

24 de noviembre de 1994.

Doctor  
HUGO TORRIJOS R.  
Director General de la  
Autoridad Portuaria Nacional  
E. S. D.

Señor Director:

Al tiempo que le saludo muy cordialmente, acuso recibo de su Oficio N.º. DG-1976-94-RL del 9 del mes en curso, que contiene consulta relacionada con la situación de los trabajadoras de la Autoridad Portuaria Nacional, sus clasificaciones y la integración de éstos en Asociaciones gremiales de tipo sindical.

La lectura de su consulta pareciera indicar su preocupación en relación con la incidencia y afectación de las leyes N.º. 39 y 40 de 1979, que reglamentan la relación de orden laboral de los Trabajadores Portuarios, en los servicios de los puertos de Balboa y Cristobal respectivamente, y la inclusión o no de los trabajadores administrativos en la reglamentación de dichas leyes.

En primer término debemos indicarle que efectivamente, en la actividad portuaria el servicio correspondiente se ofrece a través de dos canales diferentes, aún cuando se persiga el mismo propósito que es el de servir a los usuarios de los terminales portuarios. Por un lado están los servidores bajo administración y al servicio directo de la Autoridad Portuaria Nacional y por otro lado se encuentran los trabajadores que laboran al servicio de los concesionarios, usuarios, agentes de navas, subcontratistas, los cuales están bajo la coordinación y responsabilidad de personas naturales o jurídicas de carácter privado, pero cuyas funciones en realidad se desempeñan en el área portuaria y en procura de un servicio a los usuarios de los puertos, pudiendo afirmarse que tanto unos como los otros desempeñan Labores Portuarias, como lo define la Ley N.º.34 de septiembre de 1979 en el artículo 3.º.

La Autoridad Portuaria Nacional como entidad de derecho público mantiene bajo su estructura administrativa un número de empleados que dependen directamente de la administración y que desempeñan funciones propias del sector administrativo, los cuales aún cuando tengan como sede de sus oficinas o despachos los puertos de Cristóbal o Balboa, no quiere decir que desempeñan en Labores Portuarias, propiamente dichas, sino que llevan a cabo actividades de carácter público, por instrucciones de la Administración y en atención a la actividad pública que desarrolla la Autoridad Portuaria Nacional como responsable del servicio no sólo en esos dos puertos, sino a nivel nacional.

Las definiciones de las Labores Portuarias contenidas en el Artículo 3 de la Ley 34 de 1979, dejan al margen a los funcionarios administrativos que realizan funciones estrictamente administrativas. Las leyes 39 y 40 de 1979 procuran una reglamentación que permite a los trabajadores públicos portuarios de la Autoridad Portuaria Nacional organizarse en gremios sindicales de empresas, es decir, que pueden constituir sindicatos de empresa. Por su parte el Artículo 2 de la Ley 34 de 1979, en numerales 23 y 24 define el concepto de Trabajador Portuario Permanente y Temporal respectivamente, de la siguiente forma:

**\*ARTICULO 2:** En asuntos de labores portuarias, y para los efectos de esta Ley, los siguientes términos tendrán el significado que a continuación se expresa:

**23. TRABAJADOR PORTUARIO PERMANENTE:**  
Es aquél que habitualmente, pero en la forma eventual y discontinua propia de la actividad portuaria, presta servicio en cualquiera de las actividades contempladas en el artículo tercero de esta Ley.

**24. TRABAJADOR PORTUARIO TEMPORAL:**  
Es aquél que de tiempo, por falta de trabajadores portuarios permanentes, o por aumentos temporales en la cantidad de trabajo, presta servicio en cualquiera de las actividades contempladas en el artículo tercero de esta Ley."

Cuando la Ley habla de servidores públicos portuarios debemos entender los que realizan Labores Portuarias en los términos que indica el numeral 1º del mencionado artículo 2 de la Ley 34 de 1979.

Partiendo de esta premisa debemos indicar que la reglamentación contenida en las Leyes 39 y 40 de 1979, está dirigida a la protección de los trabajadores tanto de la Autoridad Portuaria Nacional como de las personas naturales o jurídicas de carácter privado que realicen Labores Portuarias. Lo relativo a las protecciones de los empleados administrativos de la Autoridad Portuaria Nacional es materia contemplada en la Ley de Carrera Administrativa, la cual debe empezar a implementarse en breve tiempo y así salvaguardar los derechos de los servidores de la Autoridad Portuaria Nacional que desempeñan labores de carácter administrativo y no Labor Portuaria. En efecto el Artículo 198 de la Ley 9 de 20 de junio de 1994, que restituye y regula la Carrera Administrativa, establece un orden cronológico de ingreso al sistema y prevé que las entidades descentralizadas formen parte de esta reglamentación de carrera administrativa, el tiempo que define la calidad de servidor público y los derechos y obligaciones de cada cual.

No obstante todo lo anterior, somos de opinión que la libertad de asociación, agremiación o sindicalización opera para todos los que voluntariamente quieren participar en estos gremios y así por ejemplo, mientras las leyes 39 y 40 de 1979, en sus artículos 12 reconocen el derecho de la sindicalización a los empleados de la Autoridad Portuaria Nacional que realizan Labores Portuarias, el artículo 174 de la Ley 9 de 1994 reconoce a los servidores públicos incorporados a la Carrera Administrativa el derecho de crear o afiliarse a asociaciones de servidores públicos de carácter sociocultural y económico en su respectiva institución, con el fin de promover estudios, capacitación, mejoramiento, protección de sus afiliados y de asesorarlos en los conflictos que surjan frente a la Administración. Lo anterior nos indica que, tanto los empleados de la Autoridad Portuaria Nacional que realizan Labores Portuarias, como los administrativos, aún cuando la reglamentación sea distinta y desempeñen labores diferentes, tienen el derecho a su agremiación o asociación garantizados en leyes y en la propia Constitución Nacional.

Así dejo contestada su consulta la que espero haya servido para orientar en relación con el punto bajo examen.

Del Señor Director con todo respeto.

LIC. DONATILO BALLESTEROS S.  
 PROCURADOR DE LA ADMINISTRACION