesto.* San José: Programa de Desarrollo Legislativo PRODEL, 1997.

Garrido Falla, Fernando. *Tratado de Derecho Administrativo (II).* Madrid: Editorial Tecnos, 2006.

Hernández Sampieri, Roberto, Fernández Collado, Carlos y Baptista Lucio, María del Pilar. *Metodología de la investigación.* México: Mc GRAW-HILL / INTERAMERICANA EDITORES, S.A. DE C.V, 2014.

Jinesta Lobo, Ernesto. *Tratado de Derecho Administrativo, Parte General".* San José, Costa Rica: Investigaciones Jurídicas S.A, 2007.

Magally, Hernández Rodríguez. *Fisuras, desafíos y mutaciones del Estado de Derecho y el Derecho Público*. San José, Costa Rica: Editorial UCR, 2014.

Olvera García, Jorge. *Metodología de la investigación jurídica para la investigación y elaboración de tesis de licenciatura y postgrado.* México: Maporrúa, 2015.

Romero Pérez, Jorge Enrique. *Contratos y aeropuertos.* San José, Costa Rica: Litografía e imprenta LIL S.A, 1999.

Romero Pérez, Jorge Enrique. *Derecho Administrativo Especial: Contratación Administrativa*. San José, Costa Rica: EUNED, 2002.

Sarmiento García, Jorge. *Concesión de Servicios Públicos.* Buenos Aires, Argentina; Editorial de Ciencia y Cultura, 1999.

Sosa Wagner, Francisco. “La gestión de los servicios públicos locales“. Navarra: Thomson Civitas, 2008.

Ulate Soto, Ileana y Vargas Morúa, Elizarda. *Metodología para elaborar una tesis.*San José, Costa Rica: EUNED, 2019.

Villar Ezcurra, José Luis. *Derecho Administrativo Especial, Administración Pública y Actividades de los Particulares.* Madrid, España, Civitas, 1999.

Artículos de revista

Nieves Borrego, Julio. “La Gestión Interesada en el Derecho Administrativo Español”. *Revista de Administración Pública, N.° 26,* (2014): 51-98. https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-12/220271958026051.pdf

Poder Legislativo de la República de Costa Rica, “Centenario del nacimiento de don José Figueres Ferrer, ex presidente de la República y Benemérito de la Patria”. *Revista Parlamentaria,* N.° 14, (2006): 194. http://www.asamblea.go.cr/sd/Publicaciones%20a%20Texto%20Completo%20%20Revistas/Centenario%20del%20nacimiento%20de%20Don%20Jos%C3%A9%20Figueres%20Ferrer,%20Expresidente%20de%20la%20Rep%C3%BAblica%20y%20benem%C3%A9rito%20de%20la%20Patria.pdf

Retortillo Baquer, Lorenzo Martín. “De la “Gestión Interesada” a las “Clausulas de Interesamiento”. *Revista de administración pública,* n.°36, (1961)*:* 67-107. https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2112502

Leyes

Asamblea Constituyente de la República de Costa Rica. *“Constitución Política de la República de Costa Rica”.* [Aprobada 7 de noviembre 1949]. Sistema Costarricense de Información Jurídica, PGR SINALEVI. https://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=871

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. *“Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias n.º 8114)”.* [Aprobado 4 de julio, 2001]. Sistema Costarricense de Información Jurídica, PGR SINALEVI. https://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=46631&nValor3=49307&strTipM=TC

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. “*Ley General de Concesión de Obras Públicas con Servicios Públicos: Ley n.° 7762*”. [Aprobada 14 de abril, 1998]. Sistema Costarricense de Información Jurídica, PGR SINALEVI. http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=30464&nValor3=32162&strTipM=FN

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. *“Ley de Aviación Civil: Ley n.° 762”.* [Aprobado 18 de octubre, 1949]. Sistema Costarricense de Información Jurídica, PGR SINALEVI. http://196.40.56.11/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo

.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=3747&nValor3=89788&strTipM=TC

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. *"Ley Marco de Empleo Público".* [Aprobado 8 de marzo del 2022]: 5. d). Sistema Costarricense de Información Jurídica, PGR SINALEVI. https://pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=96521&nValor3=129344&strTipM=TC

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. *"Ley n.° 4760, Ley de Creación del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS)".* [Aprobado 4 mayo, 1971]. Sistema Costarricense de Información Jurídica, PGR SINALEVI. http://www.pgrweb.go.cr/TextoCompleto/NORMAS/1/VIGENTE/L/1970-1979/1970-1974/1971/1B94/7060_130485-6.html

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. *"Ley n.° 6227, Ley General de la Administración Pública".* [Aprobado 02 de mayo, 1978]. Sistema Costarricense de Información Jurídica, PGR SINALEVI. http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=13231

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. "*Ley n.° 6256, Presupuesto extraordinario para 1978".* [Aprobado 28 de abril, 1978]. Sistema Costarricense de Información Jurídica, PGR SINALEVI. http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=7068&nValor3=7552&strTipM=TC

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. *"Ley n.° 8563, Fortalecimiento Financiero del Instituto Mixto de Ayuda Social".* [Aprobada 30 de enero, 2007]. Sistema Costarricense de Información Jurídica, PGR SINALEVI.

http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=59018&nValor3=65710&strTipM=TC

Decretos Ejecutivo

Poder Ejecutivo de la República de Costa Rica. "*Decreto Ejecutivo n.º 26801-MOPT. Reglamento Contratos Gestión Interesada Servicios Aeroportuarios*". [Aprobado 19 de marzo, 1998]. Sistema Costarricense de Información Jurídica, PGR SINALEVI. http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=42222&nValor3=125615&strTipM=TC

Poder Ejecutivo de la República de Costa Rica. *"Decreto Ejecutivo n.° 29455-MOPT, Reglamento de Creación del Órgano Fiscalizador del Contrato de Gestión Interesada y Reestructuración del Aeropuerto Internacional Juan Santamaría".* [Aprobado 30 de abril, 2001]. Sistema Costarricense de Información Jurídica, PGR SINALEVI. http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=46262&nValor3=88679&strTipM=TC

Poder Ejecutivo de la República de Costa Rica. *"Decreto Ejecutivo n.° 41792-MOPT. Régimen tarifario para servicios no aeronáuticos en el Aeropuerto Internacional Juan Santamaría periodo 2018-2019".* [Aprobado 21 de mayo, 2019]. Sistema Costarricense de Información Jurídica, PGR SINALEVI. http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=89067&nValor3=116712&strTipM=FN

Poder Ejecutivo de la República de Costa Rica. *"Decreto Ejecutivo n.° 42876-H-COMEX, Publicación de la Resolución N.° 224-2008 (COMIECO-XLIX) del 25 de abril de 2008 y su Anexo: Reglamento al Código Aduanero Uniforme Centroamericano (RECAUCA), la Resolución N.° 306-2013 (COMIECO-EX) del 15 de mayo de 2013, que modifica el penúltimo párrafo del artículo 321 del RECAUCA y la Resolución N.° 368-2015 (COMIECO-LXXIII) del 22 de octubre de 2015, que aprueba las modificaciones en la Sección XIII del Capítulo VII del Título II del RECAUCA".* [Aprobado 28 de enero, 2021]. Sistema Costarricense de Información Jurídica, PGR SINALEVI. http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_articulo.aspx?param1=NRA&nValor1=1&nValor2=93870&nValor3=125775&nValor5=2

Poder Ejecutivo de la República de Costa Rica, *"Decreto Ejecutivo n.° 43453-MOPT. Reglamento del Consejo Técnico de Aviación Civil".* [Aprobado 26 de enero, 2022]. Sistema Costarricense de Información Jurídica, PGR SINALEVI. http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=96892&nValor3=130036&strTipM=TC

Poder Ejecutivo de la República de Costa Rica. *"n.° 2647-T"* [Aprobado 22 de noviembre 1972], *La Gaceta, "N.° 225"* (25 de noviembre, 1972): 5377-5378.

Reglamentos Autónomos

Instituto Mixto de Ayuda Social, *"Reglamento de organización y funcionamiento del Consejo Directivo del Instituto Mixto de Ayuda Social".* [Aprobado 29 de abril, 2016]. Sistema Costarricense de Información Jurídica, PGR

SINALEVI, http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=75005&nValor3=119774&strTipM=TC

Instituto Mixto de Ayuda Social. *"Reglamento para la Compra de Mercancías para la Venta en Empresas Comerciales del IMAS".* [Aprobado 19 de diciembre, 2022]. Sistema Costarricense de Información Jurídica, PGR SINALEVI. http://www.pgrweb.go.cr/TextoCompleto/NORMAS/1/VIGENTE/R/2020-2029/2020-2024/2022/182F8/99064_135238-1.html

Instituto Mixto de Ayuda Social. "*Reglamento para la prestación de servicios y el otorgamiento de beneficios del Instituto Mixto de Ayuda Social".* [Aprobado 28 de mayo, 2008]. Sistema Costarricense de Información Jurídica, PGR SINALEVI, http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.

Resoluciones judiciales

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. "Acción de Inconstitucionalidad: voto n.° 02282 – 2022; 20 de enero del 2022, 12:10 horas". Expediente 19-019988-0007-CO. https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-1126514

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. "Consulta legislativa: Voto n.º 15693 - 2013; 27 de noviembre del 2013, 16:20 horas". expediente 12-009578-0007-CO. https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-625034

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. “Consulta legislativa facultativa: Resolución n.°18505 – 2019; 24 de setiembre, 2019, 11:45 a. m”. Expediente 19-015977-0007-CO. https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-940900

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. “Consulta legislativa: Voto n.° 04778–2011; 13 de abril del 2011, 14:31 horas”. Expediente 11-003529-0007-CO, considerando XX. https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-508908

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. “Consulta legislativa: Voto n.° 09192–1998; 23 de diciembre de 1998, 12:30 horas”. Expediente 98-007811-007-CO. https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-83873

Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia. “Proceso ordinario: Voto n.º 00264 - 2002; 15 de marzo del 2002, 10:35 horas”, expediente 94-000670-0185-CI, https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0034-203789

Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia. “Proceso Ordinario: Voto n.° 00648-2004; 4 de agosto del 2004, 15:00 horas”. Expediente 97-000253-0014-CA, considerando III. https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0034-292382

Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda, Sección VI. “Proceso de Conocimiento de Puro Derecho: Voto n.° 00028-2015; 23 de febrero del 2015, 09:00 horas”. Expediente 13-005103-1027-CA, considerando III y IV. https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0034-626976

Pronunciamientos de la PGR

Procuraduría General de la República. “Dictamen n.° C-089-2004”. [Emisión 15 de marzo, 2004]. Sistema Costarricense de Información Jurídica, PGR SINALEVI, http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Pronunciamiento/pro_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&nDictamen=12437&strTipM=T

Procuraduría General de la República. “Dictamen n.° C-250-2007”, [Emisión 25 de julio de 2007], Sistema Costarricense de Información Jurídica. PGR SINALEVI. http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamiento/pro_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&nDictamen=14671&strTipM=T

Procuraduría General de la República. “Dictamen n.° C-384-2014”. [Emisión 12 de noviembre, 2014]. http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamiento/pro_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&nDictamen=18568&strTipM=T

Procuraduría General de la República. “Dictamen n.° PGR-C-114-2023” [Emisión 31 de mayo del 2023]. Sistema Costarricense de Información Jurídica. PGR SINALEVI, http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamiento/pro_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&nDictamen=23998&strTipM=T

Procuraduría General de la República. “Dictamen n.° PGR-C-135-2023” [Emisión 20 de julio del 2020]. Sistema Costarricense de Información Jurídica. PGR SINALEVI, http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamiento/pro_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&nDictamen=22148&strTipM=T

Procuraduría General de la República. “Opinión Jurídica n.° OJ-094-2013” [Emisión 29 de noviembre, 2013]. Sistema Costarricense de Información Jurídica, PGR SINALEVI.

http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamiento/pro_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&nDictamen=17842&strTipM=T

Procuraduría General de la República. “Opinión Jurídica n.° OJ-115-2019”, [Emisión 11 de setiembre del 2019]. Sistema Costarricense de Información Jurídica, PGR SINALEVI. http://www.pgrweb.go.cr/scij/busqueda/normativa/pronunciamiento/pro_ficha.aspx?param1=prd&param6=1&ndictamen=21560&strtipm=t

Proyectos de ley

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. “Proyecto de Ley: Creación del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS)”. Expediente Legislativo n.° 4344.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. “Proyecto de ley: *Fortalecimiento Financiero del Instituto Mixto de Ayuda Social”.* Expediente legislativo n.° 16.240.

Otras fuentes

Alfredo Sánchez, José. *Resumen del Cartel de Licitación del Aeropuerto Juan Santamaría.* https://www.incae.edu/sites/default/files/cen242.pdf

Consejo Técnico de Aviación Civil, Ministerio de Obras Públicas y Transportes. “Contrato para la Gestión Interesada de los Servicios Aeroportuarios Prestados en el Aeropuerto Internacional Juan Santamaría (CGI)”, [Formalización del Contrato 29 setiembre 2000].

Córdoba, Javier. “Pobreza en Costa Rica baja de 26.2% a 23% según Encuesta de Hogares” *Semanario Universidad,* 21 de octubre, 2021. https://semanariouniversidad.com/pais/pobreza-en-costa-rica-baja-de-26-2-a-23-segun-encuesta-de-hogares/

Dirección General de Aduanas. “Manual de Procedimiento para la Modalidad Especial de Importación Tiendas Libres: Resolución n.° DGA-083-2004; 14 de julio 2004, 08:00”.

División de contratación administrativa de la Contraloría general de la República, ”Oficio n.° DCA-3150”. [Emisión 7 de octubre del 2008].

El espíritu del 48. “Discurso Desfile de la Victoria”. Consultado 18 de octubre, 2023, https://elespiritudel48.org/discurso-desfile-de-la-victoria/

INEC Costa Rica. “NIVEL DE POBREZA EN HOGARES DISMINUYE A 21,8% EN 2023”, última actualización 18 de octubre, 2023, consultado 19 de noviembre, 2023, https://inec.cr/noticias/nivel-pobreza-hogares-disminuye-218-2023

Instituto Mixto de Ayuda Social. *Acuerdo de Consejo Directivo No.: 85-04-2023.*

Instituto Mixto de Ayuda Socia. *Modelo de Intervención Institucional: ruta para el abordaje integral e interinstitucional de familias y territorios en situación de pobreza y pobreza extrema.* https://www.imas.go.cr/sites/default/files/docs/Modelo%20de%20Intervencion%20FINAL%202020.pdf

Instituto Mixto de Ayuda Social. *“Manual de la estructura organizacional del IMAS”,* [Aprobado 10 de marzo 2022].

Maranto Rivera, Marisol y González Fernández, María Eugenia. “*Fuentes de información”*. https://repository.uaeh.edu.mx/bitstream/bitstream/handle/123456789/16700/LECT132.pdf?sequence=1&isAllowed=y

May Grosser, Sebastian, “ENAHO 2023 estima que 1.2 millones de personas del país viven bajo la Línea de Pobreza” DELFINO. 19 de octubre, 2023, https://delfino.cr/2023/10/inec-pobreza-se-reduce-y-se-acerca-a-nivel-prepandemia

Órgano Fiscalizador del Consejo Técnico de Aviación Civil. “Oficio n.°CETAC-OF-2020-0026”. [Emisión 16 de enero 2020].

Trabajador del Área de Empresas Comerciales. Entrevista por Teams con Luz Mery Brenes Calderón, 17 de marzo 2023.

Vargas Jacqueline, Silvestrini Ruiz, Jorge y María. “Fuentes de información primarias, secundarias y terciarias”. https://ponce.inter.edu/cai/manuales/FUENTES-PRIMARIA.pdf

Apéndice

Apéndice A: Minuta para conocer la problemática de las TLI con relación a la disponibilidad de espacios en el AIJS

<table>
<tr><th colspan="4">Minuta de reunión</th></tr>
<tr><td colspan="4">Nombre del Proyecto: La oponibilidad del derecho de las tiendas libres de impuestos de obtener para sus instalaciones condiciones de espacio y ubicación preferente, respecto del contrato para la gestión interesada de los servicios aeroportuarios prestados en el Aeropuerto Internacional Juan Santamaría</td></tr>
<tr><td>Reunión N.°:</td><td>1</td><td>Fecha:</td><td>17 de marzo, 2023</td></tr>
<tr><td>Lugar:</td><td>Virtual</td><td>Hora de inicio / fin</td><td>4:00 pm a 5:00 pm</td></tr>
<tr><td>Objetivos de la reunión:</td><td colspan="3">• Conocer el desarrollo de la actividad de compra y venta de mercadería que por medio de las Tiendas Libres de Impuestos realiza el Área de Empresas Comerciales.
• Comprender algunos aspectos relacionados con la problemática de ubicación en espacios preferentes para las Tiendas Libres de Impuestos en el Aeropuerto Internacional Juan Santamaría.</td></tr>
<tr><td>Participantes:</td><td colspan="3">Trabajador del Área de Empresas Comerciales
Luz Mery Brenes Calderón</td></tr>
<tr><td colspan="4">Temas tratados:</td></tr>
<tr><td colspan="4">1. Aspectos relacionados con la actividad operativa y administrativa de las Tiendas Libres de Impuestos.</td></tr>
<tr><td colspan="4">2. Contextualización de la problemática de acceso a espacios preferentes para las Tiendas.</td></tr>
</table>

Apéndice B: Plantilla de entrevista para conocer el desarrollo de la actividad de compra y venta de mercadería que por medio de las Tiendas Libres de Impuestos realiza el Área de Empresas Comerciales y aspectos relacionados con la problemática de ubicación en espacios preferentes para las tiendas en el Aeropuerto Internacional Juan Santamaría.

Nombre del proyecto: La oponibilidad del derecho de las tiendas libres de impuestos de obtener para sus instalaciones condiciones de espacio y ubicación preferente, respecto del contrato para la gestión interesada de los servicios aeroportuarios prestados en el Aeropuerto Internacional Juan Santamaría.

Cargo del entrevistado: Administrador General de Empresas Comerciales.

Objetivos de la entrevista:

- Conocer el desarrollo de la actividad de compra y venta de mercadería que por medio de las Tiendas Libres de Impuestos realiza el Área de Empresas Comerciales.
- Comprender algunos aspectos relacionados con la problemática de ubicación en espacios preferentes para las Tiendas Libres de Impuestos en el Aeropuerto Internacional Juan Santamaría.

Preguntas:

1. ¿Cuántas tiendas tiene el IMAS ubicadas en AUJS?
2. ¿Conoce usted sí estas tiendas se habilitaron con posterioridad o con anterioridad al inicio de la gestión interesada en el AIJS?
3. ¿Cuánta es la cantidad de metros que se tiene en total en las tiendas de llegadas y en las tiendas de salidas?
4. ¿Conoce usted si existe algún convenio actualmente en el IMAS qué regule la distribución de metros que sea asignado a las tiendas?

5. ¿La explotación de las tiendas las realiza directamente IMAS o bien se sirve de algún tercero?
6. La ley establece que el IMAS pagará el 20% de las utilidades al CTAC como producto de la explotación de las Tiendas, Actualmente, ¿El IMAS paga únicamente este rubro o bien realiza el pago a alguna tarifa adicional?
7. ¿Conoce cómo funciona el pago de los demás usuarios del área comercial del aeropuerto?
8. ¿Existe alguna restricción al IMAS para participar de los concursos?
9. Con relación a los productos que se venden en las tiendas, ¿existe una exclusividad para que el IMAS venda únicamente determinado producto o bien los demás usuarios del área comercial pueden tener a la venta los mismos productos de las tiendas del IMAS?
10. ¿Las mercaderías que importan el IMAS para la venta en las tiendas está exenta de todo tipo de impuestos o pagan alguno?
11. ¿Conoce si existe alguna normativa a nivel institucional que regule la compra de mercaderías para la venta de los productos en estas tiendas?
12. ¿En qué consisten las compras por medio de proveedor local, internacional y por medio de cesión de derechos?
13. ¿Actúa el IMAS como agente aduanero o lo realiza por medio de un tercero?
14. ¿Cuál es el procedimiento que a nivel interno realiza el IMAS para la compra de productos?
15. ¿De dónde proviene el financiamiento de las Tiendas Libres?

Apéndice C: Transcripción de entrevista aplicada al Administrador General de Empresas Comerciales

1. **¿Cuántas tiendas tiene el IMAS ubicadas en AUJS?**

Tenemos 6 tiendas 2 en llegadas y 4 en salidas.

2. **¿Conoce usted sí estas tiendas se habilitaron con posterioridad o con anterioridad al inicio de la gestión interesada en el AIJS?**

Han ido cambiando con el tiempo, en realidad el IMAS tiene muchos años de estar ahí, como desde los años 80.

En el 2000 se cerraron las tiendas por unos meses, tengo entendido se quería reabrir, pero concesionándolas a alguien, todo ese modelo no se pudo implementar, desconozco las causas.

En 2001 se volvió a abrir, pero han ido cambiando, la última es la que llamamos tienda N.° 13, que estaba en llegadas, es la más grande, y es la que produce el 60% de todas las ventas. Esta tienda N.° 13 se abrió en junio del 2018, se empezó a construir en el 2016 o 2017. Básicamente en el año 2015 se inició una gestión, entre el IMAS y el Gestor para entregar la operación a una empresa externa, el pacto al parecer consistía, en qué el Gestor le entregaba al IMAS una tienda en llegadas y en esta se trasladaran todos los empleados que trabajan en el aeropuerto, a cambio el IMAS entregaría al Gestor otra empresa que la opere en salidas, de esta manera no habría despidos de personal.

En llegadas tenemos esta tienda y otra pequeñita después de los carruseles y en salidas hay cuatro que están dispersas y están en la parte final.

El orden para acceder a las tiendas más o menos es el siguiente, después de que se ingresa al aeropuerto y ya se ha chequeado en la aerolínea, lo que se hace

primeramente es pasar migración, después de migración se circula y se llega a la puerta de embarque y justo después de migración es donde está ubicado todo el complejo de tiendas que actualmente son la mayoría de Britt, y ya en el pasillo en las puertas de embarque es donde están las tiendas nuestras.

Actualmente, más o menos, Britt tiene unos 2000 m^2, y nosotros tenemos unos 370 m^2 en salidas, es decir tenemos alrededor de 6 veces menos que los demás. Britt es el proveedor principal, y existen otros proveedores pequeños no en la parte principal.

Es decir nosotros tenemos unos 370 m^2, que es la sexta parte, ubicados en la parte final, esto lo que significa es que, cuando se llega a las tiendas del aeropuerto el cliente piensa que es una tienda Duty Free, sin embargo, no saben sí cuando por ejemplo, observan un producto que cuesta 40 dólares, desconocen sí, eso tiene impuestos o no los tiene. Vemos entonces que las personas piensan que todas las tiendas son Duty Free, llegan ven el producto en la tienda, lo compran y cuando llega a 80 metros más allá, se da cuenta de que ese mismo producto vale la mitad, una vez que ya he realizado la compra.

En muchos casos, no es extraño que la gente que llega a las tiendas Duty Free manifieste que han pagado el triple por el mismo producto y se devuelven y al menos Britt ya tiene como política que les devuelven el dinero y no pasa nada, prefieren devolver el dinero, sin embargo, la mayoría de la gente no lo hace.

En el caso del IMAS, por ejemplo en llegadas al tener cuatro tiendas en vez de una tienda grande, hace que se desaproveche mucho el espacio, por que, dado que las tiendas se encuentran ubicadas en sitios bastante lejanos uno del otro, resulta que, por ejemplo, se debe de tener la exhibición de una misma marca en dos o tres sitios distintos.

Es más eficiente tener una sola tienda, por ejemplo, al centro, en vez de tener cuatro tiendas pequeñas por cuatro sitios muy distintos y tener la misma oferta en varias de ellas; entonces en estos casos en vez de tener un mueble para exhibir, por ejemplo, Chanel, se tiene un mueble en una tienda y otro mueble en otra tienda y al final solo se tiene una oferta, lo que genera que el espacio se utilice de una peor manera.

Los productos se encuentran repetidos entre las diferentes tiendas, normalmente por ejemplo para perfumes existen dos tiendas y para licores están en dos o tres tiendas o algunos inclusive están en las cuatro.

Esto es parte del tema que se presenta con el problema del espacio, no solo es cantidad de metros, sino es en donde, no es lo mismo tener una tienda al principio que al final, el lugar es muy importante, asimismo también es importante la relación de frente ancho, ojalá una tienda de estas tenga mucho frente y poco profundidad, importante es que los clientes la vean, hay muchas características que hacen que un espacio sea bueno o malo y no solo pues la cantidad de metros.

3. **¿Cuánta es la cantidad de metros que se tiene en total en las tiendas de llegadas y en las tiendas de salidas?**

En salidas tenemos 377,3 metros y en llegadas 396,2 metros.

4. **¿Conoce usted si existe algún convenio actualmente en el IMAS qué regule la distribución de metros que sea asignado a las tiendas?**

No hay como tal un convenio, al menos no conozco que exista un documento en donde se establezca de forma escrita, lo que se hace es que se paga el alquiler por los metros pero, el contrato de alquiler que existe es el contrato del año 1987 y después de esto no se ha firmado algún otro contrato con el gestor, pese a que ha habido interés en varias ocasiones pero no se ha logrado.

5. **¿La explotación de las tiendas las realiza directamente IMAS o bien se sirve de algún tercero?**

No, la explotación de las tiendas las realiza directamente el IMAS.

6. **La ley establece que el IMAS pagará el 20% de las utilidades al CTAC como producto de la explotación de las Tiendas, Actualmente, ¿El IMAS paga únicamente este rubro o bien realiza el pago a alguna tarifa adicional?**

En Alajuela además de este 20% de las utilidades anualmente, se paga una tarifa, que se paga según una normativa realizada por el CTAC que es un monto por metro cuadrado.

Es decir, anualmente se paga el 20% de las utilidades y luego adicionalmente cada mes se paga un alquiler por metros cuadrados de tiendas y de oficinas administrativas

7. **¿Conoce cómo funciona el pago de los demás usuarios del área comercial del aeropuerto?**

Los demás usuarios pagan lo siguiente, además de pagar una tarifa por metro, para quedarse con cada local se realiza normalmente un concurso, se realiza una especie de licitación en donde normalmente las empresas terminan cancelando el 20 25% de sus ingresos brutos, es decir de sus ventas, nosotros pagamos el 20% de las utilidades, mientras que ellos pagan más o menos estos porcentajes sobre los ingresos brutos.

Es decir estos usuarios pagan el alquiler en metros mensual y adicional a ello el porcentaje sobre ventas que se establezca en determinado concurso
En lo que respecta al IMAS este 20% de las utilidades se gira al CTAC no al Gestor y posterior a ello el CTAC gira al Gestor más o menos el 65% de este 20%.

Es decir los otros usuarios pueden pagar más o menos 4 o 5 veces más de lo que paga el IMAS.

El tema con el 20% de las utilidades, como yo lo interpreto, establecido en la ley era que, vamos a dejar de darle dinero al operador aeroportuario, vamos a dejar de dar dinero al empresario y toda esa plata se va a juntar y se va a utilizar en las familias que nos necesitan, esa es la intención que consideró yo, tenía quien hizo la ley hace algunos años.

En este sentido, en el caso del IMAS la idea es darle menos al aeropuerto y que queden mayores ingresos, si bien el negocio da para pagarle más al aeropuerto, cuanto más se le dé al aeropuerto menos utilidades van a quedar para destinar a los programas de asistencia social que ejecuta la institución.

8. **¿Existe alguna restricción al IMAS para participar de los concursos?**

Desde el punto de vista legal yo creo que no existe impedimento para que pueda participar, pero no podemos participar porque no somos competitivos puesto que no podemos pagar más de lo que la ley nos permite.

9. **Con relación a los productos que se venden en las tiendas, ¿existe una exclusividad para que el IMAS venda únicamente determinado producto o bien los demás usuarios del área comercial pueden tener a la venta los mismos productos de las tiendas del IMAS?**

La mayoría de tiendas no venden los mismos productos, se venden algunos de ellos, pero básicamente lo que se vende en otras tiendas son productos nacionales, por qué lo que son perfumes importados y licores importados al tener tantos impuestos sería muy caro.

Estas tiendas lo que venden son licores sobre todo nacionales, por ejemplo Centenario, Johnny Walker, Flor de caña, cerveza y venden muchas artesanías, llaveros, los bufandas, chocolates, cafés, camisetas.

Existen marcas en donde coincidimos con las otras tiendas, por ejemplo, Cacique, Centenario, Flor de Caña, Imperial, Johnny Walker y, por ejemplo, en café, si bien vendemos el mismo producto vendemos otras marcas, lo mismo sucede, por ejemplo, con chocolates, es decir, coincidimos en los tipos de productos más no en las marcas, en artesanías igual tenemos algunas marcas que coinciden y otras que no.

10. **¿Las mercaderías que importan el IMAS para la venta en las tiendas está exenta de todo tipo de impuestos o pagan alguno?**

Está exento de cualquier tipo de impuestos, en la Ley General de Aduanas hay un capítulo de Tiendas Libres, eso es algo mundial, recientemente se aceptó que estas tiendas no paguen IVA sobre los productos nacionales.

Cuando entró la ley n.° 9635 estuvimos pagando IVA, pero se realizó una consulta a la Procuraduría, la cual señaló que el IVA es un sustituto del impuesto de ventas contemplado en la ley n.° 4760, en donde se señala que estamos exentos del impuesto de ventas, pues debe entenderse como IVA

Por un tiempo desde que inició el IVA con la ley n.° 9635, hasta que la Procuraduría indicó esto se estuvo pagando IVA, pero no cobrando IVA, puesto que sería incomprensible para cualquier cliente ir a una tienda Duty Free y comprar un producto que tenga IVA, es decir nosotros pagábamos pero no cobrábamos IVA.

11. **¿Conoce si existe alguna normativa a nivel institucional que regule la compra de mercaderías para la venta de los productos en estas tiendas?**

Existe un reglamento de compras, sin embargo, con la entrada en vigencia de la nueva Ley de Contratación Administrativa este reglamento perdió su vigencia, entonces actualmente se está realizando una gestión nueva ante Hacienda para que se apruebe el nuevo reglamento para la compra de mercadería, este es un reglamento muy parecido al anterior, por lo que al día de hoy no existe reglamento, sin embargo al preverse esta situación, previamente se realizó una sesión de compras bastante grande para procurar que en el proceso que dure la aprobación de más o menos 3 o 4 meses se pueda tener mercadería disponible.

12. ¿En qué consisten las compras por medio de proveedor local, internacional y por medio de cesión de derechos?

El proveedor local es un proveedor nacional por lo que no se aplican ninguna regulación de las dispuestas en la Ley de Aduanas, el producto se encuentra en el país, y está exento del pago del IVA por disposición de la Ley de Creación del IMAS.

Cuando son productos importados son de 2 tipos, por ejemplo, existen muchos distribuidores nacionales de productos importados, que importan productos al país, pero realizan una cesión de derechos para la nacionalización de la mercadería, de esta forma, con esta cesión de derechos el IMAS puede realizar la nacionalización de los productos, sin impuestos al amparo de la normativa aduanera de Tiendas Libres.

Estos productos una vez realizada la cesión de derechos y nacionalizadas por el IMAS ingresan a este régimen especial de Tiendas Libres, cumpliendo con todas las regulaciones que impone Hacienda, por ejemplo, la mercadería debe de ir a una bodega que ha sido previamente establecida para el ingreso de estos productos exonerados, no puede salir esta mercadería de la bodega si no es directamente a las tiendas, Hacienda realiza controles del inventario, por ejemplo, las botellas Hacienda solo permite que salgan del inventario por dos motivos, sea por venta o por destrucción

13. **¿Actúa el IMAS como agente aduanero o lo realiza por medio de un tercero?**

El IMAS no actúa directamente como agente aduanero, básicamente es un agente contratado mediante un concurso el que realiza las gestiones.

Cuando ingresan productos siempre la agencia aduanera interviene y nos ayuda en todas las gestiones de transporte, realizan los que se denominan previos, es decir, llega donde el proveedor que nos va a realizar la de cesión de derechos, verifica la orden de compra, verifica en el almacén fiscal que se trate del producto que se está comprando y coordina para que se traslade el almacén fiscal al almacén general.

14. **¿Cuál es el procedimiento que a nivel interno realiza el IMAS para la compra de productos?**

El procedimiento interno para la compra de productos consiste en que en Tiendas Libres se realiza una solicitud de compra de mercadería, llega a la comisión de compras y esta comisión realiza la recomendación a la Gerencia General quién aprueba la compra de los productos; gente de la proveeduría ejecuta la compra que aprueba la gerencia, mediante la elaboración de la orden de compra.

15. **¿De dónde proviene el financiamiento de las Tiendas Libres?**

Los recursos con los que se financia las Tiendas Libres provienen de recursos propios, no sé financia con recursos provenientes del presupuesto del IMAS, por ejemplo, en el 2020 cuando se dio el cierre de las tiendas por la pandemia y se empezó a tener pérdida, el IMAS no tenía una previsión para dotar de recursos a las Tiendas Libres.

Las Tiendas Libres no tienen sentido por sí mismas, el sentido de ellas es producir utilidades para el IMAS, o sea el programa nace con el único fin de proveer los

recursos al IMAS, es decir, si no produce estos recursos no tiene razón de existir, de ahí que, la naturaleza no es que el IMAS les provea recursos, sino que éstas proveen recursos al IMAS. Se crean para dotar de dinero a la institución y no para que la institución dote dinero a estas.

Las Tiendas Libres pagan más o menos 500 millones de colones al año al IMAS para gastos administrativos, esto amparado en un acuerdo de Junta directiva como del 2015, más o menos, consiste en que como empresas comerciales utiliza servicios de otros departamentos del IMAS, como legal, proveeduría, presupuesto, contable, entonces lo que hace es resarcirle esos gastos.

Anexos

Anexo 1: Exención al consentimiento informado otorgada por el CEC para la aplicación de entrevistas

UNIVERSIDAD DE COSTA RICA

CEC Comité Ético Científico

3 de marzo de 2023
CEC-84-2023

Luz Mery Brenes Calderón
Estudiante
Maestría Profesional en Derecho Público

Estimada estudiante:

El Comité Ético Científico hace acuso de recibo del oficio Externo-CEC-25-2023, remitido con la finalidad de solicitar la valoración y exención del consentimiento informado en el trabajo final de graduación "La oponibilidad del derecho de las Tiendas Libres de Impuestos de obtener para sus instalaciones condiciones de espacio y ubicación preferente, respecto del Contrato para la Gestión Interesada de los Servicios Aeroportuarios Prestados en el Aeropuerto Internacional Juan Santamaría".

Al respecto, este Comité declara que el trabajo final de graduación "La oponibilidad del derecho de las Tiendas Libres de Impuestos de obtener para sus instalaciones condiciones de espacio y ubicación preferente, respecto del Contrato para la Gestión Interesada de los Servicios Aeroportuarios Prestados en el Aeropuerto Internacional Juan Santamaría" ***no requiere revisión por parte del CEC-UCR***.

Atentamente,

UCR Firmado digitalmente

Dra. Karol Ramírez Chan, DDS, MSc, PhD
Presidente Comité Ético Científico

KRC/svc
C. Programa de Posgrado en Derecho
Archivo

2023 Universidades Públicas ante el Cambio Climático

Anexo 2: Composición del área comercial del AIJS: detalle de local y cliente por metro cuadrado.

Sector	Tipo	Nivel	UBICACION	USO	LOCAL	CLIENTE	CONTRATO	M2
BA	Esteril	Salidas	Gate 15-16	Libre Impuestos	COM-201-BA IMAS	IMAS	COM-02-001	152,23
BA	Esteril	Salidas	Gate 15-16	Libre Impuestos / Venta al detalle / Servicios	Kiosko Promocional	AIJS Disponible	N/A	2,00
BA	Esteril	Salidas	Mezanine	VIP	COM-304-BA AIJS SAVIPSA	Servicios Aeroportuarios VIP	COM-19-462	569,75
BA	Esteril	Salidas	Gate 15-17	Banca	PAR-202-BA Promerica	Promerica	COM-17-415	2,00
BB	Esteril	Salidas	Gate 10-11	Ventas al detalle	TI.N2.A08-03.18	Blue Zone Nicoya	COM-20-494	53,82
BB	Esteril	Salidas	Gate 10-11	Alimentos y Bebidas	COM-202-BB Gastro Pub Kiosko	Gastro Pub 45°	COM-17-389	12,00
BB	Esteril	Salidas	Gate 10-11	Alimentos y Bebidas	COM-203-BB Malinche Restaurante	Restaurante Malinche CR Cosmopolita	COM-11-242	198,42
BB	Esteril	Salidas	Gate 10-11	Ventas al detalle	COM-204-BB Sky Pharmacy	Inmobiliaria Bertero	COM-13-295	2,91
BB	Esteril	Salidas	Gate 10-11	Servicios	Kiosko COM-205-BB	Instituto Nacional De Seguros	COM-18-440	1,00
BB	Esteril	Salidas	Gate 10-11	Libre Impuestos / Venta al detalle / Servicios	Kiosko Promocional	AIJS Disponible	N/A	2,00
BC	Esteril	Salidas	Gate 9	Servicios	COM-312-BC INS	Instituto Nacional De Seguros	COM-18-440	15,00

Sector	Tipo	Nivel	UBICACION	USO	LOCAL	CLIENTE	CONTRATO	M2
BC	Esteril	Salidas	Gate 9	Ventas al detalle	T1.N2.A07-06.09 Xplora	Consorcio Sport & Shine	COM-21-509	47,70
BC	Esteril	Salidas	Gate 9	Banca	COM-204-BC Global Exchange	Global Exchange	COM-15-326	6,82
BC	Esteril	Salidas	Gate 9	Libre Impuestos / Venta al detalle / Servicios	Kiosko Promocional	AIJS Disponible	N/A	2,00
BD	Esteril	Salidas	Gate 8-9	Libre Impuestos	COM-201-BD IMAS	IMAS	COM-02-001	43,73
BD	Esteril	Salidas	Gate 8-9	Alimentos y Bebidas	Britt Café Bakery	Brittshop S.A	COM-19-460	34,75
BD	Esteril	Salidas	Gate 8-9	Alimentos y Bebidas	California Pizza Kitchen	Brittshop S.A	COM-19-460	366,41
BD	Esteril	Salidas	Gate 8-9	Libre Impuestos / Venta al detalle / Servicios	Kiosko Promocional	AIJS Disponible	N/A	2,00
BE	Esteril	Salidas	Gate 5	Libre Impuestos	COM-201-BE IMAS	IMAS	COM-02-001	62,80
BE	Esteril	Salidas	Gate 5	Alimentos y Bebidas	COM-202-BE Starbucks	Starbucks	COM-15-342	73,29
BE	Esteril	Salidas	Mezzanine	VIP	COM-305-BE VIP Santamaria	Producciones del Este dos mil dos S.A.	COM-11-237	564,63
BE	Esteril	Salidas	Gate 5	Libre Impuestos / Venta al detalle / Servicios	Kiosko Promocional	AIJS Disponible	N/A	2,00
BE	Esteril	Salidas	Gate 5	Banca	Unidad Móvil Global Exchange	Global Exchange	COM-15-326	4,60

Sector	Tipo	Nivel	UBICACION	USO	LOCAL	CLIENTE	CONTRATO	M2
BF	Esteril	Salidas	Gate 3-4	Ventas al detalle	COM-201-BF Colibri	Inmobiliaria Bertero	COM-13-295	54,00
BF	Esteril	Salidas	Gate 3-4	Libre Impuestos	COM-202-BF IMAS	IMAS	N/A	118,54
BF	Esteril	Salidas	Gate 3-4	Ventas al detalle	COM-203-BF Green Trails	Inmobiliaria Bertero	COM-09-197 A4	100,00
BF	Esteril	Salidas	Gate 3-4	Banca	COM-204-BF ATM BAC San José	BAC San José	COM-12-258	2,00
BF	Esteril	Salidas	Gate 3-4	Alimentos y Bebidas	COM-207-BF Gastro Pub 45°	Gastro Pub 45°	COM-15-339	142,62
BF	Esteril	Salidas	Gate 3-4	Ventas al detalle	COM-208-BF Terra Tica	Inmobiliaria Bertero	COM-16-350	27,22
BF	Esteril	Salidas	Gate 3-4	Ventas al detalle	TI.N2.A05-03.12	Blue Zone Nicoya	COM-20-494	93,04
BF	Esteril	Salidas	Gate 3-4	Libre Impuestos / Venta al detalle / Servicios	Kiosko Promocional	AIJS Disponible	N/A	2,00
BV	Esteril	Salidas	Gate 19-20	Alimentos y Bebidas	El Patio Bloque V	Brittshop S.A	COM-18-420	167,50
BG	Esteril	Salidas	Gate 1-2	Ventas al detalle	Chill and Drinks	Consorcio Sport & Shine	COM-21-509	97,83
BV	Esteril	Salidas	Gate 19-20	Ventas al detalle	T1.N2.A10-03.12 Crislu	Consorcio Sport & Shine	COM-21-509	15,75
BV	Esteril	Salidas	Gate 19-20	Libre Impuestos / Venta al detalle / Servicios	Kiosko Promocional	AIJS Disponible	N/A	2,00

Sector	Tipo	Nivel	UBICACION	USO	LOCAL	CLIENTE	CONTRATO	M2
BV	Esteril	Salidas	Gate 19-20	Ventas al detalle	Terra Tica Kiosko	Inmobiliaria Bertero	COM-16-350	16,00
BV	Esteril	Salidas	Mezzanine	VIP	Sala VIP Bloque V	Producciones del Este dos mil dos S.A.	COM-17-393	717,62
BG	Esteril	Salidas	Gate 1-2	Servicios	Kiosko COM-202-BG	Instituto Nacional De Seguros	COM-18-440	1,00
BV	Esteril	Salidas	Gate 19-20	Servicios	Kiosko COM-200-BV	Instituto Nacional De Seguros	COM-18-440	1,00
Terminal	No Esteril	Salidas	Lobby	Servicios	COM-219-SA	APS	COM-22-551	6,50
Terminal	No Esteril	Salidas	Lobby	Servicios	COM-220-SA	APS	COM-22-551	6,50
Terminal	Esteril	Salidas	Lobby	Servicios	COM-221-SA	APS	COM-22-551	3,50
Edif Comercial	Esteril	Salidas	Foodcourt Nivel 2	Alimentos y Bebidas	Bakery	Consorcio A y B	COM-19-460	53,83
Edif Comercial	Esteril	Salidas	Foodcourt Nivel 2	Alimentos y Bebidas	24/7 To Go	Consorcio A y B	COM-19-460	58,18
Edif Comercial	Esteril	Salidas	Foodcourt Nivel 2	Alimentos y Bebidas	California Pizza Kitchen Satellite	Consorcio A y B	COM-19-460	21,45
Edif Comercial	Esteril	Salidas	Foodcourt Nivel 2	Alimentos y Bebidas	Toro Burger	Consorcio A y B	COM-19-460	18,16

Sector	Tipo	Nivel	UBICACION	USO	LOCAL	CLIENTE	CONTRATO	M2
Edif Comercial	Esteril	Salidas	Foodcourt Nivel 2	Alimentos y Bebidas	Cocina Toro	Consorcio A y B	COM-19-460	23,81
Edif Comercial	Esteril	Salidas	Foodcourt Nivel 2	Alimentos y Bebidas	Toro Bar	Consorcio A y B	COM-19-460	35,75
Edif Comercial	Esteril	Salidas	Foodcourt Nivel 2	Alimentos y Bebidas	Avokato	Consorcio A y B	COM-19-460	29,43
Edif Comercial	Esteril	Salidas	Foodcourt Nivel 2	Alimentos y Bebidas	Área Comun Norte	Consorcio A y B	COM-19-460	267,62
Edif Comercial	Esteril	Salidas	Foodcourt Nivel 2	Alimentos y Bebidas	Área Comun Norte	Consorcio A y B	COM-19-460	162,12
Edif Comercial	Esteril	Salidas	Edificio Comercial	Ventas al detalle	COM-202-EC Mega Morpho	Brittshop S.A	COM-15-328	648,17
Edif Comercial	Esteril	Salidas	Edificio Comercial	Ventas al detalle	COM-206-EC Casa Tica	Brittshop S.A	COM-14-316	351,93
Terminal	No Esteril	Salidas	Lobby	Banca	COM-201-SA BAC San José	BAC San José	COM-16-349	63,11
Terminal	No Esteril	Salidas	Lobby	Servicios	COM-202-SA Travel Protection System	Travel Protection System	COM-20-490	9,41
Terminal	Esteril	Salidas	Lobby	Alimentos y Bebidas	COM-211-SA Bar Imperial	Brittshop S.A	COM-14-321	362,78

Sector	Tipo	Nivel	UBICACION	USO	LOCAL	CLIENTE	CONTRATO	M2
Terminal	Esteril	Salidas	Lobby	Ventas al detalle	COM-212-SA Terra Verde	Inmobiliaria Bertero	COM-16-350	40,26
Terminal	Esteril	Salidas	Nivel 2 TE Salidas	Servicios	COM-216-SA La República	La Republica	ASIG-14-18	1,00
Terminal	Esteril	Salidas	Nivel 2 TE Salidas	Servicios	COM-217-SA La República	La Republica	ASIG-14-18	1,00
Terminal	No Esteril	Salidas	Lobby	Banca	COM-218-SA AIJS Global Exchange	Global Exchange	COM-15-326	31,72
Terminal	No Esteril	Salidas	Mezanine	Alimentos y Bebidas	COM-301-MZ Lavazza	La Bevanda Italiana S.A.	COM-12-277	100,86
Domestica	No Esteril	Salidas	Nivel 1 Rampa	Servicios	COM-100-TD	APS	COM-22-551	3,50
Domestica	No Esteril	Salidas	Nivel 1 Rampa	Banca	COM-002-TD ATM BAC	BAC San José	COM-16-349	2,00
Domestica	Esteril	Salidas	Nivel 1 Rampa	Servicios	TAG	Consorcio UWA-ADS-GAT SJO	COM-19-449	157,23
Domestica	Esteril	Salidas	Nivel 1 Rampa	Ventas al detalle	Terra Tica (Tienda de Conveniencia)	Inmobiliaria Bertero	COM-17-414	44,08
Domestica	Esteril	Salidas	Lobby	Ventas al detalle	COM-205-SA Vending	Inmobiliaria Bertero	COM-17-414	0,00
								7234,52

Anexo 3: Correo electrónico de solicitud de información relacionada con la distribución de áreas comerciales del AIJS a la DGAC

De: Contralor Servicios
Enviado: miércoles, 4 de octubre de 2023 13:37
Para: Luz Mery Brenes Calderón
Asunto: RV: Solicitud de información

Buenas tardes, Luz Mery.

En atención a la gestión por usted planteada, le facilitamos la información proporcionada por AERIS en hoja de Excel anexa, que indica el área comercial total y el detalle de local y cliente por metro cuadrado de las áreas comerciales del Aeropuerto Internacional Juan Santamaría.

Saludos Cordiales,

DIRECCIÓN GENERAL DE AVIACIÓN CIVIL
COSTA RICA

Contraloría de Servicios
DIRECCION GENERAL DE AVIACION CIVIL
Tel: 2106-9039
Correo: contralor.servicios@dgac.go.cr
COSTA RICA

De: Luz Mery Brenes Calderón <luzmerybrenes@hotmail.com>
Enviado: lunes, 25 de septiembre de 2023 10:14
Para: Contralor Servicios <contralor.servicios@dgac.go.cr>
Asunto: Solicitud de información

Buenos días,

Deseo se encuentren muy bien.

Agradezco de antemano la colaboración que me puedan brindar a efectos de obtener el detalle de la cantidad total de metros cuadrados que posee el Aeropuerto Internacional Juan Santamaría disponible para la explotación del área comercial, en caso de ser posible, con el detalle de los usuarios por metro cuadrado.

Cordialmente,

Luz Brenes

Anexo 4: Correo electrónico de solicitud de información relacionada con la relación comercial existente entre el Gestor y los usuarios del área comercial.

RE: Solicitud de contratos área comercial del AIJS

Contralor Servicios <contralor.servicios@dgac.go.cr>
Mar 31/10/2023 07:44
Para:Luz Mery Brenes Calderón <luzmerybrenes@hotmail.com>

Buenos días, estimada Luz.

En atención a su gestión, nos indican del OFGI que, en relación a los Contratos Comerciales, es una relación Privada entre AERIS y los subcontratistas, por lo que la solicitud se debe de remitir directamente con AERIS.

Le facilitamos por tanto enlace con información de contactos de Aeris:
https://sjoairport.com/contacto/

Saludos Cordiales,

DIRECCIÓN GENERAL DE AVIACIÓN CIVIL
COSTA RICA

Contraloría de Servicios
DIRECCION GENERAL DE AVIACION CIVIL
Tel: 2106-9039
Correo: contralor.servicios@dgac.go.cr
COSTA RICA

De: Contralor Servicios <contralor.servicios@dgac.go.cr>
Enviado: viernes, 27 de octubre de 2023 8:53
Para: Luz Mery Brenes Calderón <luzmerybrenes@hotmail.com>
Asunto: RE: Solicitud de contratos área comercial del AIJS

Buenos días, estimada Luz.

Le saludamos por parte de la Contraloría de Servicios de la Dirección General de Aviación Civil.

En atención a la gestión por usted planteada, le informamos que, ha sido trasladada a lo interno, para el respectivo trámite.

Cordialmente,

Contraloría de Servicios
DIRECCION GENERAL DE AVIACION CIVIL
Tel: 2106-9039
Correo: contralor.servicios@dgac.go.cr

De: Luz Mery Brenes Calderón <luzmerybrenes@hotmail.com>
Enviado: viernes, 27 de octubre de 2023 8:15
Para: Contralor Servicios <contralor.servicios@dgac.go.cr>
Asunto: Solicitud de contratos área comercial del AIJS

Buenos días, estimados.

Deseando se encuentren muy bien, agradezco de antemano la colaboración que pueda ser brindada a efectos de obtener copia de los contratos del área comercial del Aeropuerto Internacional Juan Santamaría que a continuación se detallan:

COM-20-494
COM-17-389
COM-11-242
COM-13-295
COM-21-509
COM-19-460
COM-19-460
COM-15-342
COM-13-295
COM-09-197 A4
COM-15-339
COM-16-350
COM-20-494
COM-18-420
COM-21-509
COM-21-509
COM-16-350
COM-19-460
COM-19-460
COM-19-460
COM-19-460
COM-19-460
COM-19-460
COM-19-460
COM-19-460

COM-19-460
COM-15-328
COM-14-316
COM-14-321
COM-16-350
COM-12-277
COM-17-414
COM-17-414

Cordialmente,

Luz Brenes

Anexo 5: Oficio PERITAJES-0133-10-2023 expedido por el Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos de Costa Rica.

PERITAJES-0133-10-2023

Para:	**Sra. Luz Mery Brenes Calderón**
De:	Ing. Guillermo Carazo Ramírez *Director Ejecutivo*
Asunto:	Nombramiento de profesionales
Fecha:	31 de octubre de 2023

De la lista de profesionales que forman parte del Rol de Peritos, le remito el nombre del profesional y su número de teléfono, para que lo contacten.

Nombre	**Teléfono**
Ing. Oscar Sánchez Zúñiga	8822-6033
Ing. José Roberto Solís Vindas	2256-8385
Ing. Luis Gerardo Campos Jiménez	8937-5945

Al contactar al profesional seleccionado debe de informarle sobre el estudio a realizar, y llegar a un acuerdo en el monto de los honorarios profesionales, que deben ser depositados en la Caja de las Oficinas Centrales de este Colegio o en las siguientes cuentas bancarias:

Cuentas Bancarias
Colegio Federado de Ingenieros y de Arquitectos
Cédula Jurídica 3-007-051185

Entidad Bancaria	Cuenta Corriente	Cuenta Cliente	Cuenta IBAN
Banco Nacional	100-01-000-024493-9 (Colones) 100-02-000-070699-4 (Dólares)	CR28015100010010244937 (Colones) CR32015100010020706994 (Dólares)	CR28015100010010244937 CR32015100010020706994
Banco de Costa Rica	001-0032567-8	152-01001003256783	CR06015201001003256783
Bac San José	904409380	102-00009044093803	CR32010200009044093803
Coopenae	8111677	814-00011008111677	CR86081400011008111677

Dichos depósitos deben ser realizados con anticipación a la elaboración del estudio encomendado.

Las consideraciones del estudio a realizar por el profesional designado, constituyen elementos de juicio para que el solicitante actúe como mejor le convenga en defensa de sus intereses, sin que el documento implique una solución de las controversias o conflictos de las partes involucradas, si las hubiera.

FAVOR ENVIAR EL DEPOSITO BANCARIO AL FAX 2253-0773 O AL CORREO ELECTRÓNICO peritajes@cfia.cr E INDICAR A CUAL PROFESIONAL SELECCIONÓ.