

**Al contestar refiérase
al oficio n.º 03771**

27 de marzo de 2026
DFOE-CIU-0149

Licenciada
Ana Julia Araya Alfaro
Jefe de Área
Comisiones Legislativas II
ASAMBLEA LEGISLATIVA

Estimada señora:

Asunto: Asesoría sobre el texto base del proyecto de ley denominado “Fiscalización de la calidad de la infraestructura aeroportuaria”, expediente legislativo n.º 24.981.

Nos referimos a su correo del 12 de febrero de 2026, mediante el cual sometió a consulta de la Contraloría General de la República el proyecto de ley denominado “Fiscalización de la calidad de la infraestructura aeroportuaria”, tramitado mediante el expediente legislativo n.º 24.981. Al respecto se procede a atender la consulta conforme a las competencias de este órgano contralor.

La opinión correspondiente se emite en concordancia con lo establecido en los numerales 183 y 184 de la Constitución Política, que establecen a la Contraloría General de la República como Órgano auxiliar de la Asamblea Legislativa en la vigilancia de la Hacienda Pública, marco dentro del que se ejercen sus competencias y al cual se circunscribe esta opinión, sin perjuicio de lo que señalen otros órganos especializados en la materia o con competencias consultivas relacionadas con las diferentes temáticas que se derivan del texto del proyecto que se conoce.

I. Consideraciones relevantes que busca el proyecto de ley en su exposición de motivos

De acuerdo con la exposición de motivos, se indica que actualmente existen importantes desafíos relacionados con la gestión, mantenimiento, control y verificación de la calidad de la infraestructura aeroportuaria. Asimismo, que la fiscalización de dicha infraestructura actualmente se encuentra bajo la responsabilidad de la Dirección General de Aviación Civil, cuya acción abarca la infraestructura civil ligada a la operación aeroportuaria, los procesos requeridos para brindar un servicio de forma ágil y transparente y para garantizar una actividad aeroportuaria adecuada; sin embargo se considera necesario fortalecer los mecanismos de control mediante la incorporación de una entidad con independencia de criterio, capacidad instalada, conocimiento técnico y académico, reconocida en la fiscalización de infraestructura, como garante de las obras necesarias para su mejor desarrollo.

DFOE-CIU-0149

2

27 de marzo, 2026

En ese sentido, en la exposición de motivos se destaca la naturaleza técnica y académica del LanammeUCR como referente en la evaluación, control y fiscalización de infraestructura vial y civil, así como su participación en el sector aeronáutico desde 1996. Asimismo, se mencionan como beneficios de la fiscalización del LanammeUCR, entre otros, la mejora en la calidad de la infraestructura aeroportuaria mediante la aplicación de metodologías de evaluación y basadas en ciencia y tecnología; el criterio técnico independiente al formar parte de una entidad autónoma y fiscalizadora que garantiza una evaluación técnica objetiva e imparcial que asegura que las decisiones sobre la construcción, mantenimiento y expansión de los aeropuertos estén basados en criterios técnicos; optimización de recursos públicos por su conocimiento en el transporte público en general; etc.

La exposición de motivos también señala que resulta de gran importancia que el LanammeUCR asuma la fiscalización de la infraestructura aeroportuaria en Costa Rica. Que la modificación del marco legal que permita “esta transferencia de responsabilidades” contribuirá a elevar los estándares de seguridad, eficiencia y sostenibilidad de los aeropuertos nacionales. Así, en cuanto al objetivo general y los específicos de la reforma a la Ley General de Aviación Civil se indica:

“La presente reforma a la Ley General de Aviación Civil tiene como objetivo principal incorporar al LanammeUCR dentro de las actividades de fiscalización de la infraestructura aeroportuaria atribuidas a la DGAC. Los objetivos específicos son los siguientes: “1- Garantizar la independencia y transparencia en la fiscalización de la infraestructura aeroportuaria. 2- Garantizar una inversión eficiente y eficaz en la infraestructura aeroportuaria. 3- Mejorar la calidad y seguridad de los aeropuertos mediante evaluaciones técnicas rigurosas y continuas. 4- Aprovechar la experiencia y capacidad técnica del LanammeUCR en la evaluación de infraestructura. 5- Fortalecer la colaboración entre las distintas entidades del Estado en aras de un desarrollo aeroportuario sostenible y eficiente”

En tal sentido, se indica que la modificación del modelo de fiscalización que se plantea en el proyecto de ley tiene como objetivo principal dar seguimiento y monitoreo a la infraestructura aeroportuaria existente y futura, con el fin de asegurar que los recursos públicos se utilicen de acuerdo con los más altos estándares de calidad, de modo que se plantea un modelo de fiscalización técnico-operativo a cargo del LanammeUCR, en el cual se realice una evaluación continua de los diferentes procesos y elementos que componen el sistema de gestión de infraestructura aeroportuaria. Específicamente, el proyecto de ley pretende otorgar al LanammeUCR, las siguientes funciones aplicables a la infraestructura aeroportuaria costarricense: evaluación continua de infraestructura en operación; desarrollo, actualización y revisión de normativa; asistencia en la implementación de modelos de gestión; asesoramiento técnico a la Dirección General de Aviación Civil; ejecución de programas de transferencia tecnológica; investigación aplicada y realización de auditorías técnicas.

Por último, el proyecto de ley busca que las nuevas funciones asignadas al LanammeUCR sean financiadas mediante modificación del desglose de la tarifa del tributo de

DFOE-CIU-0149

3

27 de marzo, 2026

derechos de salida del territorio nacional regulado en el artículo 2 de la Ley n.º 10514, Ley para Potenciar la Infraestructura y Seguridad de los Aeropuertos Internacionales y Aeródromos Estatales de Costa Rica, del 4 de septiembre de 2024, según se cita a continuación:

“En el marco del desglose citado se procede, por medio de la presente iniciativa de ley, a reformar los incisos a) y b), pasando de una tasa de US\$9.65 a favor del Gobierno central, a US\$8.65 y una tasa de US\$12.85, por concepto de derechos aeroportuarios a favor del Consejo de Aviación Civil, a una de US\$12.35”

(...)

“Se plantea que, para cumplir con la labor de fiscalización, el LanammeUCR crearía una Unidad de Infraestructura Aeroportuaria, con personal dedicado a las funciones mencionadas anteriormente, de forma tal que se puedan apoyar directamente los esfuerzos de la Dirección General de Aviación Civil, para establecer y mantener un sistema de fiscalización, gestión y evaluación eficiente”.

II. Análisis al texto del proyecto de ley

El análisis del Órgano Contralor se enmarca dentro de sus competencias, por lo que aquellos aspectos del articulado que no correspondan a las atribuciones de la CGR no serán abordados, ya que dichos temas son competencia de otras instancias especializadas, conforme al ordenamiento jurídico vigente. En ese contexto, se exponen las siguientes observaciones:

a) Responsabilidades institucionales y naturaleza de la fiscalización técnica

Según se desprende de la exposición de motivos parte de los objetivos de la reforma legal que contempla el presente proyecto de ley, con la asignación de funciones de fiscalización al LanammeUCR, es garantizar la independencia y transparencia en la fiscalización de la infraestructura aeroportuaria, aprovechar la experiencia y capacidad técnica del LanammeUCR en la evaluación de infraestructura y fortalecer la colaboración entre las distintas entidades del Estado, con lo cual está claro que la modificación del modelo de fiscalización actual, reconoce por un lado la naturaleza de fiscalizador externo del LanammeUCR al no formar parte de la estructura orgánica de la DGAC y así como también se reconoce su especialidad técnica.

En ese sentido, cabe indicar que los artículos 10 y 18 de la Ley n.º 5150, asignan al MOPT, CETAC y a la DGAC la responsabilidad de rectoría, supervisión, control, fiscalización y toma de decisiones en lo relacionado a la infraestructura aeroportuaria, es decir, los objetivos planteados en el Proyecto de Ley n.º 24.981 –como garantizar una inversión eficiente y eficaz en la infraestructura aeroportuaria, y mejorar la calidad y seguridad de los aeropuertos– en todo momento seguirán siendo responsabilidad de estas instituciones, según su actividad ordinaria conferida por ley y en general no dependerá su cumplimiento de la labor de fiscalización que eventualmente desarrolle el LanammeUCR, toda vez que por su naturaleza dicho Laboratorio actúa como un fiscalizador externo.

Lo anterior es importante en virtud de que el proyecto de ley al indicar que es necesaria la modificación del marco legal para la incorporación del LanammeUCR en la fiscalización de infraestructura aeroportuaria elude a la “*transferencia de responsabilidades*”, lo cual de entenderse de esa manera desnaturalizaría dicho control externo y generaría una especie de sustitución de las obligaciones ordinarias de las autoridades de aviación civil a las que les corresponde el control interno y garantizar la legalidad, eficiencia, eficacia y economía de la gestión y operación aeroportuaria.

Es ese sentido, también es importante tener claridad de que los eventuales productos de fiscalización que emita el LanammeUCR en materia aeroportuaria, no sustituyen la actuación administrativa en la solución a los retos actuales de esta infraestructura¹, sino que comprenden insumos técnicos complementarios a la labor ordinaria de las autoridades aeroportuarias. Se considera que estos productos de fiscalización –apegados a la normativa nacional e internacional aplicable– sí permitirían a la Administración Activa, contar con criterios técnicos que coadyuven en la toma de decisiones, en pro de promover el desarrollo económico del país y garantizar la seguridad de todos los usuarios.

b) Alcance de la fiscalización sobre infraestructura aeroportuaria

La infraestructura aeroportuaria no se circunscribe únicamente a la estructura de pavimento destinada al tránsito de aeronaves, sino que constituye un sistema complejo de instalaciones interdependientes, que deben ser correctamente articuladas y controladas, para garantizar la calidad de los servicios aeroportuarios. Esta infraestructura puede clasificarse en dos grandes áreas. La **infraestructura asociada a la logística aérea**, que comprende el área de acceso restringido destinada a las operaciones de las aeronaves. Incluye las pistas de aterrizaje y despegue, calles de rodaje, plataformas de estacionamiento, hangares y talleres, torres de control, estaciones para la atención de emergencias, entre otros. Así como la **infraestructura asociada a la logística terrestre**, que comprende las áreas de acceso público y las instalaciones que sirven de transición entre el transporte terrestre y el aéreo. Incluye el edificio terminal (áreas de check-in, salas de espera, aduanas), estacionamientos de vehículos, zonas comerciales, entre otros.

En ese sentido, la delimitación y alcance de las funciones que se pretende asignar al Lanamme resulta necesario queden claramente definidas, así como el espacio temporal que tendría para el inicio en el ejercicio de esas funciones, puesto que, por ejemplo, la Contraloría General tiene conocimiento de labores de consultoría que ha ejecutado el LanammeUCR, que han tenido como fin que la DGAC cuente con insumos técnicos imparciales útiles para la gestión aeroportuaria de proyectos de infraestructura en operación. No obstante, las funciones que el proyecto de ley pretende atribuir al LanammeUCR, podrían sobrepasar el alcance de

¹ Esta Contraloría General es consciente de los retos institucionales en materia de fiscalización aeroportuaria, tal y como fue expuesto en el informe de auditoría DFOE-IFR-IF-00010-2019 del 9 de setiembre de 2019, sobre la fiscalización de la fase de explotación del Contrato de Concesión del Aeropuerto Internacional Daniel Oduber Quirós. En dicho informe se determinó que existía una limitada comprensión por parte de CETAC, sobre la diferencia entre supervisión y fiscalización, lo que llevó a que, en ese momento, las funciones de fiscalización no se estuvieran ejecutando de manera adecuada, con el correspondiente riesgo a los fondos públicos invertidos y la calidad del servicio público.

esta experiencia previa, lo cual podría implicar, un proceso de aprendizaje, conformación de unidades técnicas y capacitación de recurso humano en normativas aeronáuticas específicas -parámetros e indicadores que en conjunto con las especificaciones técnicas contractuales, deben sustentar en todo momento la elaboración de informes técnicos y sus correspondientes recomendaciones-, es decir, los productos de fiscalización podrían requerir de un proceso para su consolidación.

En razón de lo expuesto, resulta fundamental que el legislador precise el alcance y el universo fiscalizable asignado al LanammeUCR, fundamentando esta decisión en análisis técnicos de su capacidad instalada para evitar la duplicación de funciones con la Administración Activa. Esta delimitación es imperante para garantizar que la ley no genere vacíos en la fiscalización de componentes críticos, desnaturalice la razón de ser del Laboratorio, ni sobrepase su capacidad operativa; clarificando a su vez, si su rol se limitará a la evaluación técnica de materiales y procesos constructivos, o si por el contrario, su universo fiscalizable cubre temáticas de gestión y operación aeroportuaria, de forma tal que no se constituya en un control adicional dentro de la estructura de control de aviación civil costarricense, cuya interacción entre fiscalizado y fiscalizador no se encuentra claramente regulada dentro de los términos de este proyecto de ley y se vea afectada la finalidad del proyecto de ley.

c) Vinculatoriedad y seguimiento de los informes técnicos

La normativa que rige actualmente al LanammeUCR no dota a sus auditorías y recomendaciones de un carácter de acatamiento obligatorio; sin embargo, la labor fiscalizadora requiere de la debida colaboración del fiscalizado para acceder oportuna y suficientemente tanto a la información necesaria como para atender las recomendaciones de sus informes, aspectos que no se identifican regulados en el proyecto de ley, lo cual podría perjudicar la labor del LanammeUCR en la generación y objetividad de los resultados contenidos en sus informes técnicos, así como en su efectividad.

Es importante apuntar, que toda fiscalización que impulse el LanammeUCR en materia aeroportuaria debe estar enmarcada dentro de criterios técnicos aplicables, vinculantes y vigentes, según la particularidad legal y régimen contractual que rijan cada proyecto aeroportuario, de manera que las recomendaciones que emita sean aprovechables y ejecutables por la Administración Activa.

d) Modelo de planificación coordinado e independiente

Respecto de las labores de evaluación, asesoría y auditoría previstas en el artículo 18 bis, corresponde valorar la forma en que se estructurará la planificación respectiva, considerando que el LanammeUCR forma parte de la Universidad de Costa Rica y se encuentra amparado por el principio de autonomía universitaria². En ese sentido, resultaría

² Sobre este particular, pueden ser consultados, entre otros, la resolución No 2001-02642 de las 14:30 hrs. del 4 de abril del 2001; voto 02051 - 2002 de 27 de Febrero del 2002 a las 2:50 p. m.; ambos de la Sala Constitucional. Además puede verse lo

DFOE-CIU-0149

6

27 de marzo, 2026

pertinente que la Asamblea Legislativa defina el mecanismo legal de coordinación aplicable, determinando si la planificación será establecida por el LanammeUCR conforme a su universo auditable o si se prevé un esquema de planificación compartida con la DGAC y el CETAC.

Dicha coordinación podría formalizarse mediante convenios o protocolos de trabajo que aseguren que la fiscalización cubra las etapas críticas de la infraestructura aeroportuaria. En este modelo, la DGAC debe plantear sus necesidades de auditoría técnica; no obstante, debe considerarse si el Laboratorio mantendría la decisión técnica final al valorar dichas solicitudes bajo criterios de riesgo y capacidad, salvaguardando la independencia y objetividad que justifican su intervención.

e) Seguridad jurídica en contratos aeroportuarios vigentes

En relación con la eventual participación del LanammeUCR en aeropuertos internacionales que actualmente se encuentran bajo contratos de gestión o concesión vigentes (Aeropuerto Internacional Juan Santamaría y Aeropuerto Internacional Daniel Oduber), resulta necesario considerar el principio de seguridad jurídica y el respeto a las condiciones contractuales previamente establecidas.

En estos casos, cualquier intervención en materia de evaluación, asesoría o auditoría técnica debería analizarse a la luz de las cláusulas, estándares y obligaciones ya pactadas en los respectivos contratos.

Correspondería a esa Asamblea Legislativa valorar el alcance que pretende otorgar a tales competencias y, de estimarlo procedente, definir expresamente el marco normativo de coordinación aplicable, a efectos de evitar eventuales contradicciones con los esquemas contractuales vigentes o generar incertidumbre jurídica en su ejecución.

f) Análisis técnico para determinar el impacto de la modificación del artículo 1 de Ley 10514

Pese a que el proyecto de ley pretende que estas nuevas funciones asignadas al LanammeUCR sean financiadas mediante modificación del desglose de la tarifa del tributo de derechos de salida del territorio nacional, no se menciona en su exposición de motivos ninguna valoración cuantificada sobre el efecto de esta modificación sobre las finanzas públicas, ni una

señalado por esa misma Sala Constitucional, en el voto 02051 - 2002 de 27 de Febrero del 2002 "De ese texto interesa destacar que la Sala resolvió que el estado y la Universidad de Costa Rica pueden entrar en convenios – fórmula consensual- para que ésta asuma, mediante el Laboratorio en referencia, las funciones que indicaba el artículo 6 del proyecto, que corresponden a la norma legal del mismo número hoy vigente. De esta manera, será la Universidad en ejercicio de su autonomía (sic), quien determine las actividades que puede realizar, "siempre que se sigan las vías convencionales". Por último véase lo señalado por este órgano contralor en el oficio 04786 (DFOE-CIU-167) en el cuál se indicó: "En caso de que la decisión de esa Asamblea Legislativa sea la elección del LanammeUCR como el Laboratorio Técnico Nacional, es necesario valorar las características jurídicas del LanammeUCR y la relación que tendría éste como parte de la Universidad de Costa Rica sobre el Poder Ejecutivo"

valoración sobre los costos previsibles de este tipo de funciones que permitiera determinar su consistencia con la magnitud del destino específico definido³.

III. Conclusiones

A partir del análisis realizado, la Contraloría General concluye que:

1. El cumplimiento de los objetivos de eficiencia, seguridad y calidad en la infraestructura aeroportuaria continúa siendo responsabilidad exclusiva y primaria del MOPT, el CETAC y la DGAC, según las competencias ordinarias otorgadas por la Ley n.º 5150. La labor fiscalizadora del LanammeUCR debe entenderse únicamente como un insumo técnico complementario y no como una solución definitiva o un sustituto de la gestión que corresponde a las autoridades aeroportuarias.
2. Se recomienda que el Legislador defina el alcance de la fiscalización asignada al LanammeUCR, según los tipos de infraestructura aeroportuaria. Esta delimitación debe basarse en la capacidad técnica instalada del laboratorio para evitar duplicidad de funciones, vacíos en la fiscalización de componentes críticos y debe, tomar en cuenta que en este momento dos de los Aeropuertos Internacionales están siendo gestionados bajo contratos de gestión interesada y concesión.
3. Si la voluntad de la Asamblea Legislativa fuere otorgar carácter vinculante a los informes del LanammeUCR, se debe resolver el desafío jurídico de que un órgano de la Universidad de Costa Rica (amparado en la autonomía universitaria) emita actos vinculantes sobre el Poder Ejecutivo. En tal caso, es recomendable que en la discusión legislativa se revise el marco jurídico sancionatorio, tanto administrativo como judicial, derivado de posibles incumplimientos a dichas recomendaciones.
4. Se recomienda al legislador definir el mecanismo legal aplicable a la planificación de las auditorías del LanammeUCR, precisando el papel que correspondería a la Dirección General de Aviación Civil, al Consejo Técnico de Aviación Civil y al Ministerio de Obras Públicas y Transportes en la formulación de solicitudes de auditoría. En particular, resulta necesario determinar que dichas solicitudes deberían mantener carácter no vinculante, considerando que el LanammeUCR forma parte de la Universidad de Costa Rica y ejerce sus funciones en el marco del principio de autonomía universitaria y que actuaría como un fiscalizador externo.
5. Se observa que el proyecto de ley no incorpora una valoración cuantificada sobre el impacto derivado de la modificación del destino específico de la tarifa por derechos de salida del territorio nacional. En ese sentido, se recomienda a la Asamblea Legislativa valorar la realización de estimaciones técnicas que permitan dimensionar los costos asociados a las nuevas funciones asignadas y analizar su consistencia con los ingresos que genera dicho tributo, a efectos de contar con mayores elementos para determinar su eventual impacto en las finanzas públicas.

³ Por ejemplo, si la magnitud del destino específico representa entre un 5% y un 6% de la recaudación de los Derechos de Salida del Territorio Nacional, se estaría definiendo una transferencia de entre 3.500 a 3.800 millones de colones anuales, tomando en consideración la previsión de recaudación para 2026.

DFOE-CIU-0149

8

27 de marzo, 2026

Finalmente, la CGR reitera que las observaciones aquí emitidas tienen un carácter orientador y buscan asegurar el cumplimiento de los principios de legalidad y buena gestión pública.

Atentamente,

Licda. Marcela Aragón Sandoval
Gerente de Área

Lic. Ricardo Rodríguez Hernández
Asistente Técnico

Licda. Ana Paula Hernández Cordero
Fiscalizadora

Ing. Juan Carlos Angulo Villalobos
Fiscalizador Asociado

CGR | Firmado
digitalmente
Valide las firmas digitales

RRH/bsc

Ce: Despacho Contralor, CGR
Gerente de División

NI: 3049-2026

G: 2026001271-1