ACTA No. 11-2022

Acta de la sesión ordinaria No.11-2022, celebrada por el Consejo Técnico de Aviación Civil a las 17:07 horas del 14 de febrero del 2022, de manera virtual a través de la plataforma *Microsoft Teams*, con la asistencia, en forma virtual, de los señores Olman Elizondo Morales, quien preside; William Rodríguez López, Daniel Araya Barquero, Gonzalo Coto Fernández, Gustavo Alvarado Chaves, Sofía Beatriz García Romero y Karla Barahona Muñoz; directores de este Consejo; así como de los señores Álvaro Vargas Segura, director general de Aviación Civil; Luis Miranda Muñoz, subdirector general de Aviación Civil; Mauricio Rodríguez Fallas, jefe de la Asesoría Jurídica de la DGAC; Óscar Serrano Madrigal, auditor interno de la DGAC y la señora Karol Barrantes Bogantes, secretaria de actas.

El señor William Rodríguez López preside la sesión, según solicitud del señor Olman Elizondo Morales, presidente del Consejo, mientras tanto él se incorpora a la sesión, por estar atendiendo asuntos propios de su cargo como viceministro de Obras Públicas y Transportes.

I.-APROBACIÓN DE LA AGENDA

ARTÍCULO PRIMERO

Se somete a conocimiento y discusión la agenda de la sesión ordinaria No. 11-2022, la cual se adjunta como el anexo No.1.

Sobre el particular, **SE ACUERDA:** Aprobar la agenda correspondiente a la sesión ordinaria No. 11-2022.

II.-APROBACIÓN DE ACTAS

ARTÍCULO SEGUNDO

Se conoce el acta de la sesión ordinaria No. 09-2022, celebrada por el Consejo Técnico de Aviación Civil el 07 de febrero del 2022.

Sobre el particular, **SE ACUERDA**: Aprobar el acta de la sesión ordinaria No. 09-2022, del 07 de febrero del 2022.

III.- CORRESPONDENCIA

ARTÍCULO TERCERO

Se conoce el correo electrónico suscrito por el señor Álvaro Vargas Segura, director general de Aviación Civil, referente a la solicitud de audiencia ante el Consejo presentada por el señor Kenneth Waugh, gerente de la empresa COOPESA, para exponer asuntos relacionados con las mejoras del hangar de su representada.

Sobre el particular, **SE ACUERDA:** Otorgar audiencia al señor Kenneth Waugh, gerente de la empresa COOPESA para la sesión del lunes 21 de febrero del 2022.

IV.- ÓRGANO FISCALIZADOR

Al ser las 17:18 ingresan a la sesión, de forma virtual, los señores Fernando Soto Campos y Claudio Donato Monge.

Al ser las 17:21 ingresan a la sesión la señora Sofía García Romero, directora del CETAC y el señor Olman Elizondo Morales, presidente del CETAC, quien preside la sesión a partir de ese momento.

ARTÍCULO CUARTO

Se conoce el estatus del proceso de negociación del Contrato de la Gestión Interesada del Aeropuerto Internacional Juan Santamaría, por parte del señor Claudio Donato Monge.

El señor Donato se refiere al último acuerdo tomado por el CETAC, en el cual se aprobó el monto del desequilibrio y además se establecieron las formas en las que se considera que es razonable reestablecer el equilibrio financiero del contrato, por lo que destaca que ese acuerdo tiene que ver única y exclusivamente con el reequilibrio financiero del contrato, como obligación contractual, constitucional y legal del CETAC.

La instrucción girada, según dicho acuerdo, es que el asunto se le presentara a la CGR, para lo que se han realizado reuniones tanto informales como formales, en las que se les explicó el cálculo aplicado para determinar el monto del desequilibrio. Indica que se conversó sobre la existencia de una definición por parte de la Administración, aceptada en principio y formalmente por el Gestor Interesado, y que se tenía que materializar en una adenda. Esta adenda lo que busca es una extensión del contrato hasta por 10 años más, con un modelo de proyecciones financieras para la recuperación financiera o requilibrio, mediante la incorporación de una tarifa denominada "Covid recovery fee", que se cobraría a todos los viajeros, lo que ayudará a mantener la competitividad del aeropuerto, que es una de las razones de interés público más preocupante.

Adicionalmente explica que, entre los próximos pasos está presentar ante el CETAC un informe con el proyecto de adenda en conjunto con el expediente que la respalda, para que este Órgano Colegiado lo apruebe, y posteriormente, se debe firmar dicha adenda por parte del presidente del CETAC y por el Gestor Interesado. Explica también que el proceso de autorización ante la CGR lo que busca es establecer si los criterios que tiene la Administración para proponer una prórroga del contrato y sus justificaciones es la vía legalmente correcta, mientras que el refrendo lo que hace es una revisión de legalidad, es decir, verifica que todo esté bien hecho. Si el CETAC lo aprueba bajo las condiciones del informe, la remisión a la CGR es más simple, pues ya se cuenta con el expediente completo para hacer la consulta ante este ente regulador. Actualmente se está trabajando en este informe final y sus anexos, lo que constituye el expediente administrativo.

Paralelo a esto, se emite una opinión legal indicando que todo es correcto y válido y que está bien motivado para brindar seguridad al CETAC en su decisión, así como también se emite una opinión financiera que sustente la toma de decisión.

Sobre el particular, **SE ACUERDA:** Tomar nota de lo expuesto por el señor Claudio Donato Monge.

ARTÍCULO QUINTO

Se conoce el oficio CETAC-OFGI-FG-OF-0119-2022, del 08 febrero del 2022, suscrito por el señor Fernando Soto Campos, inspector general del Órgano Fiscalizador, en el que remite para el estudio y la resolución de los directores del Consejo Técnico el informe relacionado con la solicitud de la compañía COOPESA para la modificación parcial de la huella actual, para permitir habilitar una posición de despacho techada dentro del área que ocupa actualmente en el Aeropuerto Internacional Juan Santamaría (AIJS).

Sobre el particular, **SE ACUERDA:** De conformidad con el criterio técnico y la recomendación contenida en el oficio CETAC-OFGI-FG-OF-0119-2022, del Órgano Fiscalizador:

1.- Instruir a Coopesa para que proceda de inmediato a la detención de todo tipo de obra en el predio, hasta contar con los permisos respectivos (ambientales, CETAC), referentes a la construcción del hangar H4.

2.- Indicar a Coopesa que cualquier proyecto que pretenda realizar en el AIJS debe ser coordinado con el Gestor Interesado, en virtud de las funciones de operador aeroportuario que le asigna el Contrato de Gestión Interesada, a quien le corresponde determinar si el proyecto cumple con los estándares de calidad de las obras del lado aéreo y se encuentra en estricto apego a los requerimientos normativos y reglamentarios nacionales que le son aplicables al AIJS.

3.- Indicar a Aeris Holding Costa Rica que debe atender los diferentes roles que le asigna el Contrato de Gestión Interesada, entre ellos, el ser un asesor técnico del Consejo Técnico de Aviación Civil, lo cual conlleva como obligación vigilar que terceros cumplan con las obligaciones derivadas de los respectivos certificados de explotación, concesiones u otros permisos otorgados por el CETAC para la prestación de servicios en el **AIJS.** ACUERDO FIRME.

Al ser las 18:37 se retira de la sesión el señor Claudio Donato Monge.

ARTÍCULO SEXTO

Se conoce el oficio CETAC-OFGI-FG-OF-0092-2022, del 04 febrero del 2022, suscrito por el señor Fernando Soto Campos, inspector general del Órgano Fiscalizador, en el que remite la actualización para el estudio y la resolución de los directores del Consejo Técnico sobre el informe relacionado con el paquete definitivo de la expansión del edificio comercial del AIJS.

Sobre el particular, **SE ACUERDA:** De conformidad con el criterio técnico y la recomendación contenida en el oficio CETAC-OFGI-FG-OF-0092-2022, del Órgano Fiscalizador:

1.- Aprobar el paquete definitivo del proyecto "Expansión del Edificio Comercial" con un monto de inversión asumido por el Gestor, sin traslado a tarifas, de $ 5.823.278,75 (Cinco millones ochocientos veintitrés mil doscientos setenta y ocho dólares con 75/100).

2.- Aprobar un plazo de ejecución de 231 días naturales a partir del otorgamiento de la orden de inicio del proceso constructivo y hasta la inspección física para la recepción provisional del proyecto.

3.- Se instruye al Gestor para que, una vez otorgada la Orden de Inicio, proceda a efectuar -dentro de los cinco días hábiles siguientes- el ajuste respectivo en el cronograma, con el fin de asegurar el cumplimiento de la fecha de recepción provisional establecida.

4.- En virtud de que la "Expansión del Edificio Comercial" constituye un proyecto que será desarrollado en 3 fases —Fase 1 ya aprobada (actividades preliminares); fase 2 (proceso constructivo) y Fase 3 a cargo del concesionario Café BRITT—; se instruye al Gestor para que proceda, a la mayor brevedad, a someter a revisión y aprobación el Proyecto Comercial de la fase 3.

5.- Instruir al Gestor para que proceda a aclarar, durante la fase de construcción de las obras, en forma oportuna durante las reuniones de calidad (con el apoyo de sus consultores), las diferentes dudas y consultas que le formulen el OFGI-UTAF en relación con los temas técnicos especializados en las diversas disciplinas, teniendo claro que dichas reuniones de calidad se activan (oficialmente) a partir del otorgamiento de la orden de inicio por el CETAC.

6.- Reiterar al Gestor que la inversión que realice en la ampliación del edifico comercial, así como los trabajos habilitadores, no se trasladarán a tarifas, ya que su recuperación se dará mediante los ingresos comerciales. El Gestor asume la responsabilidad, por su propia cuenta y riesgo, en la ejecución del proyecto, el cual será financiado por recursos propios o de terceros, sin comprometer recursos del CETAC-DGAC, ni del Plan de Inversión al que se obliga el Gestor de conformidad con el Plan Maestro del AIJS.

7.- Se le recuerda al Gestor las siguientes responsabilidades:

- El Gestor será siempre responsable por las obligaciones, servicios y acciones llevadas a cabo por los subcontratistas que participen, de la misma forma que si dichas obligaciones, servicios y acciones fuesen llevadas a cabo por el Gestor. Por lo tanto, el Gestor será responsable por las multas y daños causados por los subcontratistas y deberá fiscalizar que estos cumplen con los estándares de seguridad.

- Las relaciones entre el Gestor y los subcontratistas se regirán por las normas y principios del derecho privado y se sujetarán a las políticas, principios y procedimientos establecidos en la Sección 4.A.5 (Plan de Subcontratación) y en la Sección 5 del Volumen VI (Políticas de Selección de Contratistas) de la Oferta. ACUERDO FIRME.

Al ser las 18:53 se retira de la sesión el señor Fernando Soto Campos.

V.- ASUNTOS DE LA DIRECCIÓN GENERAL

A– UNIDAD DE GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS

Al ser las 18:57 ingresan a la sesión la señora Sandra López Madrigal y el señor Francisco Flores Gutiérrez, de la Comisión designada.

ARTÍCULO SÉTIMO

La Dirección General de Aviación Civil, mediante el oficio No. DGAC-DG-OF-0118-2022, del 20 de enero del 2022, presenta para el conocimiento y la resolución de los directores del Consejo Técnico lo dispuesto por la Dirección General y que consta en el oficio DGAC-DFA-RH-INF-002-2022, del 19 de enero del 2022, suscrito por la señora Sandra López Madrigal, jefe a.i. de la Unidad Gestión Institucional de Recursos Humanos, en el que remite el Adendum DGAC-DFA-RH-ADENDUM 02-2022 al Informe Técnico DGAC-DFA-RH-INF-01-2022 sobre el Régimen Especial de Salarios del Departamento de Seguridad Operacional.

El señor Mauricio Rodríguez Fallas comenta que la Asesoría Jurídica tenía dos puntos clave que desea aclarar; primero, ¿cuáles son las características del régimen especial de conformidad con el artículo 20 de la Ley General de Aviación Civil y la interpretación que hicieron los tribunales de justicia? Para esto se consultó con la Unidad de Gestión de Recursos Humanos y con la Dirección General del Servicio Civil, si el criterio técnico y la parte numérica que se presentó respondían a un régimen especial para los funcionarios del área técnica y si se hicieron considerando los criterios que atendieron los Tribunales de Justicia. El segundo punto es sobre lo estipulado en la Ley de Fortalecimiento de la Finanzas Públicas, en la que se definió como reserva de ley el tema de pluses salariales; por lo que se solicitó que se certificara ante la Administración y el CETAC que con este régimen especial no se estaban creando nuevos incentivos, a lo que la Unidad de Gestión Institucional de Recursos Humanos y la Dirección General del Servicio Civil indicaron que no se están agregando nuevos incentivos y que se están respetando los derechos adquiridos, así como la Ley de Fortalecimiento de la Finanzas Públicas.

La señora Sandra López Madrigal amplía el criterio externado por la comisión, mencionando que las propuestas presentadas ante el Consejo se trabajaron bajo la Ley del Fortalecimiento de las Finanzas Públicas y posteriormente da lectura del oficio DGAC-DFA-RH-OF-0058-2022, el cual se adjunta como anexo N°2 de esta acta.

Sobre el particular, **SE ACUERDA:**

1- Solicitar a la Dirección General que realice el análisis financiero para la inclusión de este importe en el presupuesto y valore qué rubros se dejan al descubierto para cubrir este desembolso, en los escenarios recomendados con base en los percentiles recomendados como opción posible.
2- Solicitar a la Dirección General que realice un informe integral que contemple los criterios manifestados, los escenarios calculados, una proyección a largo plazo del impacto presupuestario y la recomendación técnica.

Al ser las 20:00 se retiran de la sesión la señora Sofía García Romero y el señor William Rodríguez López.

Al ser las 20:04 se retiran de la sesión la señora Sandra López Madrigal y el señor Francisco Flores Gutiérrez.

B– DEPARTAMENTO FINANCIERO ADMINISTRATIVO

Al ser las 20:05 ingresa a la sesión, de forma virtual, la señora Magaly Vargas Hernández, de la Unidad de Presupuesto.

ARTÍCULO OCTAVO

La Dirección General de Aviación Civil, mediante el oficio No. DGAC-DG-OF-0209-2022, del 11 de febrero del 2022, presenta para el conocimiento y la resolución de los directores del Consejo Técnico lo dispuesto por la Dirección General y que consta en el oficio DGAC-RF-PRES-OF-098-2022, del 09 de febrero del 2022, suscrito por el señor Ronald Romero Méndez, jefe de la Unidad de Recursos Financieros y la señora Kattia Pérez Núñez, jefa departamento Financiero Administrativo, en el que remiten para su aprobación el presupuesto extraordinario y la modificación presupuestaria del Decreto Ejecutivo H-003.

Sobre el particular, **SE ACUERDA:** De conformidad con el criterio técnico y la recomendación contenida en los oficios DGAC-DG-OF-0209-2022, de la Dirección General, DGAC-RF-PRES-OF-098-2022, del departamento Financiero Administrativo:

1. Aprobar el presupuesto extraordinario por un monto de ¢4.562.996.000,00 (Cuatro mil quinientos sesenta y dos millones novecientos noventa y seis mil colones exactos).
2. Aprobar la modificación presupuestaria, que asciende a un monto de ¢3.222.379.444,00 (Tres mil doscientos veinte y dos millones trecientos setenta y nueve mil cuatrocientos cuarenta y cuatro colones exactos).

ACUERDO FIRME.

Al ser las 20:18 se retira de la sesión la señora Magaly Vargas Hernández.

SE LEVANTA LA SESIÓN A LAS VEINTE HORAS CON DIECINUEVE MINUTOS

OLMAN ELIZONDO MORALES

WILLIAM RODRÍGUEZ LÓPEZ

DANIEL ARAYA BARQUERO

SOFÍA BEATRIZ GARCÍA ROMERO

GONZALO COTO FERNÁNDEZ

GUSTAVO ALVARADO CHAVES

KARLA BARAHONA MUÑOZ

Anexo N° 1

AGENDA
JUNTA DIRECTIVA
CONSEJO TÉCNICO DE AVIACIÓN CIVIL
SESIÓN ORDINARIA No. 11-2022

AGENDA:	Sesión ordinaria No. 11-2022
Lugar:	Sesión virtual. Plataforma *Microsoft Teams*
Fecha:	14 de febrero del 2022
Hora:	5:00 p.m.

Se convoca a reunión a los señores miembros del CETAC

Sr. Olman Elizondo Morales	Presidente CETAC
Sr. William Rodríguez López	Vicepresidente CETAC
Sra. Sofía Beatriz García Romero	Secretaria CETAC
Sra. Karla Barahona Muñoz	Directora CETAC
Sr. Daniel Araya Barquero	Director CETAC
Sr. Gustavo Alvarado Chaves	Director CETAC
Sr. Gonzalo Gerardo Coto Fernández	Director CETAC
Sr. Álvaro Vargas Segura	Director General
Sr. Luis Miranda Muñoz	Subdirector General
Sr. Óscar Serrano Madrigal	Auditor General

Al asesor

Sr. Mauricio Rodríguez Fallas	Jefe de la Asesoría Jurídica

Secretaria

Sra. Karol Barrantes Bogantes	Secretaria de actas

I.- APROBACIÓN DE LA AGENDA

II.- Aprobación del acta de la sesión No. 09 -2022

III.- CORRESPONDENCIA

1.- Correo electrónico del señor Álvaro Vargas Segura, director general de la Dirección General de Aviación Civil, mediante el cual remite la solicitud de audiencia ante el Consejo, por parte del señor Kenneth Waugh, gerente de la empresa COOPESA, para atender asuntos relacionados con las mejoras del hangar de su representada.

IV.- ÓRGANO FISCALIZADOR

1.- Actualización del proceso de negociación del Contrato de Gestión Interesada del Aeropuerto Internacional Juan Santamaría.

2.- Informe relacionado con el paquete definitivo de la expansión del edificio comercial del AIJS.

3.- Informe relacionado con la solicitud de la compañía COOPESA para la modificación parcial de la huella actual para permitir habilitar una posición de despacho techada dentro del área que ocupa actualmente en el Aeropuerto Internacional Juan Santamaria (AIJS).

V.- ASUNTOS DE LA DIRECCIÓN GENERAL

A.- UNIDAD DE GESTIÓN INSTITUCIONAL DE RECURSOS HUMANOS

A.1.- Informe relacionado con el adendum DGAC-DFA-RH-ADENDUM 02-2022 al Informe Técnico DGAC-DFA-RH-INF-01-2022 sobre Régimen Especial de Salarios del Departamento Seguridad Operacional.

B.- DEPARTAMENTO FINANCIERO ADMINISTRATIVO

B.1.- Informe relacionado con la modificación y presupuesto extraordinario H-003.

C.- UNIDAD DE ASESORÍA JURÍDICA

C.1.- Informe relacionado con el recurso de reconsideración interpuesto por el señor Juan José Cheng Azofeifa, apoderado administrativo de la compañía Corporación de Supermercados Unidos Sociedad de Responsabilidad Limitada, cédula jurídica número 3-101-016755.

C.2.- Informe relacionado con el recurso de reconsideración interpuesto por el señor Carlos Luis Vargas Arrieta, en su condición de presidente con facultades de apoderado generalísimo sin límite de suma de la compañía Aerodiva sociedad anónima.

VI.- ASUNTOS DE LA PRESIDENCIA

VII.- ASUNTOS DE LOS DIRECTORES

Anexo N° 2

09 de febrero del 2022

DGAC-DFA-RH-OF-0058-2022
Referencias: DGAC-AJ-OF-1492-2021
DGAC-AJ-OF-0072-2022

Señor
Álvaro Vargas Segura, director general
Dirección General de Aviación Civil

Asunto: Ampliación de criterio con relación a la interpretación jurídica del Régimen Especial de Salarios.

Estimado señor:

La presente tiene como propósito fundamentar el criterio técnico que tiene la Comisión de Artículo 20 de la Ley General de Aviación Civil, con respecto a lo que indicó la Unidad de Asesoría Jurídica en la interpretación jurídica del Régimen Especial de Salarios (RES), ya que la mayoría de los argumentos que ahí se exponen no son compartidos por esta Comisión, porque no obedecen a la realidad actual de la normativa que rige los puestos del área técnica aeronáutica de la DGAC y se sustentan en interpretaciones de textos extraídos del contexto en el cual fueron correctos, pero no aplican para el caso del régimen salarial que se está proponiendo por parte de esta Comisión.

Por ejemplo, se cita por parte de la Asesoría Jurídica el criterio que emitió la Procuraduría General de la República, mediante el Dictamen número C-110-2020, del 31 de marzo de 2020, referente a la consulta de la Presidencia Ejecutiva del Sistema Nacional de Radio y Televisión Cultural (SINART) a la Procuraduría General con respecto a la existencia de un aparente conflicto normativo entre la Ley de Fortalecimiento de la Finanzas Públicas, No. 9635, y el régimen retributivo especial instaurado legalmente por el artículo 9, inciso f) de la Ley Orgánica del SINART, No. 8346.

Sin embargo, tal y como lo externó la Dirección General de Servicio Civil en su criterio sobre el modelo salarial empleado en la Administración Pública, mediante el oficio AOTC-UCOM-OF-004-2022, del 21 de enero de 2022, el SINART es considerada **una excepción a la aplicación de la Ley de Salarios de la Administración Pública**, por cuanto se rige por la Ley N° 8346 de 04 de marzo del 2003, mediante la cual esta institución pasó a ser una empresa pública, organizada bajo la figura de sociedad anónima, con un nuevo régimen jurídico en cuanto a su estructura, funcionamiento, patrimonio, fuentes de financiamiento y rendición de cuentas, por la que, entre otras cosas, ha adoptado nuevos sistemas de calificación y valoración de puestos, prescindiendo en alguna medida de los viejos modelos (Dictamen C-190-2004, de 11 de junio de 2004); esto es lo que se ha denominado reestructuración técnica del personal en función de los nuevos requerimientos establecidos y a efecto de lograr una organización más eficiente, lo que le ha permitido efectuar una reestructuración administrativa e instaurar el salario único, dentro del cual no hay obligación de mantener los pluses salariales, tal y como se menciona en el criterio de cita y cuya interpretación no puede ser extrapolada a la DGAC ni a los puestos a cargo del CETAC, ya que este Consejo forma parte del Ministerio de Obras Públicas y Transportes y

no es comparable con el SINART, por ser ésta una empresa pública organizada bajo la figura de sociedad anónima.

Es importante destacar otro criterio, el C-221-2019, del 08 de agosto de 2019, también de la Procuraduría General de la República, solicitado por la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, en relación con la creación de las plazas de servicios especiales, donde se consulta si de conformidad con el marco legal vigente a la fecha "¿le asisten atribuciones a la Autoridad Presupuestaria al crear dichas plazas para establecer la forma de remuneración de las mismas, fijándoles un salario único?", a lo cual la Procuraduría responde:

"(…)
Concretamente, en cuanto a la **posibilidad de instaurar el sistema de salario único como forma de retribución en el sector público**, hemos sostenido **que ello solo es posible si una norma de rango legal lo autoriza**, pues de lo contrario, se desaplicarían las leyes que establecen el pago de los sobresueldos que se cancelan bajo el sistema de salario base más pluses."
Y concluye el criterio mencionado con el siguiente texto:
"Ciertamente, la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas (N°9635 del 3 de diciembre del 2018) **realizó varios cambios en las normas que rigen la remuneración de los funcionarios públicos,** cambios dentro de los que se encuentra, por ejemplo, la asignación de porcentajes específicos por anualidades (1.94% para profesionales y 2.54% para no profesionales), la fijación de nuevos porcentajes por concepto de compensación económica por dedicación exclusiva y prohibición, la conversión de incentivos y compensaciones en montos nominales fijos, etc.; **sin embargo, dentro de los cambios aprobados no se encuentra autorización alguna para implementar el sistema de salario único.**
(lo destacado no es del original)

Queda claro, por lo tanto, para esta Comisión que no es posible modificar la estructura salarial de las remuneraciones de los puestos que se rigen por la Ley de Salarios de la Administración Pública (Ley N° 2166 y sus reformas), como es el caso de los puestos de la DGAC, ya que la estructura salarial de éstos se compone de la siguiente manera: "Salario total: suma del salario base con los componentes e incentivos adicionales". 1/

Por este motivo, hasta tanto no se apruebe una norma de rango legal que autorice realizar estos cambios, como por ejemplo la Ley de Empleo Público que está en discusión en la Asamblea Legislativa, debe mantenerse la estructura salarial que dicta la normativa vigente.
Inicialmente se le consultó a la Unidad de Asesoría Jurídica el criterio respecto a la incorporación de los pluses salariales a los puestos que actualmente no los tienen aprobados, tal como es el caso de las clases de puesto de la Unidad de Licencias Aeronáuticas, ya que el artículo 20 indica que este personal estará sujeto a un régimen especial de salarios y en busca de la equidad interna, se pretendía unificar salarialmente todos los puestos, por lo que de acuerdo con lo normado en la Ley N° 9635 Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, que indica que "*la creación de incentivos o compensaciones, o pluses salariales solo podrá realizarse por medio de ley*", la consulta iba dirigida a determinar sí el artículo 20 de la Ley General de Aviación Civil y sus reformas, permitía aplicar los pluses existentes a otros puestos, a lo cual se respondió textualmente lo siguiente en el oficio de referencia.

"En ese sentido, esta Asesoría Jurídica considera que el numeral 20 citado, no genera la posibilidad de incorporar o aplicar pluses salariales, sino más bien, una eventual mejora en la remuneración en caso de los funcionarios técnicos que estén contenidos en el esquema del régimen especial de salarios, pues, la norma supra

citada señala expresamente *"... sujeto a un régimen especial de salarios que la Dirección del Servicio Civil aprobará una vez considerada la especialidad de la materia... "*, con lo cual, es conteste con el hecho de que ese régimen debe comprender características, peculiaridades y particularidades que, únicamente, cierto personal técnico-administrativo puede cumplir en razón de su conocimiento y experiencia en aviación civil." 2/

De conformidad con lo anterior y con las asesorías técnicas brindadas por el señor César Alvarado, jefe de la Unidad de Compensaciones de la DGSC, esta Comisión trabajó en la nueva propuesta salarial manteniendo los pluses salariales aprobados previamente a la entrada en vigencia de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, los cuales se encuentran nominalizados desde el año 2018, de acuerdo a lo que establece el siguiente artículo de la ley en mención:

Artículo 54- **Conversión de incentivos a montos nominales fijos**. Cualquier otro incentivo o compensación existente que a la entrada en vigor esta ley esté expresado en términos porcentuales, su cálculo a futuro será un monto nominal fijo, resultante de la aplicación del porcentaje al salario base a enero de 2018.
En este sentido, también es importante indicar que los incentivos que poseen los funcionarios técnicos aeronáuticos de la DGAC han sido aprobados por diferentes vías, a saber:
Prohibición con la industria: creado mediante la Ley N°6982, del 18 de diciembre 1984.
Carrera Técnica: creado por el Decreto Ejecutivo N°18157-MOPT del 16 de mayo de 1988.
Responsabilidad Compartida: creado por el Decreto No. 18157-MOPT, del 16 de mayo de 1988.
Inspección Estándares de Vuelo: creado por STAP-N°0461-2000 del 06 de marzo del 2000.
Posteriormente a la creación de los incentivos salariales, la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria (STAP) del Ministerio de Hacienda, como ente regulador en materia salarial de estos puestos, ha generado una serie de oficios STAP para extender estos pluses a otras clases de puesto, indicando en el STAP-0893-20133/ que *"la Secretaría Técnica tampoco puede dejar sin efecto los acuerdos, dado que violaría el principio de intangibilidad de los actos propios, que sostiene que la Administración le está vedado revocar los actos declarativos de derechos"*, como es el caso de los acuerdos en los cuales la Autoridad Presupuestaria ha extendido los diferentes beneficios salariales a otras clases de puesto del área técnica aeronáutica de la DGAC.

De acuerdo con lo indicado por la Asesoría Jurídica en lo que interesa: "*... Para una correcta interpretación de este artículo* (artículo 20 de la Ley General de Aviación Civil y sus reformas), *resulta importante traer a colación la interpretación realizada por los tribunales de justicia*:
Mediante la sentencia número 097-2015-IV de las nueve horas del once de setiembre de dos mil quince, el Tribunal Contencioso Administrativo señaló lo siguiente:

"(...)
Y es que se advierte que el deber legal de las instituciones accionadas ***es la creación de un "Régimen Salarial Especial" y no una modificación al Manual de Puestos, o el reconocimiento de un determinado plus, ya que el "Régimen Especial Salarial al que se refiere el artículo 20, debe ser acorde con los objetivos de la Ley 5150 y con el sistema de salarios," ...***

En cuanto a esta afirmación, la Comisión señala lo siguiente:

Para comprender lo indicado por el Tribunal Contencioso Administrativo deben tenerse en consideración los antecedentes de este caso, dado que el primer informe que emitió la DGAC para la elaboración del RES fue elaborado en febrero del año 2005 y el mismo no fue aprobado por la DGSC, lo cual quedó manifiesto en dos

documentos elaborados por el Proceso de Eficiencia y Organización del Trabajo del Área de Instrumentación Tecnológica de la DGSC, mediante los informes IT-004-2005 y el IT-005-2005, ambos del 16 de setiembre del 2005. En el documento de la DGAC se propuso, para la implementación del RES, la creación de un plus denominado **"Responsabilidad de Estándares Internacionales" (REI)**, el cual era extensivo a todos los funcionarios de la DGAC, tanto administrativos como técnicos aeronáuticos, con montos que iban de un 55% para los puestos gerenciales, un 40% para los puestos técnicos aeronáuticos y un 30% los puestos administrativos, propuesta que no fue de recibo para el Servicio Civil como ente técnico; ya que siempre se ha mantenido la tesis de que la modificación del artículo 20 se realizó para atender las no conformidades de las auditorías internacionales realizadas y que incluía únicamente al personal con formación y experiencia en aeronáutica de la DGAC y por lo tanto el RES solo podría ser aprobado para este personal, tal y como se está realizando en la propuesta actual.

Además, desde el punto de vista técnico en materia de recursos humanos, toda institución deberá contar con un **Manual Descriptivo de Puestos,** el cual contemplará una descripción completa y concisa de las atribuciones, deberes y requisitos mínimos de cada clase de puesto de una organización, con el fin de que sirvan como base en la elaboración de una política para la determinación de los salarios, por lo que en este caso se le solicitó a la DGAC, tanto por parte de la STAP del Ministerio de Hacienda como de la DGSC, la actualización del manual de puestos vigente, para introducir los cambios que se realizaron en virtud de la aprobación de la nueva estructura organizativa, que generó la creación de los Departamentos de Seguridad Operacional y el Departamento de Servicios de Navegación Aérea, con sus respectivas unidades técnicas.
Precisamente es el Manual Descriptivo de Puestos el que permitió realizar la comparación externa con las clases de puestos de las otras Autoridades Aeronáuticas de los países tomados en cuenta en la encuesta salarial y es el que permite la comparación interna, la cual busca establecer la equidad interna salarial, a partir de la valoración factorial que toma en cuenta criterios establecidos en dichos manuales, que en este caso son similares por la atención que se hace a los

Anexos de la OACI.

Por otro lado, la Comisión entiende que la sentencia referida, cuando habla de que el Régimen Especial de Salarios no es el reconocimiento de un plus, se refiere a que el establecimiento del RES debe contemplar una **competitividad externa** (la que se logra por medio de la comparación con otros países) y **una equidad salarial interna** (la que se logra por medio de la valoración factorial) y que no puede ser solamente el establecer algún plus adicional y dar por un hecho que eso es el RES, como se pretendió con la propuesta realizada por la DGAC en el año 2005. En el artículo 20 no se establece ni que el RES deba tener pluses o que no los deba tener. Lo que si establece es que debe cumplir con el Estatuto del Servicio Civil y que será el Servicio Civil quien lo apruebe una vez considerada la especialidad de la materia. En este caso, la propuesta cumple con lo indicado, pues solo se están considerando las clases de puesto técnico aeronáuticas que son contratadas con conocimientos y experiencia en aeronáutica.

En cuanto a la afirmación de la Asesoría Jurídica que indica:

... Así las cosas, la Unidad de Gestión Institucional de Recursos Humanos y la Dirección General de Servicio Civil deben demostrar, certificar o garantizar técnicamente al Consejo Técnico de Aviación Civil (CETAC), que el régimen propuesto se ajusta a los lineamientos dados por el artículo 20 de cita, así como a la interpretación de los tribunales de justicia.

Respecto a lo que señala el artículo 20 de la Ley General de Aviación Civil e interpretación de lo resuelto por los tribunales de justicia, que se ha trabajado siguiendo las recomendaciones técnicas y legales de la Dirección General de Servicio Civil y el Estatuto de ésta, como ente rector de la materia en cuestión, por lo cual se puede garantizar que técnicamente el RES se ajusta a los lineamientos dados por los documentos analizados para llevarlo a cabo.

En resumen, para la elaboración de RES se contempla lo siguiente:

Marco de legalidad: se cumple con la Ley General de Aviación Civil, con lo establecido en el Estatuto del Servicio Civil, con la Ley de Salarios de la Administración Pública y la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas. En este sentido, no debe dejarse de lado que el **Artículo 20** indica que el RES debe estar de acuerdo con el Estatuto del Servicio Civil, por lo que para la elaboración de mismo se han tenido en consideración, de manera supletoria, los siguientes artículos del Estatuto de Servicio Civil:

Artículo 13.- Son atribuciones y funciones del Dirección General de Servicio Civil:
a) Analizar, clasificar y valorar los puestos del Poder Ejecutivo comprendidos dentro de esta ley y asignarlos a la categoría de salario correspondiente a la escala de sueldos de la Ley de Salarios de la Administración Pública N° 2166 de 9 de octubre de 1957.

Artículo 16.-La Dirección General de Servicio Civil elaborará y mantendrá al día **un Manual Descriptivo** de Empleos del Servicio Civil, que contendrá una descripción completa y sucinta, hecha a base de investigación por la misma Dirección General de Servicio Civil, de las atribuciones, deberes y requisitos mínimos de cada clase de empleos en el Servicio del Estado a que se refiere esta ley, con el fin de que sirvan como base en la elaboración de pruebas y en **la determinación de los salarios."**
(lo destacado no es del original)

En cuanto a la afirmación de la Asesoría Jurídica indica:

"... Recordemos que el reconocimiento ilegal de incentivos salariales o pluses salariales genera responsabilidad penal de los funcionarios autores (Ley contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito en la función pública), de ahí la necesidad de que el Cetac tenga totalmente claro que lo que está aprobando es lo correcto ..."
Efectivamente la propuesta salarial elaborada por esta Comisión va orientada a la no creación **de nuevos incentivos salariales**, de conformidad con el artículo 3 del título III de la Ley de Fortalecimiento de las finanzas públicas: Ley N°9635 del 3 de diciembre de 2018, aplicando los ya existentes y aprobados previamente, tal y como lo señala el siguiente artículo de esta ley:
Artículo 56- Aplicación de los incentivos, topes y compensaciones. Los incentivos, las compensaciones, los topes o las anualidades remunerados a la fecha de entrada en vigencia de la ley serán aplicados a futuro y no podrán ser aplicados de forma retroactiva en perjuicio del funcionario o sus derechos patrimoniales.

Por lo tanto, se garantiza que la propuesta salarial elaborada por la Comisión Artículo 20, se encuentra amparada en normativa vigente, respaldada por las asesorías técnicas que se han tenido por parte de la DGSC y por ende toda la documentación utilizada y tramitada por la Unidad de Gestión Institucional de Recursos Humanos, cuenta con el aval de la DGSC, quien es el ente técnico designado por los legisladores en la reforma al artículo 20, que fue aprobada por la Asamblea Legislativa en el año 2020.

Por otro lado, se nos indica textualmente por parte de la Asesoría Jurídica:

"... Otro punto importante a considerar es que un informe técnico debe cumplir con técnicas que desplazan la discrecionalidad de la Administración (artículo 16 de la Ley General de Administración Pública), por lo que no debería quedar a discrecionalidad del Cetac escoger entre percentil 30, 35, 40, 45 o 50, pues se evidencia la falta de criterio técnico y se deja el asunto a pura discrecionalidad del Cetac (cosa que no es legalmente válida) ..."

Señalamos lo que establece el artículo 16 de la Ley General de Administración Pública Nº 6227:
Artículo 16: En ningún caso podrán dictarse actos contrarios a reglas unívocas de la ciencia o de la técnica, o a principios elementales de justicia, lógica o conveniencia. 2. El Juez podrá controlar la conformidad con estas reglas no jurídicas de los elementos discrecionales del acto, como si ejerciera contralor de legalidad.

Comprendemos que el CETAC no es el órgano técnico en materia salarial, pero si bien es cierto, esta Dirección General conformó una Comisión Técnica para atender lo relacionado con el artículo 20 de la Ley 5150, que paralelamente ha trabajado con el ente técnico en materia de salarios de la DGSC; es por ello que no se está dando la discrecionalidad de la aprobación al Régimen de Salarios de Servicio Civil al CETAC, este órgano deberá dar el aval a una de las propuestas presentadas por nuestra Comisión de conformidad con los datos expuestos y respaldados bajo la técnica utilizada.

Además, el criterio técnico de esta Comisión fue presentado en el primer informe que se sometió a consideración del CETAC, donde se planteó que los resultados obtenidos con el percentil 50 son los que permiten que los puestos del área técnica aeronáutica alcancen nuevamente el nivel salarial y el posicionamiento que perdieron cuando el Poder Ejecutivo aplicó la técnica de percentiles a los puestos profesionales del Régimen de Servicio Civil, por lo que si se está cumpliendo con presentar una propuesta técnica que cumple con las conclusiones a las que se llegó luego del estudio salarial.

Sin embargo, es un hecho que en la toma de decisiones que realice el CETAC también se deben considerar las posibilidades financieras de la institución y que además estén de acuerdo con la normativa vigente, como es el caso de la regla fiscal. Por este motivo, se está a la espera de la respuesta de la consulta que se presentó a la Unidad de Recursos Financieros de la DGAC y al Ministerio de Obras Públicas y Transportes, que actualmente aprueba el presupuesto institucional, de acuerdo con la Ley N° 9524: Fortalecimiento del control presupuestario de los órganos desconcentrados del Gobierno Central (2018).

Es por ello que traemos a colación lo que señala el Estudio Salarial de las Instituciones de Educación Superior Universitaria Estatal (IESUE) al sector administrativo y académico, del año 2012, en relación con la aplicación de los percentiles:
"La información de percentiles es sólo un indicador para ayudar a orientar la decisión de una institución en materia salarial.
Es decisión de cada organización el determinar el percentil de mercado en el cual se quiere ubicar, con el fin de minimizar la insatisfacción de sus funcionarios por pagos insuficientes en relación con el mercado de salarios y poder así retener al personal con las calidades académicas que demanda su ramo de actividad.
Sin embargo, esta decisión está influenciada por los planes estratégicos que tenga cada organización y su capacidad financiera para hacer ajustes salariales cuando corresponda"

Quedamos a su disposición para cualquier otra consulta.

Sin otro particular, muy atentamente,

SANDRA LOPEZ MADRIGAL (FIRMA) 2022.02.10 15:42:39 -06'00' 2021.011.20039

Sandra López Madrigal. Jefe a.i.
Unidad de Gestión Inst. Recursos Humanos

FRANCISCO JAVIER FLORES GUTIERREZ (FIRMA) Firmado digitalmente por FRANCISCO JAVIER FLORES GUTIERREZ (FIRMA) Fecha: 2022.02.10 15:06:40 -06'00'

Francisco Flores Gutiérrez. Jefe
Proceso Gestión de Calidad y Control Interno
Miembro de la Comisión Artículo 20

ILSE LANZONI MEJIA (FIRMA) Firmado digitalmente por ILSE LANZONI MEJIA (FIRMA) Fecha: 2022.02.10 15:18:44 -06'00'

Ilse Lanzoni Mejía. Analista
Proceso Análisis de Puestos
Miembro de la Comisión Artículo 20

c: Expediente Comisión Artículo 20 de la Ley General de Aviación Civil.
Archivo/Consecutivo

llm/slm/fg