



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 18 de junio de 2024
Nota C-111-24

Licenciado
Héctor Vásquez
Asesor Legal
Confederación Nacional de Unidad Sindical Independiente
Ciudad.

Ref.: Regulación salarial de los Controladores de Tránsito Aéreos en Panamá.

Licenciado Vásquez:

Hago referencia a la Nota No. 02/A.L./CON de 27 de mayo de 2024, a través de la cual eleva a este Despacho, un número plural de interrogantes, todas relacionadas con la regulación salarial de los Controladores de Tránsito Aéreos en Panamá.

Específicamente pregunta lo siguiente:

- “1. *¿Existe alguna normativa específica en la legislación panameña que establezca un salario mínimo para los controladores aéreos, diferente al salario mínimo general a todos los trabajadores?.*
2. *¿En caso de que no exista dicha normativa, ¿considera la Procuraduría que debería implementarse una regulación específica para asegurar que los salarios de los controladores aéreos sean justos y adecuados a las responsabilidades de su función?.*
3. *¿Cómo interpreta la Procuraduría la aplicabilidad de las normas y recomendaciones internacionales, como las de la OACI, en el contexto de la remuneración de los controladores aéreos en Panamá?.”*

Sobre el particular, tengo a bien indicarle que el artículo 2 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, señala que sus actuaciones “...se extienden al ámbito jurídico administrativo del Estado, exceptuando las funciones jurisdiccionales, legislativas y en general, las competencias especiales que tengan otros organismos oficiales”, supuesto de exclusión que se configura en el caso que nos ocupa; toda vez que lo que solicita guarda relación con una competencia privativa del Órgano Ejecutivo por conducto de la Autoridad Aeronáutica Civil de Panamá, en atención a lo establecido en la Ley No. 22 de 29 de enero de 2003¹.

Aunado a ello, siendo que quien formula la consulta en la condición de abogado y Asesor Legal de la Confederación Nacional de Unidad Sindical Independiente (CONUSI), es un particular, no se cumple el presupuesto contemplado en el numeral 1 del artículo 6 de la Ley No.38 de 2000, el cual señala que corresponde a la Procuraduría de la Administración, servir de

¹ Cfr. Gaceta Oficial Digital No. 24,731 del viernes 31 de enero de 2003.

consejera jurídica a los servidores públicos administrativos que consulten su parecer respecto a determinada interpretación de la ley o el procedimiento que se debe seguir en un caso en concreto, situación que tampoco se configura en el caso que nos ocupa.

No obstante, en esta ocasión nos permitimos brindarle una orientación de manera objetiva, aclarando igualmente, que la misma, no constituye un pronunciamiento de fondo o criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante con lo consultado.

I. De la Ley No. 22 de 2003 “Que crea la Autoridad Aeronáutica Civil y deroga el Decreto de Gabinete 13 de 1969.”

Antes de dar inicio al recorrido jurídico propio, que merece el tema objeto de estudio, es necesario que conozcamos y comprendamos, el concepto del vocablo “*Controlador de Tránsito Aéreo*”, ello, en aras de poder precisar la connotación y/o vínculo, con el tema a desarrollar. Veamos:

Primeramente, debemos señalar que el Controlador de Tránsito Aéreo, es aquel profesional que dirige el tránsito de aeronaves en el espacio aéreo y los aeropuertos, de modo seguro, ordenado y rápido, dando a los pilotos las instrucciones y la información necesaria para evitar colisiones².

De ahí que, podemos señalar que los Controladores de Tránsito Aéreo, tienen una importancia relevante en el manejo del espacio aéreo, ya que su objetivo principal es el de proporcionar seguridad, orden y eficiencia al tránsito aéreo.

En ese contexto, tenemos que mediante la Ley No.22 de 29 de enero de 2003, se creó la Autoridad de Aeronáutica Civil, como una entidad autónoma del Estado, a quien le corresponderá dirigir y reglamentar los servicios de transporte aéreo, regular y prestar servicios a la navegación aérea, a la seguridad operacional y aeroportuaria, y la certificación y administración de aeródromos, incluyendo su regulación, planificación, operación, vigilancia y control³.

Así tenemos que, el numeral 11 del artículo 3 ibídem, detalla que dicha autoridad, tendrá entre sus funciones específicas y privativas, la de otorgar, convalidar suspender y cancelar las licencias al personal aeronáutico que requiere de ellas, para el desempeño de sus funciones; tal y como es el caso de los Controladores de Tránsito Aéreo.

Lo anterior es así, toda vez el artículo 27 del Libro VIII, parte II sobre Licencias al Personal Aeronáutico (*excepto miembros de la Tripulación de Vuelo*) del Reglamento de Aviación Civil de Panamá (RACP)⁴, establece que todo solicitante deberá demostrar a la Autoridad de Aeronáutica Civil (ACC), un nivel de conocimiento que corresponda al titular de una Licencia de Controlador de Tránsito Aéreo, como mínimo en los siguientes temas: Derecho Aeronáutico, Equipo de Tránsito Aéreo, Conocimientos Generales, Actuación Humana, Requisitos de Competencia Lingüística, Meteorología, y Procedimientos Operacionales.

Ahora bien, y en cuanto a su normativa, cabe señalar que luego de una minuciosa búsqueda, se observa que en Panamá, no existe una normativa específica que regule el otorgamiento de un

² <https://dpej.rae.es/lema/controlador-ra-de-tr%C3%A1nsito-a%C3%A9reo>

³ Cfr. Artículo 2 de las Ley No. 22 de 2003.

⁴ Modificado por el artículo vigésimo de la Resolución de Junta Directiva No.027 de 14 de diciembre de 2022, publicada en la Gaceta Oficial Digital No.29706-A del lunes 23 de enero de 2023.

salario mínimo exclusivo para la profesión de Controladores de Tránsito Aéreo; no obstante, y como lo hemos indicado en párrafos precedentes, el ejercicio de esta profesión se encuentra regulado por la Autoridad de Aeronáutica Civil, y su institucionalización deviene como consecuencia de reconocimiento por parte del Estado, al ser el único ente que ofrece los servicios de navegación aérea en el país, en otras palabras el único mercado laboral que existe para esta profesión es el estatal.

En este sentido, el derecho comparado nos permite hacer referencia que en el caso de otros países que integran la Región de Centro América (*Honduras, Guatemala, Nicaragua, El Salvador, Belice y Costa Rica*), éstos cuentan con un campo laboral más amplio, toda vez que los servicios del transporte aéreo, son prestados por la Corporación Centroamericana de Servicios de Navegación Aérea⁵. Así mismo, tenemos que en el caso de España, desde el año 2010, se privatizó el sector del control aéreo, siendo la empresa pública o una serie de empresas dentro del sector privado los posibles empleadores de un controlador aéreo en territorio estatal; estableciendo en ambos casos, un campo laboral más amplio a diferencia de Panamá.

De ahí que, la Autoridad de Aeronáutica Civil, dentro de sus competencias para regular y prestar los servicios de navegación aérea, seguridad operacional y aeroportuaria, incluyendo la regulación, planificación y operación y control, velará para que los servidores públicos a su cargos, cuenten con un salario justo y adecuado a las responsabilidades de su función.

En este orden de ideas, cabe destacar que el 6 de abril de 2020, la Comisión de Transporte de la Asamblea Nacional, presentó el Anteproyecto de Ley No. 407⁶, "*Que regula la profesión de controladores de tránsito Aéreo*", el cual contiene un capítulo relacionado con las disposiciones sobre ajustes salariales; no obstante, dicho Anteproyecto de Ley, fue objetado por el Presidente de la República⁷, mediante la Nota No.DS-034-2021 de 27 de septiembre de 2021, por considerarlo inconveniente e inexecutable; y por lo tanto, fue regresado a tercer debate⁸.

Por otro lado, y en lo referente a la aplicabilidad de las normas y recomendaciones internacionales, como las de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI)⁹, en el contexto de la remuneración de los controladores aéreos en Panamá debemos señalar que mediante la Ley No.52 de 30 de noviembre de 1959, Panamá aprobó en todas sus partes la Convención de Aviación Civil Internacional, suscrita en Chicago, Illinois, el 7 de diciembre de 1944¹⁰, la cual señala en su preámbulo lo siguiente: "...*Los gobiernos que suscriben esta*

⁵ <https://cocesna.org/site/estados-miembros/> "La Corporación Centroamericana de Servicios de Navegación Aérea (COCESNA) es un Organismo Internacional de Integración Centroamericana, sin fines de lucro y de servicio público, con estatus legal y autonomía financiera, creada el 26 de febrero de 1960 y regida por un Consejo Directivo, que se constituye en su máximo órgano colegiado, el cual está integrado por los representantes de los Estados signatarios de su Convenio Constitutivo; establecida con objetivos y propósitos bien definidos para dar respuesta y cumplimiento de manera conjunta en materia de aviación civil a los compromisos internacionales contraídos como países signatarios del Convenio sobre Aviación Civil Internacional de 1944, conocido como el Convenio de Chicago"

⁶ <http://sistemas.asamblea.gob.pa:8000/segLegis/viewsPublico/SeguimientoLegislativo>.

⁷ Artículo 169 de la Constitución Política: "Aprobado un proyecto de Ley pasará al Ejecutivo, y si éste lo sancionare lo mandará a promulgar como Ley. En caso contrario, lo devolverá con objeciones cualquier proyecto..."

⁸ Artículo 170 de la Constitución Política: "El proyecto de Ley objetado en su conjunto por el Ejecutivo, volverla a la Asamblea Nacional, a tercer debate. Si lo fuere sólo en parte, volverá a segundo, con el único fin de considerar las objeciones formuladas"

⁹ <https://www.icao.int/about-icao/Pages/ES/default.aspx>: "Es un organismo de las Naciones Unidas que ayuda a 193 países a cooperar entre sí y a compartir sus cielos en beneficio mutuo"

¹⁰ Cfr. Gaceta Oficial No. 14,019 del martes 5 de enero de 1960.

Convención habiendo convenido en ciertos principios y acuerdos a fin de que la aviación civil internacional se desarrolle de manera segura y sistemática y de que los servicios de transporte aéreo internacional se establezcan a base de igualdad de oportunidades y funcionen eficaz y económicamente, celebren esta Convención con este objeto”

De lo anterior, se desprende que la República de Panamá, a través de la Autoridad Aeronáutica Civil, deberá velar por el cumplimiento con las normas y métodos recomendados por la Organización de Aviación Civil Internacional.

Como complemento de lo anterior, cobra relevancia lo indicado por el Presidente de la República, mediante la Nota No.DS-034-2021 de 27 de septiembre de 2021, por medio del cual objetó el Anteproyecto de Ley No. 407. Veamos:

“ ...

Hago énfasis nuevamente en que la República de Panamá tiene la obligación de cumplir con las normas y métodos recomendados por la Organización de Aviación Civil Internacional. Todas estas normas de carácter técnico son estudiadas y discutidas con expertos y, posteriormente aprobadas por el Consejo de este organismo internacional. Este procedimiento genera enmiendas que deben ser incorporadas a los reglamentos de cada Estado contratante de la Convención de Chicago, según dispone su artículo 37. Por consiguiente, para ser consecuentes con esta responsabilidad, la República de Panamá, a través de la Autoridad de Aeronáutica Civil, debe incorporarlas a su régimen interno, de tal suerte que estemos preparados cuando se realicen las auditorias de la Organización de Aviación Civil Internacional para evaluar el grado de cumplimiento de nuestro país.

... ” (Cfr. foja 7 Nota No. DS-034-2021 de 27 de septiembre de 2021).

De esta manera damos respuesta a su solicitud, reiterándole que la orientación que aquí externamos no constituye un pronunciamiento de fondo, o un dictamen jurídico concluyente que determine una posición vinculante para con esta Procuraduría, en cuanto al tema objeto de consulta.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/ca
C-106-24

La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, te sirve a ti.

*Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá *Teléfonos: 502-4300, 500-8523*

** E-mail: procadmon@procuraduria-admon.gob.pa Página Web: www.procuraduria-admon.gob.pa*