

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

PROYECTO DE LEY

**LEY PARA LA ADQUISICIÓN EFICIENTE Y TRAZABLE DE SERVICIOS DE TRANSPORTE
AÉREO DE PASAJEROS EN EL SECTOR PÚBLICO**

**NOGUI ACOSTA JAÉN
DIPUTADO**

EXPEDIENTE N.º 25.704

**DEPARTAMENTO DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS
ÁREA DE PROCESOS LEGISLATIVOS**

PROYECTO DE LEY

LEY PARA LA ADQUISICIÓN EFICIENTE Y TRAZABLE DE SERVICIOS DE TRANSPORTE AÉREO DE PASAJEROS EN EL SECTOR PÚBLICO

Expediente N.º 25.704

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

I. El problema que esta ley procura resolver

El Estado costarricense adquiere anualmente servicios de transporte aéreo de pasajeros para el desplazamiento oficial de sus funcionarios mediante los procedimientos de contratación previstos en la Ley General de Contratación Pública, Ley n.º 9986. En términos generales, dichos procedimientos comprenden la elaboración y publicación del pliego de condiciones, la recepción y evaluación de las ofertas, la emisión y firmeza del acto de adjudicación y, posteriormente, la emisión del boleto por parte del proveedor adjudicado.

La contratación pública se sustenta, entre otros principios, en que la competencia efectiva entre los oferentes constituye un mecanismo esencial para que la Administración obtenga las mejores condiciones de contratación y optimice el uso de los recursos públicos. En ese sentido, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) reconoce la competencia como uno de los elementos esenciales de una contratación pública eficiente, en tanto favorece una mejor relación calidad-precio (value for money) y contribuye a reducir ineficiencias en el gasto público (OCDE, 2025).

Sin embargo, esa lógica no se reproduce plenamente en la adquisición de servicios de transporte aéreo de pasajeros. Las aerolíneas, que prestan efectivamente el servicio de transporte y determinan sus tarifas, no participan como oferentes en los procedimientos de contratación pública analizados. En su lugar, participan agencias de viajes y otros intermediarios que comercializan boletos sujetos a tarifas previamente fijadas por los transportistas. En consecuencia, la competencia que se desarrolla dentro del procedimiento recae principalmente sobre los servicios de intermediación y no directamente sobre la tarifa fijada por la aerolínea, que constituye el componente principal del costo del transporte aéreo.

Como consecuencia de esta estructura de mercado, los procedimientos de contratación pública analizados no permiten comparar directamente las tarifas ofrecidas por quienes prestan efectivamente el servicio de transporte aéreo, sino ofertas de intermediación construidas sobre precios previamente determinados por las aerolíneas. La evidencia obtenida a partir del levantamiento de los expedientes públicos registrados en el Sistema Digital Unificado de Compras Públicas (Sicop), correspondientes a la clasificación UNSPSC 78111502 para el período comprendido entre mayo de 2022 y julio de 2026, confirma esa realidad. Durante ese período, 46 instituciones públicas adjudicaron la adquisición de boletos aéreos a únicamente 18 proveedores distintos, ninguno de los cuales corresponde a una aerolínea de itinerario. Asimismo, un solo adjudicatario concentra el 43,6% de las líneas de contratación y los cuatro principales acumulan el 85,7%.

En consecuencia, aunque los procedimientos ordinarios de contratación pública promueven la competencia como mecanismo para obtener las mejores condiciones para la Administración, en la adquisición de servicios de transporte aéreo esa competencia no recae directamente sobre el elemento económico que determina el costo principal de la contratación: la tarifa fijada por la aerolínea. Bajo estas circunstancias, las cargas administrativas inherentes al procedimiento — incluidos los actos preparatorios, la evaluación de ofertas, los mecanismos de control y fiscalización y los plazos propios de la contratación pública — se sustentan en una comparación que no incide

directamente sobre el precio fijado por el prestador efectivo del servicio. Ello evidencia una limitación estructural del procedimiento para este objeto contractual específico y justifica valorar un mecanismo alternativo que preserve los principios de transparencia, publicidad y control, pero permita comparar directamente las tarifas disponibles en los canales de comercialización de los transportistas.

II. Régimen jurídico vigente

El artículo 2, inciso a), del Reglamento a la Ley General de Contratación Pública establece que, aun cuando la actividad ordinaria de la Administración se encuentra excluida del ámbito de aplicación de la ley, la contratación de los medios necesarios para su ejercicio debe realizarse mediante los procedimientos previstos en la propia Ley General de Contratación Pública. En ese contexto, la adquisición de boletos aéreos constituye un medio instrumental para el cumplimiento de las competencias institucionales y no la prestación final que las instituciones brindan a las personas usuarias. Por ello, esta contratación no puede considerarse comprendida dentro de la exclusión prevista en el artículo 2, inciso a), de la Ley n.º 9986.

De igual forma, esta contratación tampoco encuadra actualmente en ninguno de los supuestos de excepción previstos en el artículo 3 de la Ley General de Contratación Pública, disposición que establece las actividades exceptuadas de los procedimientos ordinarios de contratación y que impide ampliar esas excepciones por vía reglamentaria. En consecuencia, el ordenamiento jurídico vigente no contempla una habilitación específica que permita a las instituciones públicas adquirir directamente boletos aéreos en los canales oficiales de las aerolíneas al margen de los procedimientos legalmente establecidos.

Mientras el legislador no incorpore una excepción expresa, la Administración debe sujetar estas adquisiciones a los procedimientos establecidos en la Ley General de Contratación Pública y realizar su tramitación mediante el Sistema Digital Unificado de Compras Públicas. Por ello, la solución a la problemática identificada requiere una reforma legal que habilite expresamente un mecanismo excepcional, delimitado y compatible con los principios constitucionales de la contratación pública.

III. La tensión normativa que enfrenta el funcionario público

Existe, además, una razón jurídica adicional que justifica la presente iniciativa. El artículo 44 del Reglamento de Gastos de Viaje y de Transporte para Funcionarios Públicos impone el deber de procurar la ruta y la tarifa más económica para el desplazamiento oficial de los funcionarios públicos.

Sin embargo, las tarifas son fijadas por las aerolíneas y ofrecidas a través de sus canales de comercialización, mientras que, según los datos analizados, estas no participan como adjudicatarias en los procedimientos ordinarios utilizados por las instituciones públicas para adquirir boletos. Como consecuencia, la Administración enfrenta dos exigencias jurídicas cuya aplicación conjunta resulta problemática en la práctica: por una parte, el régimen de gastos de viaje exige procurar la tarifa más económica; por otra, el régimen de contratación pública exige que la adquisición se realice mediante los mecanismos legalmente establecidos.

No se trata, por tanto, de una dificultad meramente operativa, sino de una tensión normativa derivada de la estructura del mercado de transporte aéreo y de la aplicación simultánea de dos regímenes jurídicos que persiguen finalidades igualmente legítimas. La presente iniciativa no pretende reducir los mecanismos de control del gasto público, sino armonizar ambos regímenes mediante una excepción legal expresamente delimitada que permita procurar una utilización eficiente de los recursos públicos sin menoscabar los principios de transparencia, publicidad, trazabilidad y control.

Finalmente, conviene precisar que la justificación de esta reforma no radica primordialmente en la duración de los procedimientos ordinarios. De acuerdo con el levantamiento efectuado sobre los expedientes públicos registrados en el Sistema Digital Unificado de Compras Públicas, la mediana entre la publicación del procedimiento y la formalización del contrato es de seis días naturales y el 87,7% de estas adquisiciones se tramita mediante licitación reducida. El problema identificado no

reside, por tanto, en la rapidez del procedimiento, sino en que este no permite generar competencia directa sobre el elemento económico que determina el costo principal de la contratación: la tarifa fijada por el prestador efectivo del servicio de transporte aéreo.

IV. Evidencia empírica que sustenta la medida

Con el propósito de sustentar empíricamente la presente iniciativa, se realizó un levantamiento sistemático de la información contenida en el Sistema Digital Unificado de Compras Públicas, correspondiente a los expedientes registrados bajo la clasificación UNSPSC 78111502, relativa a servicios de transporte aéreo de pasajeros, para el período comprendido entre el 8 de mayo de 2022 y el 29 de julio de 2026. Como parte del proceso de depuración metodológica, se excluyeron los expedientes relacionados con traslados aéreos de pacientes y servicios de acreditación que, pese a encontrarse asociados a esa clasificación, no corresponden a adquisiciones de boletos aéreos. El universo resultante comprende 794 expedientes y 813 líneas de contratación, de las cuales 692 cuentan con contrato registrado en el Sistema Digital Unificado.

El análisis evidencia una elevada concentración entre los proveedores utilizados por las instituciones públicas para la adquisición de boletos aéreos. Durante el período analizado, 46 instituciones públicas adjudicaron contratos a únicamente 18 proveedores distintos, ninguno de los cuales corresponde a una aerolínea de itinerario. Un solo adjudicatario concentra el 43,6% de las líneas de contratación; los dos principales, el 64,1%; y los cuatro principales, el 85,7%.

La concentración observada se confirma mediante el Índice Herfindahl-Hirschman (HHI), indicador utilizado para medir el grado de concentración de un mercado. Los resultados obtenidos alcanzan un HHI de 2.594 medido por número de líneas de contratación y de 1.999 según el monto adjudicado en colones. Medido sobre el monto adjudicado en dólares estadounidenses, el índice alcanza 5.705, reflejando que un solo proveedor concentra el 73,9% del gasto registrado bajo esa denominación monetaria (U.S. Department of Justice & Federal Trade Commission, 2023).

Estos resultados permiten sostener que, para este objeto contractual específico, los procedimientos ordinarios de contratación pública no generan competencia directa sobre el elemento económico que determina el costo principal de la contratación: la tarifa fijada por el prestador efectivo del servicio de transporte aéreo. Las cifras expuestas son verificables, pues provienen de expedientes públicos identificables mediante su número de procedimiento y registrados en el Sistema Digital Unificado de Compras Públicas.

Un elemento adicional refuerza esta conclusión. En los cuarenta y ocho expedientes que consignan expresamente la cantidad de boletos adquiridos, el precio unitario pagado para un mismo destino presenta variaciones significativas, alcanzando diferencias de hasta 4,8 veces entre el valor mínimo y el máximo hacia Panamá y de 4,5 veces hacia Colombia. Este comportamiento no constituye, por sí mismo, prueba de un sobreprecio, pues el análisis no controla variables relevantes como la clase de servicio, la anticipación de la compra, el itinerario o la temporada del viaje. No obstante, constituye un indicio objetivo de una importante dispersión de precios para destinos comparables.

Con el propósito de estimar la diferencia entre los precios pagados por la Administración y las tarifas disponibles en el mercado, se realizó un análisis comparativo (*benchmark*) sobre una muestra de 125 contratos correspondientes a once rutas. La muestra comprende únicamente aquellos expedientes en los que fue posible calcular el precio unitario del boleto sin recurrir a supuestos metodológicos, mediante la división del monto total del contrato entre la cantidad de boletos consignada expresamente en el respectivo pliego de condiciones. Los precios unitarios obtenidos fueron comparados con tarifas promedio de ida y vuelta publicadas para las mismas rutas por agregadores comerciales de servicios de transporte aéreo, consultadas el 29 de julio de 2026, conforme a la metodología utilizada para el estudio.

El análisis muestra que el precio unitario mediano pagado por la Administración ascendió a US\$862, mientras que la diferencia mediana respecto de la tarifa promedio utilizada como referencia fue de

+124 %. Asimismo, el 98% de los contratos analizados registró un precio superior al promedio de referencia. Al restringir el análisis a los contratos celebrados durante 2025 y 2026, por tratarse de los temporalmente más comparables con las tarifas consultadas, la brecha mediana se reduce a +71%.

La diferencia observada no se concentra en una ruta, proveedor o institución determinados. En la muestra analizada, la brecha aparece en las once rutas consideradas, con todas las agencias adjudicatarias incluidas en el análisis y en todas las instituciones para las cuales existe una muestra suficiente. Este resultado refuerza la hipótesis de que el fenómeno observado no responde exclusivamente al comportamiento de un proveedor o de una institución en particular, sino que presenta un carácter transversal dentro de la muestra estudiada.

Estos resultados deben interpretarse con cautela. Las cifras no permiten afirmar que la totalidad de la diferencia observada corresponda a un sobreprecio, pues parte de la brecha puede remunerar servicios reales de intermediación que no es posible separar con la información contenida en los expedientes. Asimismo, el referente utilizado corresponde a tarifas ofrecidas al mercado de viajeros particulares y el análisis no controla variables relevantes como la anticipación de la compra, la clase tarifaria, el itinerario específico o la temporada del viaje. En consecuencia, la brecha neta necesariamente será inferior a la brecha bruta observada.

No obstante, esas limitaciones, los resultados permiten sostener, en términos agregados y exclusivamente respecto de la muestra analizada, que el precio mediano pagado por la Administración se sitúa en un orden de magnitud cercano al doble de las tarifas comerciales utilizadas como referencia. Esta conclusión no implica que la diferencia pueda atribuirse íntegramente a un sobreprecio, al margen de las agencias de viajes o a una ineficiencia determinada, ni permite proyectar como ahorro cierto el porcentaje observado. Permite, en cambio, identificar una diferencia económica de magnitud suficiente para justificar el examen de un mecanismo que posibilite a la Administración comparar directamente las tarifas disponibles al momento de efectuar la adquisición.

Uno de los hallazgos más relevantes del estudio proviene del propio Sistema Digital Unificado y no depende de comparaciones con fuentes externas. El presupuesto unitario estimado por las instituciones presenta una mediana de US\$900, mientras que el precio finalmente adjudicado alcanza una mediana de US\$862, lo que representa una diferencia aproximada del 4%. La proximidad entre ambos valores evidencia que, en la muestra analizada, los precios finalmente adjudicados tienden a mantenerse próximos a las estimaciones presupuestarias elaboradas antes de la recepción de las ofertas.

Este resultado adquiere especial relevancia a la luz de los artículos 17 y 34 de la Ley General de Contratación Pública. El artículo 17 dispone que la información generada por el Sistema Digital Unificado —incluidos los precios adjudicados y los estudios de mercado— puede utilizarse para realizar análisis comparativos y establece expresamente que la Administración empleará esa información para la presupuestación o para la determinación de la razonabilidad del precio. A su vez, el artículo 34 dispone que dicha información debe considerarse como un insumo para la estimación de la contratación, conjuntamente con el sondeo o estudio de mercado que corresponda, sustentado en fuentes confiables, con el propósito de obtener precios de referencia.

En ese contexto, la cercanía observada entre los presupuestos estimados y los precios finalmente adjudicados plantea un posible efecto de retroalimentación que merece consideración: los precios adjudicados en contrataciones anteriores pasan a integrar la información disponible en el Sistema Digital Unificado; esa información puede utilizarse posteriormente como uno de los insumos para nuevas estimaciones presupuestarias y para determinar la razonabilidad de los precios; y los nuevos precios adjudicados vuelven, a su vez, a incorporarse al sistema. La evidencia disponible no permite afirmar que este mecanismo sea la única causa de la proximidad observada entre los presupuestos y los precios adjudicados, pero sí permite identificar un riesgo de reproducción de valores históricos cuando estos no son suficientemente contrastados con referencias actuales y representativas del mercado. Por ello, la reforma propuesta procura fortalecer la comparación con precios efectivamente

disponibles al momento de la adquisición, sin desconocer el valor que la propia Ley General de Contratación Pública atribuye a la información histórica como insumo para la presupuestación y el análisis de razonabilidad del precio (Ley General de Contratación Pública, Ley n.º 9986, arts. 17 y 34).

V. Fundamento constitucional de la reforma

El artículo 182 de la Constitución Política dispone que las adquisiciones realizadas con fondos públicos deben sujetarse a procedimientos de licitación en los términos establecidos por la ley. La jurisprudencia de la Sala Constitucional ha precisado que la licitación constituye un procedimiento de garantía del interés público, cuya finalidad es asegurar la adecuada administración de los recursos públicos, procurar las mejores condiciones de contratación para el Estado y garantizar la libre concurrencia, la igualdad de oportunidades, la publicidad, la transparencia y los demás principios que informan la contratación administrativa (Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, voto n.º 998-98, 1998).

La Sala Constitucional ha entendido, además, la licitación como un mecanismo o conjunto de principios orientados a garantizar la correcta utilización de los fondos públicos y la selección del contratista idóneo. Desde esa perspectiva, los principios constitucionales de libre concurrencia, igualdad, publicidad, transparencia y control constituyen garantías esenciales de la contratación administrativa y deben orientar las distintas modalidades mediante las cuales el legislador regule la adquisición de bienes y servicios por parte del Estado (Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, votos n.os 998-98 y 2832-98, 1998).

La Procuraduría General de la República ha señalado, asimismo, que las exclusiones del régimen de contratación administrativa deben tener carácter excepcional y encontrarse objetivamente justificadas, correspondiendo al legislador motivar técnicamente su necesidad durante el trámite legislativo para superar el análisis de constitucionalidad (Procuraduría General de la República, 2024).

Ese entendimiento inspira la presente iniciativa. El proyecto no pretende eliminar los principios constitucionales que rigen la contratación pública, sino establecer una excepción legal específica para un objeto contractual cuyas particularidades económicas limitan la capacidad de los procedimientos ordinarios para generar competencia directa sobre el elemento que determina el costo principal de la contratación: la tarifa fijada por el prestador efectivo del servicio de transporte aéreo.

La constitucionalidad de la medida propuesta descansa precisamente en esta circunstancia. La iniciativa no exceptúa de los procedimientos ordinarios un objeto contractual respecto del cual dichos procedimientos generen competencia efectiva sobre la tarifa del transporte. Por el contrario, la evidencia empírica desarrollada en esta exposición de motivos muestra que la competencia observada se produce entre intermediarios y no directamente entre los prestadores efectivos del servicio. En consecuencia, sustituir un mecanismo que compara ofertas de intermediación por otro que exige comparar las tarifas disponibles en los canales de comercialización de las aerolíneas no supone abandonar los principios tutelados por el artículo 182 de la Constitución Política, sino procurar su realización mediante un mecanismo adaptado a las características de este mercado.

Asimismo, la técnica legislativa adoptada responde a un criterio de mínima intervención sobre el régimen general de contratación pública. Deliberadamente, se propone incorporar esta modalidad dentro del catálogo de excepciones a los procedimientos ordinarios previsto en el artículo 3 de la Ley General de Contratación Pública y no como una exclusión del ámbito de aplicación de la ley regulada en el artículo 2, como ocurre, por ejemplo, con la adquisición de combustibles contemplada en el inciso h) de esa disposición.

Esta diferencia posee relevancia jurídica sustancial. Al mantenerse dentro del ámbito de aplicación de la Ley n.º 9986, la adquisición de servicios de transporte aéreo de pasajeros continúa sometida

al deber de utilizar el Sistema Digital Unificado de Compras Públicas, al registro del uso de las excepciones previsto en el artículo 4, a los principios generales de la contratación pública establecidos en el artículo 8, al régimen de prohibiciones regulado en los artículos 24 y siguientes, y al régimen sancionatorio contemplado en los artículos 124 a 127 de la Ley General de Contratación Pública (Ley n.º 9986, arts. 3, 4, 8, 24 y ss., 124-127). La iniciativa exceptúa únicamente la aplicación de los procedimientos ordinarios en aquello que se considera incompatible con las particularidades económicas de este objeto contractual, preservando el resto del sistema de garantías y controles establecido por el legislador.

VI. Mecanismo de control propuesto y preservación de los principios de la contratación pública

La excepción propuesta no implica una reducción de los mecanismos de control propios de la contratación pública. Por el contrario, incorpora un sistema específico diseñado para preservar los principios de transparencia, publicidad, libre concurrencia, eficiencia y control tutelados por el artículo 182 de la Constitución Política, adaptándolos a las particularidades del mercado de transporte aéreo de pasajeros. La reforma articula ese sistema mediante tres mecanismos complementarios.

En primer lugar, establece la obligación de realizar y documentar una comparación previa de, al menos, dos canales de comercialización para una misma ruta, fecha, itinerario y clase tarifaria, debiendo corresponder uno de ellos al canal oficial de venta de la aerolínea. La comparación deberá dejar constancia de las tarifas observadas y de la fecha y hora de la consulta. Este mecanismo cumple, para este objeto contractual, una función equivalente a la que en los procedimientos ordinarios desempeña la comparación entre ofertas, al permitir que la decisión administrativa considere directamente el precio ofrecido por el prestador efectivo del servicio de transporte aéreo.

En segundo lugar, la iniciativa incorpora como criterio general la obligación de seleccionar la tarifa más baja que satisfaga las necesidades institucionales, exigiendo una motivación expresa cuando la Administración se aparte de esa regla. Esta obligación armoniza la contratación pública con el deber previsto en el artículo 44 del Reglamento de Gastos de Viaje y de Transporte para Funcionarios Públicos, relativo a la selección de la ruta y tarifa más económica, y refuerza el deber de motivación de la decisión administrativa.

Finalmente, la reforma dispone que cada adquisición sea registrada en el Sistema Digital Unificado de Compras Públicas mediante un formato de datos abiertos que incorpore, al menos, la ruta, la clase tarifaria, el precio contratado y el resultado de la comparación efectuada. Este mecanismo preserva el principio de publicidad de la contratación pública y, al mismo tiempo, incrementa la información disponible para el control posterior, al permitir conocer el precio individual de cada boleto adquirido y las condiciones consideradas por la Administración para efectuar la selección.

De esta manera, la reforma no elimina las garantías esenciales del régimen de contratación pública, sino que procura reproducir funcionalmente sus mecanismos de protección mediante instrumentos adaptados a las características del mercado de transporte aéreo. La comparación entre ofertas se sustituye por una comparación objetiva y documentada de tarifas; el deber de motivación se mantiene mediante la obligación de justificar cualquier apartamiento de la tarifa más conveniente, y la publicidad se preserva mediante el registro obligatorio de cada adquisición y de su respectiva comparación en el Sistema Digital Unificado de Compras Públicas. La finalidad de la reforma no es, por tanto, disminuir el control sobre el gasto público, sino hacerlo efectivo sobre el elemento económico que determina directamente el costo de la adquisición.

Las tres garantías esenciales descritas se incorporan directamente en la ley. Los aspectos de naturaleza operativa (entre ellos los plazos, formatos, contenido específico de las constancias, determinación del funcionario responsable, conservación de respaldos y mecanismos de rendición de cuentas) se remiten al desarrollo reglamentario, de conformidad con la habilitación contenida en el artículo 4 de la Ley General de Contratación Pública para regular los requerimientos específicos de aplicación de las excepciones.

Esta distribución entre la ley y el reglamento responde a una razón jurídica sustantiva y no únicamente a una opción de técnica legislativa. El párrafo final del artículo 3 de la Ley General de Contratación Pública impide crear nuevas excepciones por vía reglamentaria, mientras que el artículo 3 de su reglamento dispone que las excepciones reguladas legalmente tampoco pueden ser ampliadas mediante esa vía. Una remisión íntegra al reglamento del contenido material de la excepción trasladaría al Poder Ejecutivo la determinación de elementos que forman parte de su propia justificación jurídica y constitucional. Por otra parte, una regulación exhaustiva de todos los aspectos operativos en la ley dificultaría su adaptación a las condiciones cambiantes propias de la comercialización de servicios de transporte aéreo.

La distribución propuesta procura, por tanto, preservar en la ley aquellos elementos que constituyen las garantías esenciales de la excepción y reservar al reglamento únicamente su desarrollo operativo. Esta solución resulta además consistente con el artículo 19 de la Ley General de la Administración Pública, Ley n.º 6227, en cuanto establece la reserva de ley respecto del régimen jurídico de los derechos constitucionales, sin perjuicio de los reglamentos ejecutivos correspondientes.

Por esa razón, la iniciativa incorpora una cláusula expresa de no regresión reglamentaria. El reglamento podrá desarrollar y precisar la forma de aplicación de la excepción, pero no podrá suprimir, reducir ni condicionar las garantías mínimas establecidas directamente por el legislador. De esta manera, la remisión reglamentaria permite adaptar los aspectos instrumentales del mecanismo sin trasladar al Poder Ejecutivo la facultad de alterar los elementos sustantivos que justifican constitucionalmente la excepción.

VII. Alcance y límites de la excepción propuesta

Dada la especial sensibilidad que reviste el uso de recursos públicos destinados a viajes oficiales, resulta necesario delimitar con precisión el alcance de la reforma. La excepción propuesta se circunscribe exclusivamente al mecanismo para la adquisición de servicios de transporte aéreo de pasajeros y no modifica las restantes disposiciones que regulan la autorización, realización, fiscalización y liquidación de los viajes oficiales. Su finalidad es permitir que la Administración compare directamente las tarifas disponibles para el servicio de transporte aéreo, sin alterar los controles que el ordenamiento jurídico establece sobre el gasto público asociado a esos desplazamientos.

En consecuencia, la iniciativa no modifica las reglas relativas a la clase de servicio o cabina aplicables a los viajes oficiales. Las limitaciones establecidas en el Reglamento de Gastos de Viaje y de Transporte para Funcionarios Públicos permanecen inalteradas, al igual que las disposiciones relativas a la autorización de los viajes al exterior y a la posterior liquidación y comprobación de los gastos. La reforma tampoco sustrae estas adquisiciones del régimen de prohibiciones, del deber de declaración jurada cuando resulte legalmente exigible, de las responsabilidades ni de los demás mecanismos de transparencia y control establecidos por la Ley General de Contratación Pública y el resto del ordenamiento jurídico aplicable.

La utilización de la excepción tampoco tendrá carácter obligatorio. Se configura como una facultad de la Administración para aquellos supuestos en que su utilización permita satisfacer de mejor manera el interés público y obtener condiciones más favorables. En consecuencia, las instituciones conservarán la posibilidad de utilizar los procedimientos ordinarios de contratación cuando, atendiendo a las características de una adquisición determinada, concluyan motivadamente que estos resultan más adecuados o convenientes para la satisfacción del interés público.

Asimismo, el ámbito material de la excepción queda limitado a la adquisición del servicio de transporte aéreo de pasajeros. Su utilización no podrá extenderse a servicios conexos o prestaciones distintas de ese objeto, ni podrá emplearse para incorporar bajo su cobertura relaciones permanentes de intermediación que, por su naturaleza, deban contratarse mediante los procedimientos establecidos en la Ley General de Contratación Pública. Esta delimitación procura evitar que una

excepción concebida para responder a las particularidades económicas de un objeto contractual específico pueda utilizarse para sustraer otras prestaciones de los procedimientos ordinarios de contratación.

La reforma propuesta tiene, por tanto, un alcance deliberadamente limitado. No modifica las reglas que determinan quién puede realizar un viaje oficial, las condiciones bajo las cuales este puede autorizarse, las restricciones aplicables a la clase de servicio, los mecanismos de liquidación del gasto ni las responsabilidades derivadas de la utilización de recursos públicos. Modifica únicamente el mecanismo mediante el cual la Administración puede adquirir el servicio de transporte aéreo, con el propósito de permitir la comparación directa de las tarifas disponibles, procurar mejores condiciones económicas y aumentar la trazabilidad y la información pública disponible sobre cada adquisición.

VIII. Contenido del proyecto

El proyecto se estructura en dos artículos y procura limitar la reforma a las disposiciones estrictamente necesarias para habilitar y regular la excepción propuesta.

El artículo 1 adiciona un inciso l) al artículo 3 de la Ley General de Contratación Pública, Ley n.º 9986, mediante el cual se establece una excepción específica para la adquisición de servicios de transporte aéreo de pasajeros. La disposición delimita su objeto y carácter facultativo; establece las garantías mínimas de comparación previa de tarifas, motivación de la decisión y registro de la adquisición; remite al reglamento el desarrollo de los aspectos operativos necesarios para su aplicación, sujeto a la cláusula de no regresión e incorpora reglas destinadas a impedir que la excepción sea utilizada para contratar prestaciones distintas de las expresamente autorizadas, sin alterar el régimen vigente de gastos de viaje.

El artículo 2 establece un plazo de seis meses para realizar las adecuaciones correspondientes al Reglamento a la Ley General de Contratación Pública. Asimismo, regula la aplicación de la excepción durante el período previo a la entrada en vigor de esas disposiciones reglamentarias, con el propósito de evitar que la ausencia de desarrollo reglamentario impida la eficacia de la reforma, sin menoscabo de las obligaciones de registro y control establecidas por la ley.

Por las razones expuestas, se somete a consideración de las señoras diputadas y los señores diputados el siguiente proyecto de ley.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
DECRETA:

**LEY PARA LA ADQUISICIÓN EFICIENTE Y TRAZABLE DE SERVICIOS DE TRANSPORTE
AÉREO DE PASAJEROS EN EL SECTOR PÚBLICO**

ARTÍCULO 1- Adición de un inciso l) al artículo 3 de la Ley General de Contratación Pública

Adiciónese un inciso l) al artículo 3 de la Ley n.º 9986, Ley General de Contratación Pública, de 27 de mayo de 2021. El párrafo final del artículo se mantiene incólume. El nuevo inciso se leerá de la siguiente manera:

Artículo 3- Excepciones

[...]

l) La adquisición de servicios de transporte aéreo de pasajeros destinada al desplazamiento oficial de funcionarios públicos, cuando concurren las siguientes características del objeto: que el precio del servicio sea fijado de forma dinámica por el transportista o por sus canales autorizados de venta y no resulte negociable con la entidad contratante; que dicho precio solo sea cierto y exigible al momento de la emisión del documento de transporte, y que los transportistas no concurren a los procedimientos de contratación pública, de modo que el procedimiento no seleccione al prestador efectivo del servicio, sino a un intermediario que comercializa un servicio cuyo precio ha sido determinado por un tercero.

El uso de esta excepción será facultativo. La Administración deberá acudir a los procedimientos ordinarios cuando, con fundamento en el sondeo o estudio de mercado previsto en el artículo 4 de esta ley, se determine que estos resultan más favorables para la satisfacción del interés público, en particular cuando el volumen de la contratación o la recurrencia de las rutas permita obtener condiciones más ventajosas mediante mecanismos de contratación agregada.

La adquisición amparada en este inciso se sujetará, como mínimo, a las siguientes garantías, cuyo cumplimiento deberá constar en el expediente electrónico:

i. La consulta previa y el registro, para la misma ruta, fecha, itinerario y clase de servicio, de las tarifas ofrecidas por al menos dos canales de venta, uno de los cuales deberá ser el canal oficial del transportista, con indicación de la fecha y hora de cada consulta.

ii. La adquisición de la tarifa más baja que satisfaga la necesidad institucional en cuanto a ruta, fecha e itinerario razonable. Cualquier apartamiento de este criterio deberá ser expresamente motivado y constar en el expediente electrónico.

iii. El registro de cada adquisición en el sistema digital unificado, bajo formato de datos abiertos, con indicación, al menos, de la institución adquirente, la ruta, las fechas del viaje, la clase de servicio, el precio pagado y el resultado de la comparación efectuada.

De conformidad con el artículo 4 de esta ley, el reglamento desarrollará los requerimientos específicos para la aplicación de esta excepción, incluidos los plazos y formatos del registro, los campos de la constancia de consulta, la designación del funcionario responsable, el plazo de conservación de los respaldos y las reglas de evaluación y rendición de cuentas a cargo de la Dirección de Contratación Pública. El reglamento no podrá suprimir, reducir ni condicionar las garantías mínimas establecidas en este inciso.

Esta excepción no ampara la contratación de servicios conexos al transporte aéreo, tales como hospedaje, alimentación, seguros, paquetes turísticos o servicios permanentes de gestión de viajes, los cuales se regirán por los procedimientos que correspondan conforme a esta ley. Tampoco podrá utilizarse la excepción como mecanismo para contratar, de forma continua o permanente, servicios de intermediación al margen de los procedimientos establecidos en esta ley.

La aplicación de esta excepción no modifica el régimen de autorización de los viajes, los límites relativos a la clase de servicio, la liquidación de los gastos ni la cesión a la Administración de los beneficios asociados al desplazamiento. Estas materias continuarán rigiéndose por la Ley n.º 3462, Ley Reguladora de Gastos de Viaje y Transporte de Funcionarios del Estado, de 26 de noviembre de 1964, y por el reglamento que al efecto dicte la Contraloría General de la República. Las competencias reglamentarias y tarifarias atribuidas a ese órgano contralor permanecen inalteradas.

[...] Por reglamento no podrán crearse nuevas excepciones.

ARTÍCULO 2- Reglamentación

El Poder Ejecutivo reformará el Reglamento a la Ley General de Contratación Pública dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigencia de esta ley, a fin de incorporar los requerimientos específicos para la aplicación de la excepción prevista en el inciso l) del artículo 3 de la Ley n.º 9986.

La falta de reglamentación no impedirá la aplicación de la excepción. Mientras se emite el desarrollo reglamentario, su utilización se sujetará a los requerimientos generales establecidos en el artículo 4 de la Ley n.º 9986 y a las garantías mínimas previstas en el inciso l) del artículo 3 de esa misma ley.

Mientras el reglamento no habilite un módulo específico para el registro de estas adquisiciones, la información prevista en el numeral iii) del inciso l) del artículo 3 se incorporará en el registro de uso de excepciones del sistema digital unificado a que se refiere el párrafo final del artículo 4 de la Ley n.º 9986, dentro de los diez días hábiles siguientes a la emisión del documento de transporte.

Rige a partir de su publicación.

Nogui Acosta Jaén
Diputado

NOTA: Este proyecto cumplió el trámite de revisión de errores formales, materiales y ortotipográficos en el Departamento de Servicios Parlamentarios. (Fecha de subido al SIL: 13-08-2026).