



# Evaluación integral sobre las barreras para el cumplimiento de las leyes nacionales relacionadas con derechos laborales reconocidos internacionalmente en el sector portuario de Colombia

Evaluación Integral sobre las barreras para el cumplimiento de las leyes nacionales relacionadas con derechos laborales reconocidos internacionalmente en el sector portuario de Colombia.

---

**Organización implementadora**  
Partners of the Americas



**PARTNERS** *of the* **AMERICAS**  
Connect • Serve • Change Lives

**Presidente y CEO**

John McPhail

**Vicepresidente Sénior, Programas**

Carmen Peña Jiménez

**Directora Sénior, Unidad Laboral**

Macarena Jiménez Granda

**Directora Unidad Laboral**

Ana Aslan

**Director Proyecto Colombia Puertos**

Eduardo Bejarano Hernández

---

**EQUIPO TÉCNICO**

María Catalina Useche Mariño

**Oficial de Monitoreo y Evaluación**

Ana María Hernández

**Oficial de Apoyo Técnico**

Libia Alba López

**Oficial de Apoyo Técnico**

Pastora González

**Oficial de Apoyo Técnico**

Walter Tenorio Castillo

**Oficial de Alianzas Estratégicas Buenaventura**

María Paula Monroy

**Analista de Gestión Documental**

**EQUIPO CONSULTOR BORDA ASOCIADOS Y CONSULTORES (B&A) S.A.**

Enrique Borda Villegas

**Consultor Sénior**

Angélica Díaz Ortiz

**Consultora**

**EQUIPO CONSULTOR UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA**

Hernando Torres Corredor

**Decano Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales**

Carlos Alberto Cortés Riaño

**Director General del Proyecto**

Adriana Marín Vergara

**Coordinadora Académica**

**CORRECCIÓN DE ESTILO**

Diana Gamba

Yesid Castiblanco Barreto

**DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN**

Eduardo Andrés Santos Forero

Los fondos del proyecto provienen del Gobierno de los Estados Unidos a través del Departamento de Trabajo, bajo el acuerdo cooperativo IL-35742-20-75-K. El 100% de los costos totales del proyecto es financiado con recursos federales.

Este material no refleja necesariamente las opiniones o políticas del Departamento de Trabajo de los Estados Unidos, ni la mención de nombres comerciales, productos comerciales u organizaciones implica el respaldo del Gobierno de los Estados Unidos.





**PARTNERS** *of the* **AMERICAS**  
Connect • Serve • Change Lives



**PARTNERS** *of the* **AMERICAS**  
Connect • Serve • Change Lives

# **Evaluación integral sobre las barreras para el cumplimiento de las leyes nacionales relacionadas con derechos laborales reconocidos internacionalmente en el sector portuario de Colombia**

## Lista de abreviaturas

<b>Acopi</b>	Asociación Colombiana de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas
<b>AFP</b>	Administradores de fondos de pensiones y cesantías
<b>ANDI</b>	Asociación Nacional de Empresarios de Colombia
<b>ANI</b>	Agencia Nacional de Infraestructura
<b>APC</b>	Acuerdo de promoción comercial
<b>ARL</b>	Administradora de riesgos laborales
<b>BEPS</b>	Beneficios económicos periódicos
<b>BM</b>	Banco Mundial
<b>B&amp;A</b>	Borda y Asociados
<b>CAL</b>	Centro de atención laboral
<b>Cedetrabajo</b>	Centro de Estudios del Trabajo
<b>CETCOIT</b>	Comisión Especial de Tratamiento de Conflictos ante la OIT
<b>CGP</b>	Código General del Proceso
<b>CGT</b>	Confederación General del Trabajo
<b>Colpensiones</b>	Administradora Colombiana de Pensiones
<b>Colpuertos</b>	Empresa Puertos de Colombia
<b>Contecar</b>	Terminal de Contenedores de Cartagena S. A.
<b>Cormagdalena</b>	Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena
<b>CSJ</b>	Corte Suprema de Justicia
<b>CST</b>	Código Sustantivo del Trabajo
<b>CTA</b>	Cooperativas de trabajo asociado
<b>CUT</b>	Central Unitaria de Trabajadores
<b>DANE</b>	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
<b>DIDH</b>	Derecho internacional de los derechos humanos
<b>Dimar</b>	Dirección General Marítima
<b>DNP</b>	Departamento Nacional de Planeación
<b>ENS</b>	Escuela Nacional Sindical
<b>EPS</b>	Entidad promotora de salud
<b>EST</b>	Empresa de servicios temporales
<b>Evaluación</b>	Evaluación integral sobre barreras al cumplimiento de los derechos laborales en los puertos de Colombia (Fase 2)
<b>Fasecolda</b>	Federación de Aseguradores Colombianos
<b>GEIH</b>	Gran Encuesta Integrada de Hogares
<b>GOC</b>	Gobierno de Colombia
<b>IVC</b>	Inspección, vigilancia y control
<b>Latindadd</b>	Red Latinoamericana por Justicia Económica y Social
<b>Ley de Puertos</b>	Ley 1 de 1991
<b>MDT</b>	Ministerio del Trabajo de Colombia
<b>ODS</b>	Objetivos de Desarrollo Sostenible
<b>OIT</b>	Organización Internacional del Trabajo

<b>OMC</b>	Organización Mundial del Comercio
<b>ONU</b>	Organización de las Naciones Unidas
<b>Operlog</b>	Operadora Logística de Santa Marta
<b>OT</b>	Organizaciones de trabajadores
<b>PAL</b>	Plan de Acción Laboral
<b>Partners</b>	Partners of the Americas
<b>PCP</b>	Proyecto Colombia Puertos
<b>PIEDB</b>	Plan Integral Especial para el Desarrollo de Buenaventura
<b>PILA</b>	Planilla Integrada de Liquidación de Aportes
<b>PUJ</b>	Pontificia Universidad Javeriana
<b>RPM</b>	Régimen de prima media
<b>Rutraport</b>	Registro Único de Trabajadores Portuarios de Colombia
<b>SAS</b>	Sociedad por acciones simplificada
<b>SDCPSL</b>	Subcomisión Departamental de Concertación de Políticas Salariales y Laborales
<b>SENA</b>	Servicio Nacional de Aprendizaje
<b>SIC</b>	Superintendencia de Industria y Comercio
<b>SIDH</b>	Sistema Interamericano de Derechos Humanos
<b>Sinaportlc</b>	Sindicato de la Industria de la Actividad de los Trabajadores de la Rama Portuaria, Transporte y Logística Colombiana
<b>Sintramaritimo</b>	Sindicato de Trabajadores del Terminal Marítimo
<b>Sisbén</b>	Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales
<b>Sisinfo</b>	Sistema de Información de IVC
<b>SNTT</b>	Sindicato Nacional de Trabajadores de Rama, Servicios de la Industria del Transporte y Logística de Colombia
<b>SPRB</b>	Sociedad Portuaria Regional de Barranquilla
<b>SPRBUN</b>	Sociedad Portuaria Regional de Buenaventura
<b>SPRT</b>	Sociedad Portuaria Regional de Tumaco
<b>SPRC</b>	Sociedad Portuaria Regional de Cartagena
<b>SPRSM</b>	Sociedad Portuaria Regional de Santa Marta
<b>STP</b>	Sindicato de Trabajadores Portuarios
<b>Supertransporte</b>	Superintendencia de Transporte de Colombia
<b>TLC</b>	Tratado de libre comercio
<b>UGPP</b>	Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales
<b>UNAL</b>	Universidad Nacional de Colombia
<b>UP</b>	Sindicato Unión Portuaria
<b>USDOL</b>	Departamento de Trabajo de los Estados Unidos
<b>Utipec</b>	Unión de Trabajadores de la Industria Petrolera y Energética de Colombia
<b>ZP</b>	Zona portuaria

**Evaluación integral sobre las barreras para el cumplimiento de las leyes nacionales relacionadas con derechos laborales reconocidos internacionalmente en el sector portuario de Colombia**



# Contenido

**Objetivo de la Evaluación 12**

**Estructura del informe 13**

**1. Los puertos marítimos en Colombia 14**

1.1 Caracterización y estructura de los puertos marítimos **15**

1.2 Modelo de gestión en los puertos y su incidencia en las relaciones laborales **16**

1.3 Encadenamiento de servicios portuarios y condiciones de trabajo **18**

1.4 Actividades portuarias y caracterización básica de los trabajadores portuarios **21**

**2. Descripción general y condiciones de trabajo en los cuatro principales puertos colombianos 30**

2.1 El puerto de Buenaventura **31**

2.2 El puerto de Santa Marta **36**

2.3 El puerto de Barranquilla **40**

2.4 El puerto de Cartagena **45**

**3. Regulación laboral aplicable en el sector portuario y entidades encargadas de su cumplimiento 49**

3.1 Mapeo de convenios y tratados internacionales pertinentes **50**

3.2 Mapeo general de normas nacionales aplicables **52**

3.3 Entidades públicas con incidencia en el cumplimiento de normas laborales en los puertos - Ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control (IVC) **56**



## 4. Problemas laborales estructurales en los puertos 60

4.1 Formalidad laboral y cumplimiento de normas en las actividades marítimas y portuarias	61
4.2 La informalidad laboral en el ámbito de los puertos marítimos como principal problema estructural	62
4.3 La tercerización laboral - escenarios de legalidad e ilegalidad	65
4.4 La intermediación laboral de las EST - escenarios de legalidad e ilegalidad	69
4.5 Problemas en seguridad y protección social de los trabajadores portuarios	70
4.6 Seguridad y salud en el trabajo	70
4.7 Cumplimiento de normas sobre jornada laboral y descansos	71
4.8 Casos de discriminación por razones de género y etnia	72
4.9 Problemas relacionados con derechos colectivos: asociación sindical, negociación colectiva	73
4.10 Grado de afectación de los problemas estructurales en los puertos	81
4.11 Iniciativas previas para promover y mejorar el cumplimiento	81

## 5. Conclusiones y recomendaciones de la evaluación 84

## 6. Bibliografía 103




# Índice de gráficas

<b>Gráfica 1.</b> Encadenamiento de servicios portuarios	17	<b>Gráfica 19.</b> Ingreso mensual de los trabajadores informales del puerto de Buenaventura	35
<b>Gráfica 2.</b> Edad de los trabajadores informales por puerto	24	<b>Gráfica 20.</b> Sociedades portuarias del puerto de Santa Marta	37
<b>Gráfica 3.</b> Edad de los trabajadores subcontratados por puerto	25	<b>Gráfica 21.</b> Actividades de los trabajadores formales del puerto de Santa Marta	37
<b>Gráfica 4.</b> Edad de los trabajadores con contrato directo por puerto	25	<b>Gráfica 22.</b> Forma de pago de los trabajadores del puerto de Santa Marta	38
<b>Gráfica 5.</b> Nivel educativo de los trabajadores informales por puerto	25	<b>Gráfica 23.</b> Empresas con las que han estado vinculados los trabajadores con contrato directo y subcontratados en el puerto de Santa Marta	38
<b>Gráfica 6.</b> Nivel educativo de los trabajadores subcontratados por puerto	26	<b>Gráfica 24.</b> Ingreso mensual de los trabajadores informales del puerto de Santa Marta	39
<b>Gráfica 7.</b> Nivel educativo de los trabajadores con contrato directo por puerto	26	<b>Gráfica 25.</b> Sociedades portuarias del puerto de Barranquilla	41
<b>Gráfica 8.</b> Pertenencia a un grupo de los trabajadores informales por puerto	27	<b>Gráfica 26.</b> Actividades de los trabajadores con contrato directo y subcontratados del puerto de Barranquilla	42
<b>Gráfica 9.</b> Pertenencia a un grupo étnico de los trabajadores subcontratados por puerto	27	<b>Gráfica 27.</b> Forma de pago de los trabajadores del puerto de Barranquilla	42
<b>Gráfica 10.</b> Pertenencia a grupo étnico de los trabajadores con contrato directo por puerto	28	<b>Gráfica 28.</b> Empresas con las que han estado vinculados los trabajadores con contrato directo y subcontratados en el puerto de Barranquilla	43
<b>Gráfica 11.</b> Estrato socioeconómico de los trabajadores informales por puerto	28	<b>Gráfica 29.</b> Ingreso mensual de los trabajadores informales del puerto de Barranquilla	44
<b>Gráfica 12.</b> Estrato socioeconómico de los trabajadores subcontratados por puerto	29	<b>Gráfica 30.</b> Sociedades portuarias del puerto de Cartagena	45
<b>Gráfica 13.</b> Estrato socioeconómico de los trabajadores con contrato directo por puerto	29	<b>Gráfica 31.</b> Actividades de los trabajadores con contrato directo y subcontratados del puerto de Cartagena	46
<b>Gráfica 14.</b> Ubicación geográfica de los puertos	31	<b>Gráfica 32.</b> Empresas con las que han estado vinculados los trabajadores con contrato directo y subcontratados en el puerto de Cartagena	47
<b>Gráfica 15.</b> Sociedades portuarias del puerto de Buenaventura	32	<b>Gráfica 33.</b> Ingreso mensual de los trabajadores informales del puerto de Cartagena	47
<b>Gráfica 16.</b> Actividades de los trabajadores con contrato directo y subcontratados en el puerto de Buenaventura	32	<b>Gráfica 34.</b> Entidades con incidencia en el cumplimiento normativo en los puertos	57
<b>Gráfica 17.</b> Forma de pago de los trabajadores con contrato directo y subcontratados del puerto de Buenaventura	33	<b>Gráfica 35.</b> Formas de negociación colectiva	75
<b>Gráfica 18.</b> Empresas con las que han estado vinculados los trabajadores con contrato directo y subcontratados en el puerto de Buenaventura	34		



# Índice de tablas

<b>Tabla 1.</b>	Modelos de gobierno portuario	<b>15</b>
<b>Tabla 2.</b>	Empresas de servicios portuarios según actividades	<b>19</b>
<b>Tabla 3.</b>	Descripción de las actividades portuarias	<b>21</b>
<b>Tabla 4.</b>	Diferencias entre tercerización e intermediación laboral: cuadro comparativo	<b>55</b>
<b>Tabla 5.</b>	Descripción de actividades realizadas por trabajadores informales en puertos	<b>63</b>
<b>Tabla 6.</b>	Elementos objetivos relacionados con la informalidad laboral en los puertos	<b>66</b>
<b>Tabla 7.</b>	Barreras de acceso de los trabajadores a la cobertura de la seguridad social y a los niveles de protección social	<b>70</b>
<b>Tabla 8.</b>	Prácticas asociadas al incumplimiento de las normas y estándares relacionados con el sindicalismo según encuestas	<b>74</b>
<b>Tabla 9.</b>	Negociaciones colectivas	<b>76</b>
<b>Tabla 10.</b>	Paro cívico: compromisos y estado de cumplimiento	<b>80</b>
<b>Tabla 11.</b>	Recomendaciones específicas	<b>94</b>





## Resumen ejecutivo

El informe *Evaluación integral sobre barreras al cumplimiento de los derechos laborales en los puertos de Colombia (Fase 2) (Evaluación)* fue producido por Partners of the Americas (Partners) como parte del Proyecto Colombia Puertos (PCP), financiado por el Departamento de Trabajo de los Estados Unidos (USDOL) e implementado desde diciembre de 2020 hasta diciembre de 2024, mediante el Acuerdo de Cooperación IL-35742-20-75-K.

La Evaluación fue elaborada entre 2021 y 2023 en dos fases. Una primera fase (2021-2022) en asocio con la Pontificia Universidad Javeriana (PUJ) que se enfocó en una investigación de fuentes secundarias relacionadas con el sector portuario y la normativa laboral. La segunda fase (2022-2023) se desarrolló en asocio con la Universidad Nacional de Colombia (UNAL) y se enfocó en la recolección de información de campo en los puertos de Buenaventura, Barranquilla, Cartagena y Santa Marta. La Evaluación apoya el objetivo del proyecto de mejorar el cumplimiento de las leyes nacionales relacionadas con los derechos laborales internacionalmente reconocidos en el sector portuario, al optimizar la comprensión de las partes interesadas sobre las barreras que bloquean el cumplimiento laboral en los puertos de Colombia.

Se examinan los cambios fundamentales que se produjeron después de la privatización de los puertos en virtud de la Constitución política de Colombia de 1991. Después de décadas de puertos estatales y una fuerte y activa participación sindical, la entrada del sector privado a través de contratos de concesión transformó las relaciones laborales. Por ello, la Evaluación presenta datos sobre el impacto de estos cambios en temas laborales fundamentales en los puertos de Buenaventura, Barranquilla, Santa Marta y Cartagena.

También identifica en qué parte de la cadena de servicios portuarios de suministro están más presentes los trabajadores informales o vulnerables. Dichos trabajadores operan, en su mayoría, en carga a granel y general, y entre el final de la cadena portuaria y el comienzo de la cadena de transporte. Entre estos trabajadores encontramos los que cargan, descargan, descarpan o carpan manualmente los camiones, los wincheros y los estibadores de carga general o a granel, que son los más vulnerables en todo el sector portuario.

El informe, además, analiza las normas laborales aplicables a los puertos y el desempeño de las entidades públicas encargadas de la inspección, vigilancia y control (IVC) en el sector portuario de Colombia, exponiendo su debilidad para garantizar los derechos laborales y las fallas en la coordinación y respuesta a las quejas, así como el personal insuficiente y la falta de capacitación. La Evaluación revela la necesidad de sistemas de control sólidos y de una mejor coordinación entre las entidades públicas para monitorear y defender los derechos laborales en el sector. Asimismo, analiza los problemas laborales en los puertos asociados a la informalidad y las deficiencias en la contratación formal por abuso de figuras legales de tercerización e intermediación laboral, para evitar los costos y las responsabilidades asociadas con el empleo directo, lo que en ciertos casos genera condiciones de bajos estándares en materia de protección social, seguridad y salud en el trabajo, jornada laboral y descansos, entre otros.

Igualmente, examina los problemas relacionados con la asociación sindical y la negociación colectiva, así como con las Organizaciones de Trabajadores (OT) y sus deficiencias en la representación y defensa de los trabajadores, en particular aquellos que no están empleados formalmente.

Concluye que el modelo de negocio del sector, basado en la división de actividades y responsabilidades entre concesionarios o sociedades portuarios (encargados de la administración de los terminales) y operadores portuarios (encargados de la operación de la carga), en donde la operación de la carga es a su vez subcontratada dependiendo de la actividad requerida y el tipo de carga, puede producir desmejoras en las condiciones de trabajo cuando no existen suficientes mecanismos de control. En respuesta, la Evaluación ofrece una serie de recomendaciones tanto para la asistencia técnica como para el ejercicio de la IVC de las relaciones laborales por el Estado. También se afirma que un sector portuario fuerte, competitivo y productivo puede coexistir con un firme compromiso de proteger los derechos laborales en toda Colombia.

## Objetivo de la Evaluación

La Evaluación apoya el objetivo del PCP de mejorar el cumplimiento de las leyes nacionales relacionadas con los derechos laborales internacionalmente reconocidos en el sector portuario al aumentar la comprensión de las barreras que bloquean el cumplimiento laboral. Se desarrolló en dos fases. La fase 1 fue realizada por PUJ y se centró en el análisis de fuentes secundarias de información. La fase 2 fue realizada por la UNAL y tuvo como objetivo reunir suficiente evidencia e información para analizar e identificar las barreras existentes en el sector portuario, que afectan el cumplimiento de la regulación laboral, y definir recomendaciones sobre cómo abordar estas barreras, complementando los hallazgos de la fase anterior.

El trabajo de campo realizado por la UNAL incluyó 61 entrevistas con actores clave en los puertos, 453 encuestas a trabajadores y empleadores, cuatro grupos focales con diferentes actores portuarios y tres talleres con expertos y aliados estratégicos de PCP<sup>1</sup>. Adicionalmente, se revisaron 61 documentos normativos (leyes, decretos, convenios, códigos, resoluciones, sentencias) y se analizó el rol de 12 entidades gubernamentales.

Como no existen datos oficiales del Gobierno sobre el número total de empresas o trabajadores en el sector portuario colombiano, las encuestas tuvieron como objetivo recopilar información cualitativa por medio de un procedimiento de muestreo, que permitió la caracterización y análisis de las condiciones laborales actuales en los puertos colombianos, particularmente en Barranquilla, Santa Marta, Cartagena y Buenaventura. Se diseñaron diferentes formularios de encuesta para cada una de las poblaciones de trabajadores y empleadores. Para aplicar las encuestas, el equipo estadístico

estableció el número potencial de personas por encuestar, en función de si el grupo era muy homogéneo o heterogéneo. Además, se consideró la cantidad de información disponible sobre las empresas y sus trabajadores. Con esta información, se utilizaron metodologías no probabilísticas para definir la muestra<sup>2</sup>. Debido a esta metodología, los resultados **no permiten generalizar** sobre la población ni llegar a conclusiones definitivas.

Para una descripción detallada de la metodología y los instrumentos, véase el anexo 1. *Metodología de investigación UNAL*. Para los datos completos resultantes de las encuestas, véase el anexo 2. *Datos de las encuestas*.

Por último, el anexo 3. *Líneas jurisprudenciales* presenta las decisiones judiciales fundamentales para comprender el marco regulatorio laboral en los puertos, organizadas de manera sistemática en líneas jurisprudenciales, metodología que permite identificar, en un periodo específico, los elementos clave y la argumentación de contenidos en los fallos relacionados con las figuras jurídicas que inciden en los derechos de los trabajadores del sector portuario.

---

<sup>2</sup> Dependiendo de la información disponible, se seleccionó una metodología de muestreo probabilístico y no probabilístico para los diferentes grupos de población. En un muestreo probabilístico, cada elemento de la población de interés debe tener una probabilidad de pertenecer a la muestra distinta de cero, y conocida antes de realizar el trabajo de campo, y los datos recogidos permiten generalizar sobre toda la población en estudio. Esta es una característica atractiva del muestreo probabilístico, es decir, permite inferencias estadísticas. El muestreo no probabilístico se utiliza cuando no hay registro de los elementos en la población o en poblaciones de difícil acceso. En el muestreo no probabilístico los elementos se seleccionan por un criterio subjetivo, en otras palabras, la muestra no es aleatoria y, en consecuencia, no es necesario asignar probabilidades de pertenencia a la muestra a los elementos respectivos. Asimismo en el método no probabilístico no existen fórmulas para el cálculo del tamaño como las utilizadas en el muestreo probabilístico. En este tipo de muestreo no es posible generalizar sobre la población, sino solo realizar un análisis descriptivo de los datos (Levy y Lemeshow, S., 2008; Sarndal et al., 1992).

---

<sup>1</sup> El trabajo de campo de la fase 2 se llevó a cabo entre diciembre de 2022 y febrero de 2023.

## Anexos



**ANEXO 1.**  
METODOLOGÍA DE  
INVESTIGACIÓN



**ANEXO 2.**  
DATOS DE  
INVESTIGACIÓN



**ANEXO 3.**  
LÍNEAS JURISPRU  
DENCIALES

## Estructura del informe

La primera parte de este informe, “Los puertos marítimos en Colombia”, describe importantes cambios globales en las operaciones portuarias en el centro de la privatización de puertos durante la década de 1990. Ofrece una visión general sobre cómo funcionan los puertos en el país, describiendo los diferentes negocios y operaciones que componen la cadena de servicios portuarios. Además, presenta información general sobre los trabajadores portuarios.

El énfasis global puesto en la competitividad basada en la eficiencia del tiempo, una mayor precisión para las operaciones de manejo, el uso de contenedores y la introducción de maquinaria más compleja para mover la carga tuvo un profundo efecto en las condiciones laborales y el poder de las OT.


La segunda parte, “Descripción general y condiciones de trabajo en los cuatro principales puertos colombianos”, presenta los resultados de la investigación realizada para la Evaluación en los puertos de Buenaventura, Barranquilla, Santa Marta y Cartagena. Describe el contexto de cada uno y las condiciones de trabajo relacionadas con los problemas laborales comunes a todos los puertos, que pueden presentarse como características del sector portuario en todo el país.

El tercer capítulo, “Regulación laboral aplicable en el sector portuario y entidades encargadas

de su cumplimiento”, revisa las normas laborales nacionales aplicables en el sector portuario colombiano, en conjunto con los estándares internacionales contenidos en convenios y tratados que forman parte de la legislación interna según lo dispuesto por la Constitución colombiana. Esta sección también analiza los conceptos de formalización del trabajo, tercerización e intermediación laboral, y proporciona una visión general de las entidades del Gobierno de Colombia (GOC) que tienen funciones relacionadas con el cumplimiento laboral. Esta información constituye un contexto clave para enmarcar el análisis de la Evaluación de los problemas laborales identificados.

En el cuarto capítulo, “Problemas laborales estructurales en los puertos”, la sección de Asuntos laborales en los puertos de Colombia analiza los diferentes tipos de contratos que prevalecen dentro del sector y explica los conceptos clave de tercerización e intermediación laborales.

El informe termina con una serie de conclusiones y recomendaciones sustentadas en los hallazgos esenciales de la Evaluación, que se utilizarán para determinar las actividades y estrategias que se iniciarán con la asistencia técnica del PCP, el compromiso directo y el compromiso de las muchas partes cruciales involucradas en el sector portuario colombiano.



# 1. *Los puertos marítimos en Colombia*

## 1.1 Caracterización y estructura de los puertos marítimos

Para el desarrollo de la Evaluación resulta indispensable entender los servicios portuarios en el mundo y el país, como base material que determina la forma en que se organizan las relaciones laborales.

En el mundo, los puertos marítimos actúan como eje conector para el comercio exterior de un país, permiten mantener el dinamismo económico y aportan a la conectividad global mediante la movilización constante de mercancías. Según la Organización Mundial de Comercio (OMC), más del 80 % de las mercancías que se comercializan mundialmente se mueven por vía marítima, por lo que los puertos también sirven como puntos de enlace o para fomentar la actividad turística. En síntesis, persiguen dos objetivos prioritarios: servir al interés público de la nación representado en el comercio con otras regiones y alcanzar una lógica de ganancia en su propia actividad a través de un manejo eficiente de sus activos.

La razón de ser de un puerto marítimo es la atención de importadores y exportadores: el puerto debe recibir los camiones y buques contratados por los importadores y exportadores, quienes pagan al naviero los fletes por el transporte marítimo y a la empresa de transporte los fletes por el transporte terrestre. Los importadores y exportadores también pagan a las empresas administradoras de los puertos y a los operadores portuarios (contratados) por los servicios portuarios requeridos para hacer transferencia de la carga entre los camiones (contratados) y las motonaves (contratadas).

Los servicios portuarios se han transformado de manera sustancial durante las últimas cinco décadas en lo que tiene que ver con métodos de manipulación, formas de transporte marítimo basadas en la unidad de carga, operaciones de carga a granel, transporte por contenedor, desarrollo de elementos especializados para transportar mercancía “rodada por plataformas”, paletización y mecanización de las operaciones de carga y descarga. Dichos cambios disminuyen tiempos de operación, reducen los gastos operacionales, aceleran tiempos de permanencia de los buques en los puertos y reducen el esfuerzo físico antes asignado a los trabajadores.

La transformación revolucionó los servicios portuarios y el transporte internacional de mercancías, y la contenedorización implicó un nuevo tipo de instalaciones, de naves y operaciones en los puertos, así como nuevas calificaciones de mano de obra. El principal cambio consiste en la disminución del tiempo que los buques pasan en el puerto y de los costos de la mano de obra asociados, debido a la mayor precisión de las operaciones de manipulación de carga, generando una mejor economía de escala para las empresas y cambios sustanciales en las modalidades de organización del trabajo. Actualmente, el transporte marítimo y los servicios portuarios se organizan en cadenas integradas a escala mundial, que modifican radicalmente el ambiente portuario coordinando puertos principales y secundarios. Pero lo más importante para la Evaluación es la incidencia de la reducción de la cantidad de trabajadores para las operaciones, debido al desplazamiento de la mano de obra por la actividad mecánica.

**Tabla 1. Modelos de gobierno portuario**

MODELO	CARACTERÍSTICAS
Landlord port	El Estado es propietario del terreno y, mediante contrato de concesión, cede la explotación y gestión de las infraestructuras portuarias a una segunda entidad (concesionario, en la legislación colombiana), que puede ser una empresa privada, pública o mixta.
Puerto público o <i>service port</i>	La propiedad, así como la planificación, gestión y explotación, están en manos del sector público. Es decir, el Estado es dueño de los terrenos, la infraestructura y la superestructura, y además presta todos los servicios portuarios.
<i>Tool port</i> o puerto de herramientas	El sector público es el propietario de la infraestructura y responsable de la operación y gestión del puerto. Otorga algunos servicios (estiba, pilotaje, suministro o almacenamiento) a los servicios legales.
Puerto privado	Toda la gestión está en manos del sector privado, incluida la propiedad de la tierra. El sector público solo conserva el poder de supervisión regulatorio estándar.

Fuente: Información del Banco Mundial (BM), “Los procesos de reforma de la organización”.

Esta organización de los servicios portuarios dio origen a nuevos modelos de gestión de gobierno portuario, que aparecen relacionados en la **tabla 1**. En el país, a partir de 1991, se implementaron diversos cambios de acuerdo con estos nuevos modelos.

Así, la regulación colombiana determinó que la administración y operación de los puertos se debía efectuar mediante “concesiones portuarias”, conferidas a empresas privadas por medio de contratos con obligaciones específicas de inversión, operación y cumplimiento de las legislaciones aduanera, ambiental y laboral por parte de quien administra el puerto (concesionario).

## 1.2 Modelo de gestión en los puertos y su incidencia en las relaciones laborales

El Estado colombiano, entre 1959 y 1993, tuvo el monopolio de la gestión del sector portuario mediante la Empresa Puertos de Colombia (Colpuertos) en los principales puertos marítimos del país: Barranquilla, Cartagena y Santa Marta en la costa del Caribe, y Buenaventura y Tumaco en la costa Pacífica. En la Constitución política de 1991, la prestación de servicios públicos —entre ellos el servicio portuario— pasó a ser compartida con el sector privado a través de los contratos de concesión como una de las formas de privatización (Vergés, 2003).

La situación regulatoria e institucional del sector portuario cambió con la Ley de Puertos<sup>1</sup>, que definió los principios de la actividad portuaria; las concesiones portuarias, sus características y el modelo tarifario; los actores del sector portuario (sociedades y operadores portuarios); la separación entre las competencias de administración y de operación; la disolución de Colpuertos; y la creación de la Superintendencia General de Puertos (actual Superintendencia de Transporte [Supertransporte]) y sus funciones.

En la Ley de Puertos no se reglamentó el trabajo portuario, solamente se reguló un fondo del pasivo pensional y algunos mecanismos de adaptación al nuevo mercado laboral. En este contexto,

en donde aparecen varios actores con responsabilidades limitadas en el marco de la administración y operación de los puertos, se presenta un proceso de reconfiguración del trabajo, con una lógica de subcontratación tanto de actividades operativas como de soporte técnico y administrativo. Al mismo tiempo, la tecnología sustituye algunas actividades y surgen otras que demandan mano de obra más especializada.

Resulta relevante para el análisis posterior de condiciones laborales tener en cuenta que a partir de la mencionada realidad regulatoria se determinó que:

- *El negocio se abre al mercado*: Todas las empresas públicas y privadas pueden constituir sociedades portuarias para construir, mantener y operar puertos, terminales portuarios o muelles, y para prestar todos los servicios portuarios.
- *Los contratos de concesión quedan regulados*: Solo las sociedades portuarias podrán ser titulares de concesiones portuarias. El contrato constituye permiso de operación.
- *La tercerización queda expresamente consagrada como base del negocio*: Se puede contratar con terceros la realización de algunas o todas las actividades propias del objeto, o permitir que los terceros presten servicios de operación portuaria en las instalaciones de la concesión.

Luego al reglamentar la Ley de Puertos, el Gobierno determinó que:

- *La finalidad de la concesión es amplia*: Permite a las sociedades portuarias ocupar y utilizar los bienes entregados, pagando una contraprestación a la nación y a los municipios o distritos donde operen.
- *Se estructura la tercerización*: El modelo de operación impone contratos entre sociedades portuarias y operadores portuarios<sup>2</sup>.

Después en los contratos de concesión:

- *Se dejan estipulados los determinantes de la tercerización*: El concesionario debe permitir que terceros presten servicios de operación portuaria en sus instalaciones<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Se refiere a la Ley 1.ª de 1991.

<sup>2</sup> Decreto 838 de 1992.

<sup>3</sup> Contratos de concesión, cláusula 19.

### Gráfica 1. Encadenamiento de servicios portuarios

**IMPORTADOR/  
EXPORTADOR**

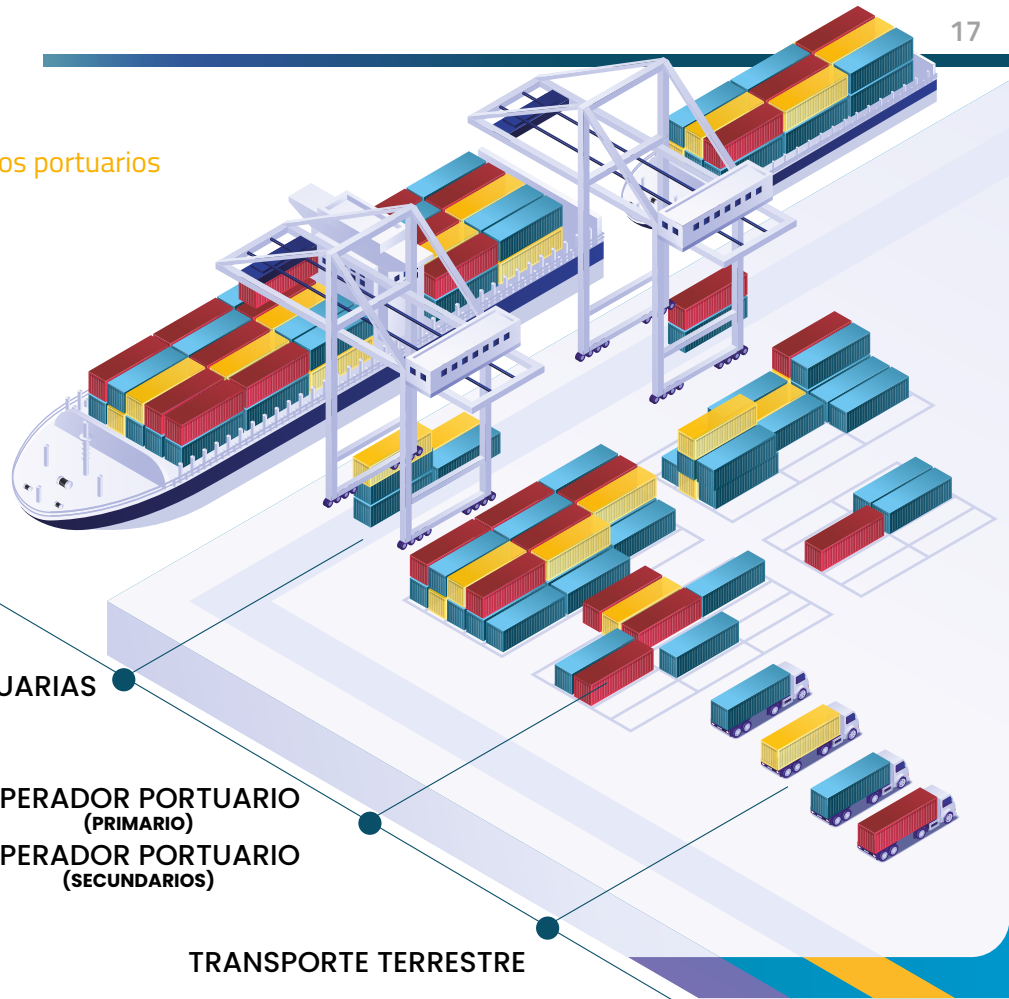
**NAVIERAS**

**SOCIEDADES PORTUARIAS**

**OPERADOR PORTUARIO  
(PRIMARIO)**

**OPERADOR PORTUARIO  
(SECUNDARIOS)**

**TRANSPORTE TERRESTRE**



Fuente: Elaboración Equipo B&A.

Del análisis de las estadísticas reportadas por la Supertransporte (2022), se concluye, a grandes rasgos, que existen aproximadamente 60 concesiones a sociedades portuarias, de las cuales 16 son privadas de servicio privado y 44 son privadas de servicio público, cinco de ellas son sociedades portuarias regionales.

Las cinco sociedades portuarias regionales fueron creadas entre 1993 y 1994, para administrar las terminales hasta entonces a cargo de Colpuertos, así:

- Sociedad Portuaria Regional de Santa Marta (SPRSM), mediante Contrato n.º 006 del 24 de junio de 1993.
- Sociedad Portuaria Regional de Cartagena (SPRC), mediante Contrato n.º 007 del 8 de julio de 1993.
- Sociedad Portuaria Regional de Barranquilla (SPRB), mediante Contrato n.º 008 del 12 de julio de 1993.
- Sociedad Portuaria Regional de Buenaventura (SPRBUN), mediante Contrato n.º 009 del 21 de febrero de 1994.

- Sociedad Portuaria Regional de Tumaco (SPRT), mediante Contrato n.º 012 del 5 de mayo 1994.

Las primeras concesiones se hicieron mediante unas mismas condiciones contractuales y luego se establecieron dos modelos: el restringido para la SPRBUN, con algunas excepciones en actividades puntuales, y el denominado integral para las demás sociedades portuarias, con posibilidad abierta de actividades de operación del puerto.

Posteriormente, en 1997, el Consejo de Estado<sup>1</sup> eliminó la restricción a las concesiones portuarias para prestar servicios portuarios basado en el principio de libre competencia. Con base en dicha decisión fueron modificados los contratos de concesión para permitir a los concesionarios realizar dicha actividad, pero sin ejercer posición dominante y monopólica. De otra parte, la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC), en 2003, se pronunció indicando que la mencionada restricción violaba el derecho a la libre escogencia y acceso a los mercados.

<sup>1</sup> Expediente 12.961 de 1997.

De la situación regulatoria resumida se concluye: (1) que las sociedades portuarias están autorizadas para prestar servicios de operación portuarios, lo cual puede hacer de manera directa o indirecta (tercerización); (2) que además lo hacen en competencia con los operadores portuarios presentes en los puertos; y (3) que están autorizadas para llevar a cabo la operación a través de figuras de integración con otras empresas.

Obsérvese cómo, al liberalizarse plenamente la actividad dejando en las sociedades portuarias la exclusividad de los contratos de concesión y la determinación de qué modelo de operación se puede hacer a través de la tercerización, quedó establecido el marco regulatorio que incide de manera directa y determinante en las relaciones laborales, el cual más adelante se analiza en detalle.

### 1.3 Encadenamiento de servicios portuarios y condiciones de trabajo

El encadenamiento de servicios portuarios hace referencia a la manera como se interrelacionan los distintos actores y sus diferentes actividades portuarias, a fin de ser complementarios o conexos con el servicio marítimo. Dicho encadenamiento está integrado por una sucesión de contratos y subcontratos de prestación de servicios portuarios, que contemplan toda clase de operaciones portuarias y de logística.

A continuación, se presenta una gráfica básica del encadenamiento de los servicios portuarios, que luego se analiza para identificar las empresas y el relacionamiento entre las actividades que se desarrollan en los puertos, y las condiciones laborales de los trabajadores. En la **gráfica 1** se puede ver el proceso de la carga del importador o del exportador, desde que llega en el barco hasta que pasa al transporte terrestre, y sale del puerto hacia las instalaciones de su propietario. También se pueden apreciar las empresas que se encargan de cada una de las etapas que se presentan en el encadenamiento de servicios portuarios.

En la **gráfica 1** se identifica con claridad que toda la cadena siempre trabaja al servicio del beneficiario final, el importador o exportador. El concesiona-

rio-operador, el operador portuario y el naviero, todos son contratados, en definitiva, por el dueño de la carga: un importador o un exportador.

La descripción de los actores de la cadena portuaria que se realiza en seguida es amplia e incluye a importadores, exportadores, concesionarios portuarios, operadores portuarios, proveedores de servicios, personal, equipo y transportadores para cada zona portuaria (ZP).

Al analizar el encadenamiento se observa que, para recibir un buen servicio portuario y naviero, los importadores y exportadores requieren de la coordinación entre concesionarios, operadores portuarios y navieros. Para que esto ocurra, el personal que realiza físicamente la operación en los barcos, camiones, bodegas y patios debe estar disponible en el momento en que se requieren sus servicios, lo cual puede suceder de día o de noche, en cualquiera de los 365 días del año. De esta manera se impone la contratación de trabajadores por tiempo parcial, con horario o disponibilidad flexible.

En algunos casos, los concesionarios y operadores portuarios escogidos por el naviero, importador o exportador contratan con otras empresas para realizar algunas actividades o servicios específicos de la operación portuaria. Además, en otra etapa del encadenamiento, el operador portuario, a su vez, contrata a otros operadores para que le suministren equipos o servicios. Para efectos de esta evaluación, se denominarán operadores portuarios primarios a aquellos que, por sus condiciones empresariales y de infraestructura, prestan servicios directamente a importadores, exportadores y navieros, y operadores portuarios secundarios a aquellos que prestan servicios a los operadores portuarios primarios, en una sucesión de relaciones jurídicas que puede presentar eslabones del encadenamiento productivo con empresas cada vez más pequeñas.

Para identificar mejor las empresas que hacen parte de este encadenamiento de servicios, a continuación se presenta la **tabla 2**, con el tipo de empresa frente a las actividades que desempeñan en los puertos.

**Tabla 2. Empresas de servicios portuarios según actividades**

TIPO DE EMPRESA	CARACTERÍSTICAS DE LAS ACTIVIDADES
Importadores o exportadores	<p>Son empresas que importan o exportan mercancía a través de los puertos. Contratan a una empresa de transporte terrestre, a la naviera para el transporte marítimo, al concesionario para el uso del terminal donde se desarrolla la actividad de cambio de modo, y al operador portuario primario para la operación de cargue o descargue de su carga, entre el barco y el camión, o su almacenamiento. Son los beneficiarios finales de cada uno de los pasos de todo el encadenamiento de servicios portuarios.</p>
Navieras	<p>Son empresas propietarias u operadoras de buques, dedicadas al transporte de carga por vía marítima de puerto a puerto. Son contratadas por los importadores y exportadores. El valor del pago se llama <i>flete marítimo</i> y, habitualmente, se determina por tonelada de carga transportada, según la distancia y otras variables, o por contenedor transportado. Por ley, cada naviera está representada en cada puerto por un agente marítimo, que coordina las actividades con clientes, autoridades y prestadores de servicio.</p>
Concesionarios de terminales portuarios y sociedades portuarias	<p>De acuerdo con la Ley de Puertos<sup>1</sup>, las sociedades portuarias son sociedades anónimas constituidas con capital privado, público o mixto, cuyo objeto social será la inversión en construcción y mantenimiento de puertos, y su administración. Prestan directamente servicios portuarios y logísticos conexos, que habitualmente incluyen la operación portuaria para cargue y descargue de mercancía de los barcos, excepto cuando existen restricciones específicas en el contrato de concesión, como en Buenaventura (SPRBUN). En los casos de concesionarios de terminales privados de servicio público (por ejemplo, SPRBUN), tienen la obligación de permitir, dentro del área portuaria concesionada que administran, la prestación de servicios a los operadores portuarios registrados ante la Supertransporte, cuando los importadores o exportadores escojan a un operador portuario diferente al que el concesionario ofrezca. Los plazos marco de los contratos de concesión portuaria son de 20 años para todo tipo de cargas y de 30 años para terminales de carbón. Son prorrogables en ambos casos.</p> <p>Sus ingresos se obtienen por operar y administrar puertos de servicio público y por los siguientes servicios:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Muellaje</i>: Cargo fijado a cada nave por atracar en el muelle. Esta tarifa es pagada por la empresa naviera.</li> <li>- <i>Uso de instalaciones al operador portuario</i>: Cargo fijado a cada tonelada de la carga que se cargue o se descargue desde o hacia la nave. Esta tarifa es pagada por los operadores portuarios, que luego la cobran a importadores y exportadores.</li> <li>- <i>Uso de instalaciones a la carga</i>: Cargo fijado a cada tonelada de la carga que utilice la infraestructura del puerto. Esta tarifa la pagan los importadores y exportadores.</li> <li>- <i>Almacenaje</i>: Cargo por almacenamiento de la carga más allá del periodo libre publicado. Esta tarifa la pagan los importadores y exportadores.</li> </ul>
Operadores portuarios	<p>Según la Ley de Puertos, los operadores portuarios son las empresas que ofrecen servicios específicos en los puertos, directamente relacionados con operaciones portuarias. Son, principalmente, cargue y descargue de la mercancía en los barcos, almacenamiento, practicaje, remolque, estiba y desestiba, manejo terrestre o porteo de la carga, dragado, clasificación, reconocimiento y usería. Las tarifas de las operaciones portuarias son libres, no tienen control estatal y se rigen por las leyes del mercado. La ley permite que este tipo de servicio pueda ser prestado por una sociedad portuaria o por un operador portuario. Estos se dividen en varios tipos, descritos en las filas abajo.</p>
Operadores portuarios primarios con contratos de arrendamiento de áreas permanentes dentro de una concesión	<p>Son empresas vinculadas mediante contratos de alquiler de instalaciones a largo plazo, extendidos por derecho propio hasta plazos equivalentes a la duración de los contratos de concesiones portuarias. Operan de manera permanente bodegas, silos, equipos y oficinas dentro de las áreas concesionadas o terminales. Sus clientes son importadores y exportadores, generalmente integrados verticalmente; es decir, que las empresas son de un mismo dueño, que movilizan de modo habitual grandes volúmenes de carga cada año.</p>

<sup>1</sup> Reglamentado por el Decreto 4681 de 2008, artículo 5.20.

TIPO DE EMPRESA	CARACTERÍSTICAS DE LAS ACTIVIDADES
Operadores portuarios primarios subcontratados a largo plazo por los concesionarios para operación de contenedores	Son empresas que tienen contratos directos de largo plazo con los concesionarios, que cuentan con maquinaria, infraestructura y parte del personal requerido para planificar y realizar las labores portuarias y operaciones, tales como cargue, descargue, traslado y entrega terrestre de productos, mercancías o cargas. La relación entre el concesionario y el operador de largo plazo requiere de planificación como eje de las condiciones contractuales. Los clientes directos de los servicios prestados por estas empresas son los concesionarios. Sus ingresos provienen del cobro de la tarifa por operación de la carga estipulada en el contrato suscrito con el concesionario. El concesionario incluye el valor de este servicio dentro de la tarifa que recauda de importadores y exportadores del segmento de contenedores.
Operadores portuarios primarios para una operación de carga o descargue específico	Son empresas contratadas por importadores o exportadores para el manejo de carga a granel y general durante la recalada de un buque. Tienen una planta fija básica que opera los principales equipos en tierra, planifica y coordina la operación, y realiza traslado a silos (graneles). Por la impredecibilidad de la demanda de servicios y la necesidad de tener que contar con importantes cantidades de personal en épocas pico y pequeñas cantidades de personal en épocas llano, estas empresas contratan la mano de obra adicional, de manera ocasional, con operadores portuarios secundarios o empresas de servicios temporales (EST). Sus ingresos vienen de las tarifas por tonelada que pacten con importadores y exportadores.
Operadores portuarios secundarios	Son empresas contratadas por operadores portuarios primarios para subcontratar unos servicios específicos y, en ocasiones, para suministrarles personal en el manejo de carga a granel y general. Habitualmente se contratan durante el tiempo que demora la recalada de un buque. Tienen una planta de personal flexible, compuesta principalmente por mano de obra no calificada. Su tarifa por el suministro del personal a las operaciones portuarias es libre, no tiene control estatal, y se rige por las leyes del mercado. Reciben sus ingresos de acuerdo con las tarifas por persona, por jornada o por tonelada que pacten con operadores portuarios principales. Remuneran a su personal y al personal suministrado por jornada o por tonelada, o por combinación de ambos factores. El valor que el operador portuario principal paga por estos servicios es parte integral de la tarifa que el recauda del importador o exportador.
Operadores portuarios prestadores de servicios de pilotos prácticos-amarre, remolcadores	Son empresas que prestan los servicios de pilotaje, amarre y remolque. Son expertos locales conocedores del puerto y sus canales de acceso. Su contratación corresponde a la naviera y es obligatoria, por regulación de la Dirección General Marítima (Dimar), para cada maniobra de atraque y de zarpe. El valor que la naviera paga por estos servicios es parte integral del flete que el naviero recauda del importador o exportador.
Empresas de transporte terrestre	Son empresas dedicadas a actividades de transporte de mercancía entre el terminal portuario y las instalaciones en planta o bodega del importador o exportador. Sus servicios incluyen actividades de logística y servicios a la carga en operaciones de descargue de carga a granel y general. Son contratadas por las empresas exportadoras e importadoras. En carga de contenedores, generalmente, el transporte se incluye en un mismo contrato con toda la operación. En algunas ocasiones, en los casos de carga a granel, los conductores contratan por el día a los braceiros, coteros o carperos para que los apoyen con la preparación del camión, carpando y descarpando, y apoyen durante el cargue de los camiones mientras reciben la carga directamente del barco.

Fuente: Elaboración UN.

Se resalta que el personal relacionado con la operación en los puertos trabaja por lo general en función de la recalada del barco y que este es contratado por los concesionarios o por los operadores portuarios. En el caso de los administradores del terminal —coordinadores y planificadores— habitualmente son empleados del concesionario.

El elemento de suministro de trabajadores o de personal porque este ejercicio —que puede parecer

meramente comercial— tiene alto riesgo de violación de normas laborales. Por ello, una de las hipótesis centrales de la Evaluación advierte que este modelo de encadenamiento de servicios, mediante ejercicios de tercerización empresarial y laboral, impacta desfavorablemente las condiciones de trabajo y va empeorando en la medida en que se van delegando responsabilidades en empresas proveedoras de personal, denominadas habitualmente *operadores portuarios secundarios* (y terciarios).

Como se observa, en este encadenamiento de servicios, las sociedades portuarias constituyen el eslabón más fuerte. Y en su papel como administradoras de los puertos, han manifestado su interés en incidir en el mejoramiento de estándares laborales. Sin embargo, al no ser esta una responsabilidad estipulada en la ley o en los contratos de concesión, se difumina en los propósitos de productividad y racionalidad financiera. Además, se puede establecer que los operadores portuarios son empresas que ofrecen servicios específicos en los puertos, directamente relacionados con operaciones portuarias, y que las actividades de cargue y descargue son desarrolladas por operadores primarios, que encargan principalmente de la carga en contenedores. Los operadores primarios suelen atender programaciones anticipadas y generalmente poseen equipo portuario, por ello tienen contratos comerciales de largo y mediano plazo, extensivos a sus trabajadores.

## 1.4 Actividades portuarias y caracterización básica de los trabajadores portuarios

El marco legal en Colombia no define al trabajador portuario, pero el Convenio 137 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) lo describe como una persona que se dedica al trabajo portuario de manera regular y que obtiene de este la mayor parte de sus ingresos anuales. Con esta base y la determinación subsiguiente de actividades (**tabla 3**), se puede definir al trabajador portuario como todo aquel que realiza funciones de carga y descarga de mercancías y demás oficios propios de la actividad portuaria, tanto a bordo de naves y artefactos navales que se encuentren en los puertos, como en las dependencias operativas y administrativas dentro o fuera de los recintos portuarios.

**Tabla 3.** Descripción de las actividades portuarias

ACTIVIDAD PORTUARIA	DESCRIPCIÓN
Pilotos prácticos	Afiance de una nave al sitio de atraque, instalando sus cabos en las bitas de sujeción del muelle.
Personal de remolcadores	Apoyo en la maniobra de otras embarcaciones, principalmente tirar o empujar barcos o gabarras en puertos, pero también en mar abierto o a través de ríos o canales.
Personal de operaciones de atraque	Arrime y sujeción de una embarcación a un muelle o a otra nave por medio de cabos o cables.
Operarios de trinca y destrinca	Sujeción de la carga a la estructura de la nave o para la liberación de la carga de los elementos que la aseguran en la nave.
Operadores de winche	Operación de las grúas y plumas de los barcos de carga general y granel, con los que se carga o descarga la mercancía del barco.
Tarjador	Control documental de las mercancías transferidas de las naves mercantes, su recepción y entrega a clientes o almacenajes portuarios.
Portaloneros	Desarrollo de señas físicas e instrucciones por radio al operador de la grúa acerca de los movimientos que debe hacer.
Estibadores	Manipulación de los aparejos, ganchos, mallas y eslingas con los que se fija la mercancía del barco a la grúa, para izarla, cargarla o descargarla. Al final, aseguran la carga que queda a bordo (trincan) para que viaje firme y no se caiga ni se averíe durante el viaje.
Operarios de grúas pórtico de muelle y grúas pórtico de patio	Manipulación de las grúas de elevación de contenedores. Requieren de una certificación y licencia de operación especial debido al grado de especificidad y cuidado que demanda su labor.
Operarios de grúas Reach Stacker	Manipulación de grúas apiladoras de contenedores en los patios de la ZP. Por el grado de cuidado y experticia, además de la responsabilidad en el manejo de la mercancía, es un cargo que requiere de una amplia preparación técnica y profesional.
Operarios de elevadores	Operación de los elevadores, maquinaria móvil de trabajo de menor tamaño en las zonas portuarias. Requieren de certificaciones y licencias de conducción especializadas, aunque de menor costo que las grúas antes mencionadas.

ACTIVIDAD PORTUARIA	DESCRIPCIÓN
Personal administrativo de terminales portuarios	Desarrollo de las tareas administrativas del terminal, tales como gerencia, asuntos jurídicos, financieros y comerciales, gestión humana y servicios tecnológicos. Su contratación se considera formal.
Supervisor marítimo y de seguridad (vigilancia)	Control de la seguridad perimetral e interna, y del aseo del terminal.
Braceros, coteros o carperos	Apoyo a los conductores de los camiones para la carga y descarga de mercancía a granel. Extienden o recogen las carpas según se requiera. Son actividades que se desarrollan dentro de o muy cerca de las instalaciones portuarias.
Bodegueros	Almacenaje y despacho de equipos, materiales, herramientas y repuestos de los equipos portuarios.
Controladores de entrada y salida de carga	Control de la entrada y salida de la carga al interior de los puertos.
Operadores de montacargas y retroexcavadoras	Operación de la maquinaria móvil de menor tamaño en las zonas portuarias. Estas personas requieren certificaciones y licencias de conducción especializadas.
Personal de oficios varios, tales como aseo de las instalaciones portuarias en la operación	Control del aseo y desarrollo de labores varias vinculadas a procesos manuales.
Distribuidores de carga	Coordinación y control de la adecuada distribución de la carga en el terminal portuario.
Basculero	Manejo de la báscula o el pesaje en el puerto.

Fuente: Resolución 317 de 2020 de la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI). Glosario.

Uno de los objetivos de esta evaluación fue realizar un estimado de los niveles de formalidad en el sector y del total de trabajadores portuarios en los cuatro puertos priorizados por el PCP: Buenaventura, Cartagena, Barranquilla y Santa Marta. Para tal fin se utilizaron fuentes secundarias que permitieron tener una idea aproximada del total de trabajadores portuarios, incluido el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) y la Federación de Aseguradores Colombianos (Fasecolda), entre otros<sup>1</sup>. Sin embargo, no existe un

dato oficial y único sobre el total de trabajadores portuarios y las cifras presentadas en la Evaluación son un aproximado.

Adicionalmente, la Evaluación tiene como parte de sus objetivos identificar y analizar las condiciones laborales de los trabajadores portuarios por medio de encuestas a trabajadores y empleadores. Como no existen datos oficiales del Gobierno sobre el número total de empresas o trabajadores en el sector portuario colombiano, la UNAL definió una muestra para realizar las encuestas utilizando un método no probabilístico, para recoger la información cualitativa, que posibilitó la caracterización y el análisis de las condiciones laborales actuales en los puertos colombianos, particularmente en Buenaventura, Cartagena, Barranquilla y Santa Marta.

<sup>1</sup> Según datos aportados por la Cámara de Puertos de la Asociación Nacional de Industriales (ANDI), los cuales fueron extraídos de la Gran Encuesta Integrada de Hogares GEIH/DANE, en la actividad económica de: puertos, aeropuertos, almacenamiento y depósitos, en 2023 había 161.659 trabajadores ocupados, de los cuales 40.528 eran formales y 7.919 cotizantes en la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA). Respecto a esto, la ANDI resalta que este es un porcentaje de informalidad menor que el de toda la actividad agregada y menor que el porcentaje de la economía en general. En el sector específico de puertos, en 2023 se encontraron para el mismo periodo 7.825 ocupados, de los cuales 6.305 eran formales y 7.118 cotizantes a PILA. En contraste, sobre la actividad concreta de manipulación de carga

se tienen para la época en el país 127.139 trabajadores, para una cifra de 13.984 formales y 25.974 cotizantes a PILA. Respecto a esto, la ANDI resalta que esta es una cifra bastante alta, mayor a la estimada para el total de la economía.

Para el desarrollo de las encuestas se diseñaron diferentes formularios de encuesta para tres tipos de poblaciones de trabajadores: 1) informales; 2) subcontratados; y 3) con contrato directo, las cuales se diferencian como se explica a continuación.

- La informalidad laboral está compuesta por trabajadores ocupados que no tienen un contrato de trabajo o lo tienen, pero no llena los mínimos del marco legal.
- Los trabajadores subcontratados, comprenden a aquellos relacionados con diferentes formas de externalización de servicios o tareas, es decir la “... tendencia empresarial y productiva a realizar parte de sus actividades a través de otras unidades más o menos independientes.” Para la Evaluación la categoría subcontratación (género) contiene dos conceptos (especies) relevantes, a saber: intermediación y tercerización los cuales serán usados en este informe para desarrollar el análisis y precisar su incidencia en las relaciones laborales de carácter individual y colectivo (Ermida y Coteluzzo, 2009).
- Los trabajadores con contrato directo incluyen aquellos que tienen condiciones de formalidad plena. Una definición general de la OIT (2015) indica que la formalidad responde a una relación laboral que está sujeta a la legislación, cumple con el pago de impuestos, tiene cobertura de seguridad y protección social, y prestaciones relacionadas con el empleo.

Al revisar la información presentada en este documento se debe tener en cuenta que, al analizar la información recogida en la encuesta, se encuentra una dinámica de contratación y cumplimiento de normas laborales que se traslapa de forma sucesiva en los diferentes puntos del encadenamiento de servicios, dado que se cruzan varias relaciones jurídicas y de niveles de cumplimiento de las normas. La investigación hace un esfuerzo por caracterizar situaciones protuberantes, pero los casos específicos le corresponde determinarlos a la autoridad laboral administrativa.

En total se encuestaron 452 trabajadores: 123 en Buenaventura, 154 en Barranquilla, 79 en Cartagena y 96 en Santa Marta.

De los 123 de Buenaventura, 21 son trabajadores con contrato directo, 77 son trabajadores subcontratados y 25 son trabajadores informales.

De los 154 de Barranquilla, 20 son trabajadores con contrato directo, 110 son trabajadores subcontratados y 24 son trabajadores informales.

De los 79 trabajadores de Cartagena, 9 son trabajadores con contrato directo, 43 son trabajadores subcontratados y 27 son trabajadores informales.

De los 96 trabajadores de Santa Marta, 5 son trabajadores con contrato directo, 64 son trabajadores subcontratados y 27 son trabajadores informales.

La información de las encuestas permitió realizar una caracterización general de cada uno de los grupos de trabajadores.

Para la caracterización general, se presentan los resultados sobre: 1) estrato socioeconómico; 2) pertenencia a un grupo étnico; 3) nivel de educación; y 4) edad. Estos datos además permiten realizar un análisis comparativo entre los puertos. Se analizaron datos de trabajadores con contrato directo solo en los puertos de Barranquilla y Buenaventura.

Cada grupo de trabajadores se caracterizó de la siguiente manera:

- Para los trabajadores con contrato directo, los porcentajes más altos en Barranquilla fueron: 1) viven en estrato 2 (45%); 2) no pertenecen a ningún grupo étnico (75%); 3) nivel educativo de estudio técnico (55%); y 4) edad entre 35 y 44 años (40%). En Buenaventura, los porcentajes más altos fueron en: 1) estrato 1 (66%); 2) grupo étnico: afrocolombiano (71%); 3) nivel educativo, estudio técnico (33,3%); y 4) edad entre 35 y 44 años (66%).
- Los trabajadores subcontratados en cada una de las cuatro ciudades se caracterizaron así: los porcentajes más altos en Barranquilla fueron: 1) viven en estrato 1 (63%); 2) no pertenecen a ningún grupo étnico (79%); 3) nivel educativo de secundaria (46%); y 4) edad entre 45 y 54 años (26%). En Buenaventura los porcentajes más altos fueron: 1) viven en estrato 1 (57%); 2) son afrocolombianos (72%); 3) nivel educativo de estudio técnico (43%); y 4) edad entre 34 y 44 años (30%). Los porcentajes más altos en Cartagena fueron: 1) viven en estrato 2 (39%); 2) pertenecen a otro grupo étnico (40%); 3) nivel educativo de estudio técnico (46%); y 4) edad entre 45 y 54 años (35%). En Santa Marta los porcentajes más altos fueron: 1) viven en estrato 1 (34%); 2) no pertenecen a ningún grupo étnico (82%); 3) nivel

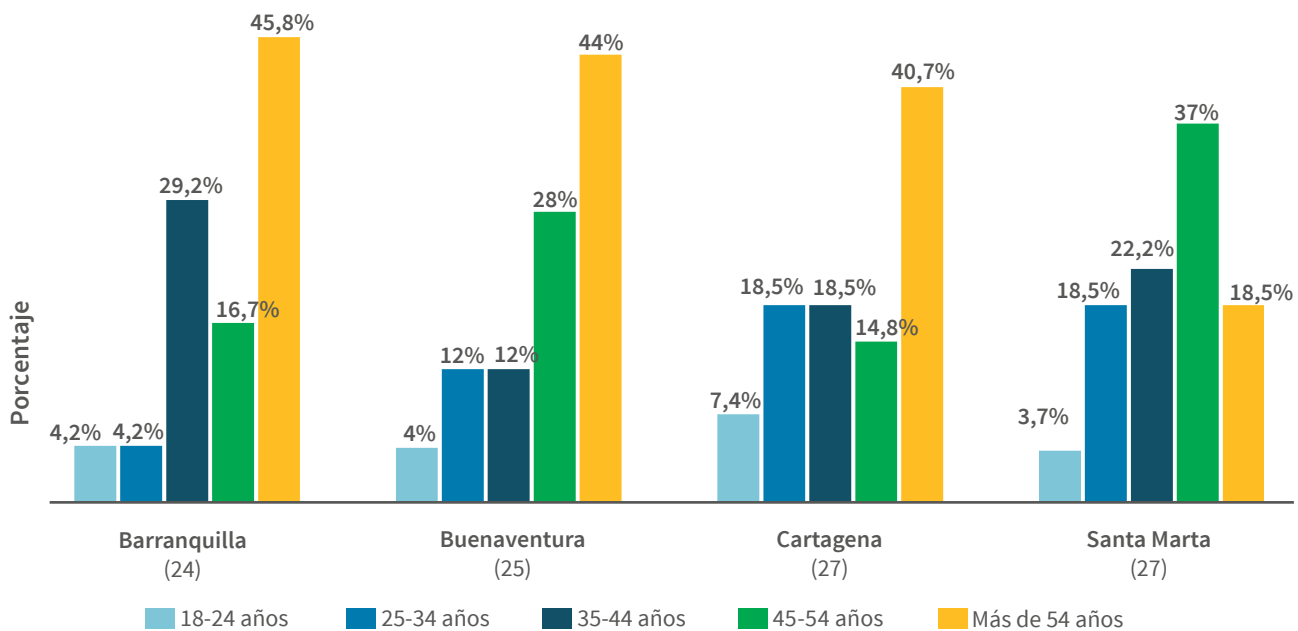
educativo de secundaria (42%); y 4) edad entre 35 y 44 años (30%).

- Los trabajadores informales en cada una de las cuatro ciudades se caracterizaron así: los porcentajes más altos en Barranquilla fueron: 1) viven en estrato 1 (75%); 2) no pertenecen a ningún grupo étnico (87%); 3) nivel educativo, parte de la secundaria (33%); y 4) edad de más de 54 años (45%). En Buenaventura los porcentajes más altos fueron: 1) viven en estrato 1 (80%); 2) son afrocolombianos (68%); 3) nivel de estudio es secundaria (40%); y 4) edad de más de 54 años (44%). Los porcentajes más altos en Cartagena fueron: 1) viven en estrato 1 (77%); 2) son afrocolombianos (68%); 3) nivel educativo es secundaria (44%); y 4) edad de más de 54 años (40%). Los porcentajes más altos en Santa Marta fueron: 1) viven en estrato 1 (59%); 2) no pertenecen a ningún grupo étnico (74%); 3) nivel educativo es secundaria (40%); y 4) edad entre 45 y 54 años (37%).

A continuación, se detalla esta información.

a. *Edad*: Los trabajadores informales que participaron en la encuesta fueron hombres entre las edades de 18 a más de 54 años. En los puertos de Barranquilla, Buenaventura y Cartagena, los porcentajes más altos fueron los de mayores de 54 años (45,8%, 44% y 40,7%); mientras que en el puerto de Santa Marta quienes están entre los 45 y 54 años (37%). El segundo rango de edad más frecuente en Barranquilla es entre los 35 y 44 años (29,2%), en Buenaventura entre los 45 y 54 años (28%), en Cartagena obtuvieron un mismo puntaje (18,5%) los rangos entre 25 y 34 años y entre 35 y 44 años, y en Santa Marta fue el rango entre 35 y 44 años (22,2%). En los cuatro puertos, el rango de edad entre 18 a 24 años fue el que obtuvo menor porcentaje (menor que 7,4% en todos los puertos) (**gráfica 2**).

**Gráfica 2.** Edad de los trabajadores informales por puerto

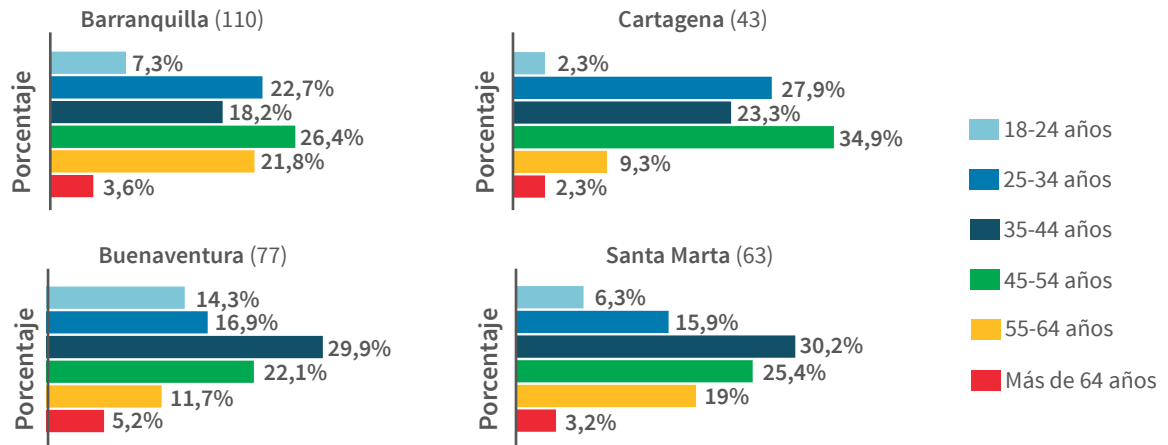


Fuente: Encuesta UNAL.

Los trabajadores subcontratados encuestados se encontraron entre los 18 y más de 64 años. Para los puertos de Barranquilla y Cartagena los porcentajes más altos son entre los 45 y 54 años (26,4% y 34,9%) y el segundo rango de edad más frecuente es entre los 25 y 34 años (22,7% y 27,9%). Para los puertos de Buenaventura y Santa Marta, la edad

con mayor porcentaje fue entre los 35 y 44 años (30% en ambos casos), mientras el segundo rango de edad fue entre los 45 y 54 años (22,1% y 25,4%). El rango que menor porcentaje obtuvo en los cuatro puertos fue el de más de 64 años (menor que 5,2% en todos los puertos) (**gráfica 3**).

### Gráfica 3. Edad de los trabajadores subcontratados por puerto

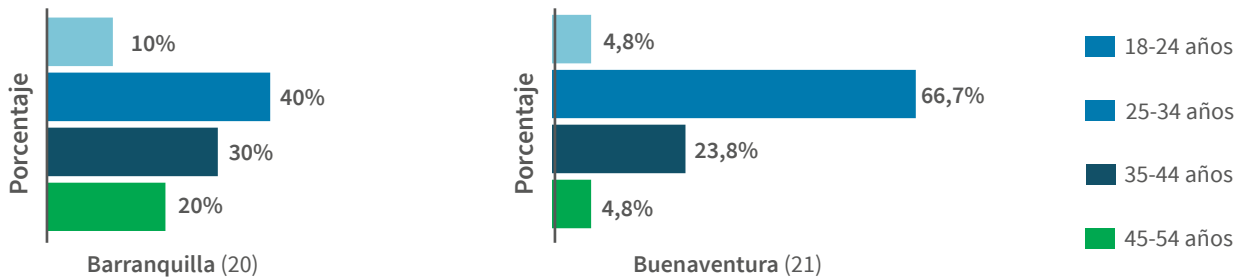


Fuente: Encuesta UNAL.

Los trabajadores con contrato directo encuestados se encontraron entre los 25 y los 64 años, y para los puertos de Barranquilla y Buenaventura la edad más frecuente es entre los 35 y 44 años (40% y 66,7%). El

segundo rango de edad más frecuente en estos puertos es entre los 45 y 54 años (30% y 23,8%). El rango de edad menos frecuente es entre los 25 y los 34 años con menos de 10% en ambos casos (**gráfica 4**).

### Gráfica 4. Edad de los trabajadores con contrato directo por puerto

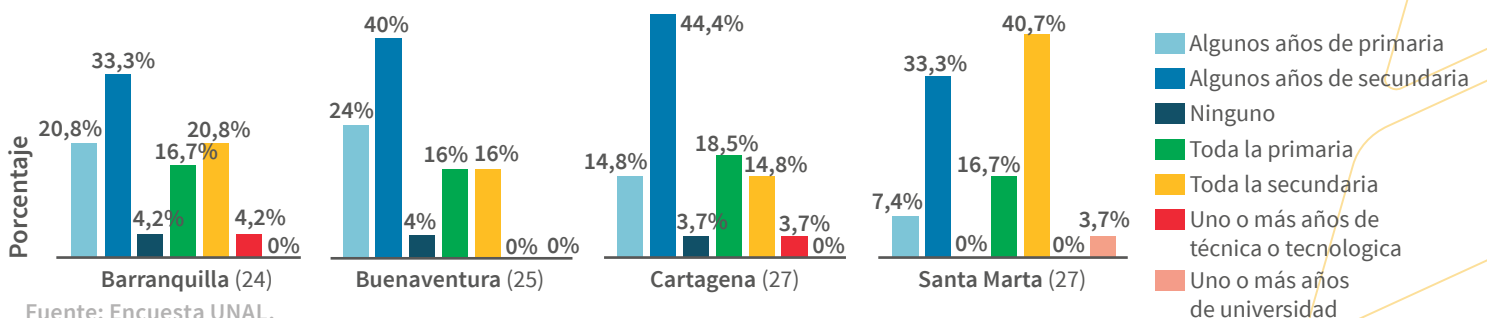


Fuente: Encuesta UNAL.

Se observa que los trabajadores informales se encuentran entre los grupos con mayor edad (mayores que 45 años), los trabajadores subcontratados y con contrato directo se encuentran entre los grupos de edades medias (35 a 54 años).

ria, en Barranquilla (33,3%), en Buenaventura (40%) y en Cartagena (44,4%). En Santa Marta el porcentaje más alto es el nivel educativo de toda la secundaria (40,7%). El segundo porcentaje más alto en Barranquilla es parte de la primaria o toda la secundaria (20,8%), en Buenaventura algunos años de primaria (24%), en Cartagena toda la primaria (18,5%) y en Santa Marta algunos años de secundaria (33,3%) (**gráfica 5**).

### Gráfica 5. Nivel educativo de los trabajadores informales por puerto

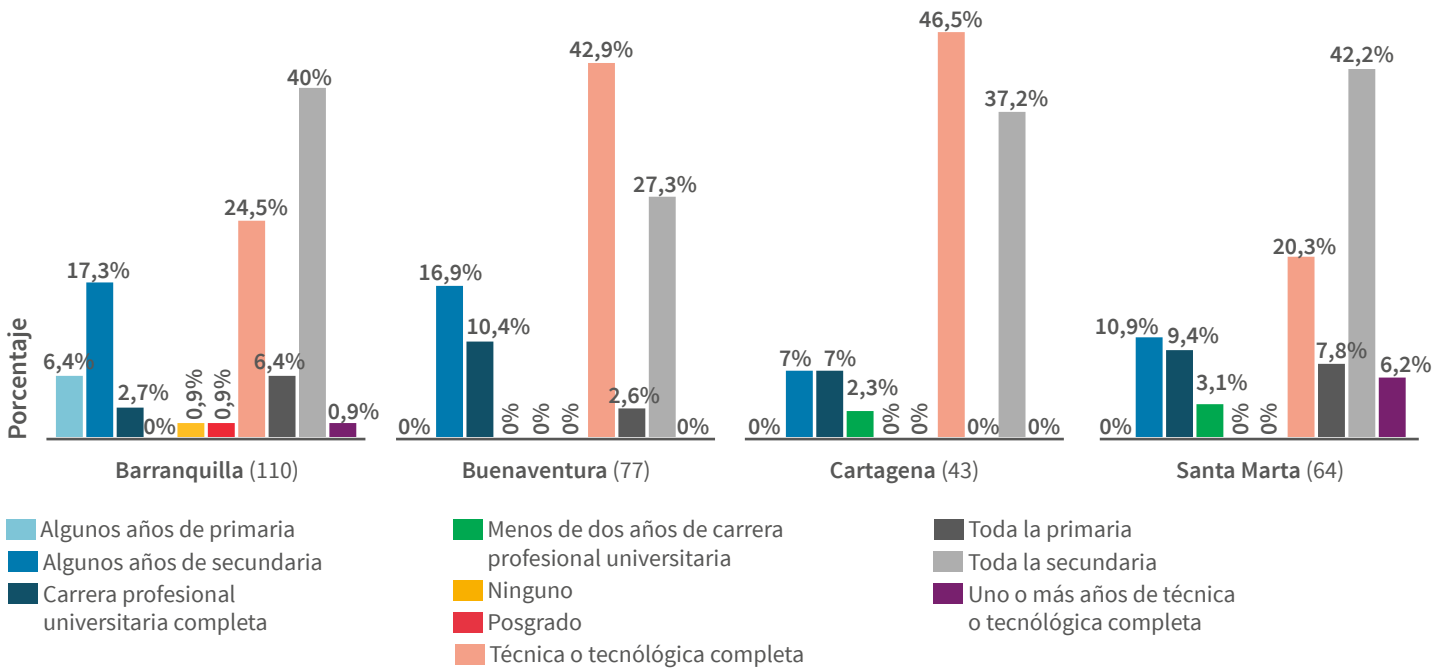


Fuente: Encuesta UNAL.

Entre los trabajadores subcontratados, el nivel de educación con los porcentajes más altos en Barranquilla y Santa Marta es la técnica completa (42,9% y 20,3%) y para Buenaventura y Cartagena, toda la secundaria (40% y 42,2%), en Buenaventura y Cartagena es la técnica completa (42,9% y 46,5%). El nivel de

educación con el segundo puntaje en Barranquilla y Santa Marta es la técnica completa (24,5% y 20,3%) y para Buenaventura y Cartagena, toda la secundaria (27,3% y 37,2%) (gráfica 6).

**Gráfica 6.** Nivel educativo de los trabajadores subcontratados por puerto

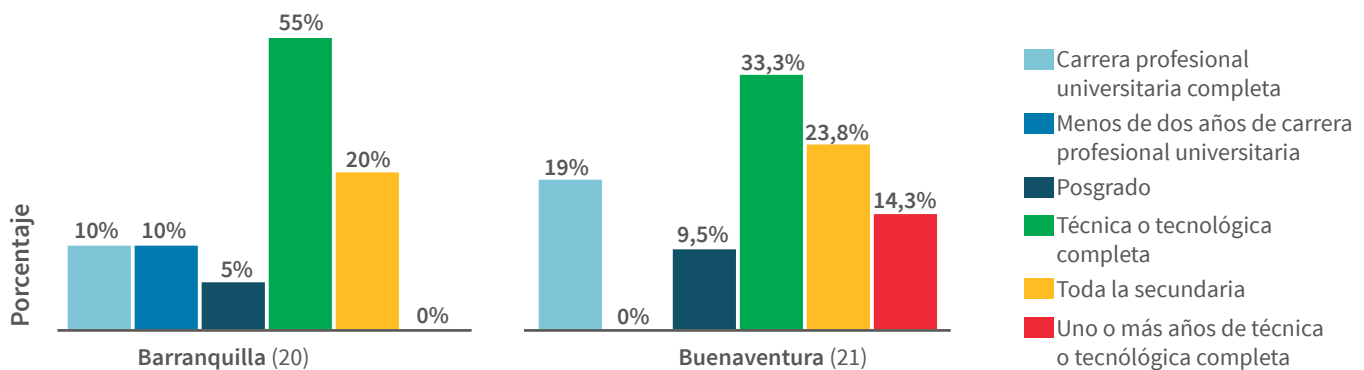


Fuente: Encuesta UNAL.

El nivel de educación con los porcentajes más altos entre los trabajadores con contrato directo encuestados son la técnica completa: Barranquilla el 55 % y en Buenaventura el 33,3%. El nivel de educación con el segundo puntaje en ambas ciudades fue toda la secundaria (20% y 23,8%) (gráfica 7).

En general, en cuanto a nivel educativo se observa que mientras los trabajadores informales tienen algunos años de primaria o secundaria, los trabajadores subcontratados y con contrato directo tienen un nivel educativo más alto, destacando la terminación de toda la secundaria e, incluso, cuentan conformación técnica o tecnológica.

**Gráfica 7.** Nivel educativo de los trabajadores con contrato directo por puerto

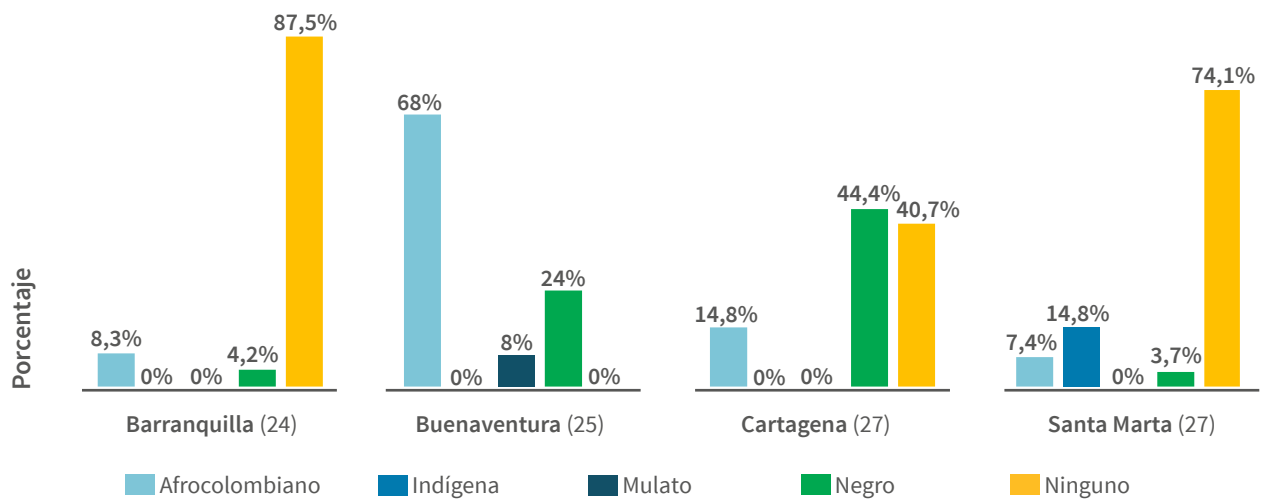


Fuente: Encuesta UNAL.

c. *Pertenencia a un grupo étnico:* Se encontró que entre los trabajadores informales la selección con mayor puntaje en Barranquilla y Santa Marta fue que no se reconocen en ningún grupo étnico (87,5% y 74,1%). En Buenaventura el mayor puntaje fue quienes se reconocen como afrocolombianos (68%) y en Cartagena quienes se reconocen como negros (44,4%). En Barranquilla el grupo con el segundo puntaje fue los afrocolombianos (8,3%), en Buenaventura los mulatos (24%), en Cartagena quienes no pertenecen a ninguna etnia (40,7%) y en Santa Marta los indígenas (14,8%) (*gráfica 8*).

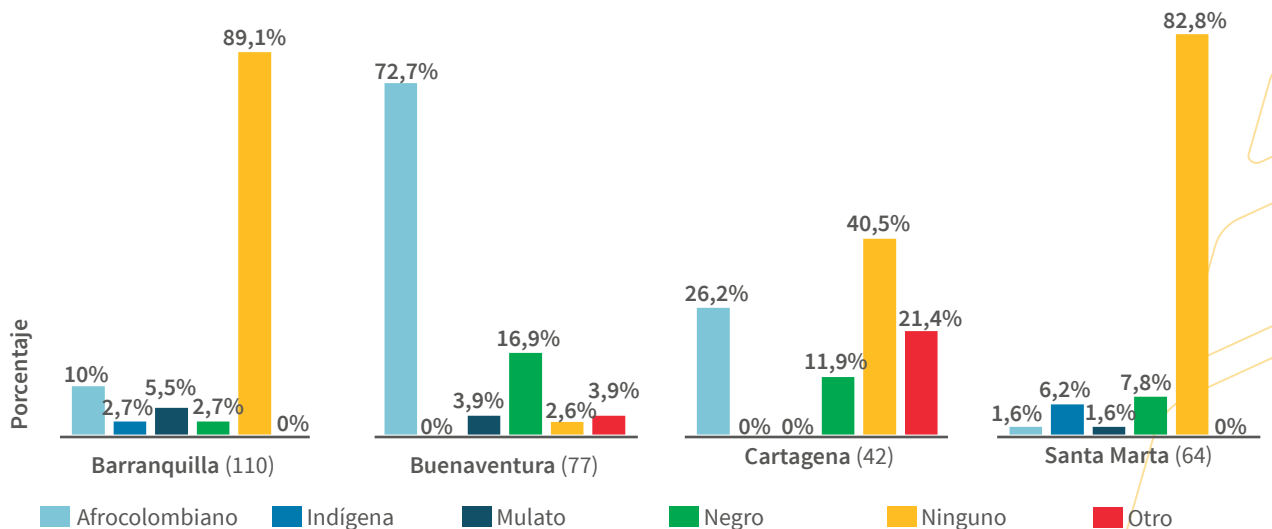
En cuanto a los trabajadores subcontratados, en los puertos de Barranquilla, Cartagena y Santa Marta, el grupo más seleccionado fue ningún grupo étnico (79,1%, 40,5% y 82,8%), y en Buenaventura el 72,7% se reconoce como afrocolombiano. En Barranquilla y Cartagena el grupo que obtuvo el segundo puntaje fue el afrocolombiano (10% y 26,2%) y en Buenaventura y Santa Marta el grupo con el segundo puntaje fue el negro (16,9% y 7,8%) (*gráfica 9*).

**Gráfica 8.** Pertenencia a un grupo étnico trabajadores informales por puerto



Fuente: Encuesta UNAL.

**Gráfica 9.** Pertenencia a un grupo étnico de los trabajadores subcontratados por puerto



Fuente: Encuesta UNAL.

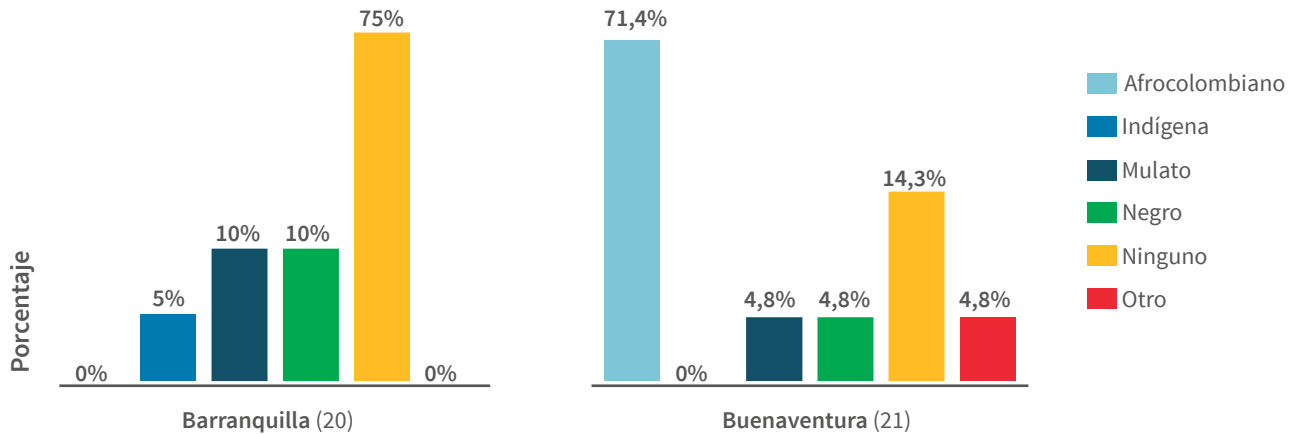
En el puerto de Barranquilla, la mayoría de los trabajadores con contrato directo no se reconoce en ningún grupo étnico (75%), mientras que en Buenaventura la mayoría (71%) se reconoce como afrocolombiano. Los grupos étnicos que recibieron el segundo puntaje en Barranquilla fueron el mulato y el negro (10% en cada caso). En Buenaventura, el grupo con el segundo puntaje fue el de ningún grupo étnico (14,3%) (**gráfica 10**).

Se concluye que respecto a la pertenencia a un grupo étnico, la mayoría de los trabajadores de los puertos de Santa Marta, Barranquilla y Cartagena no se reconocen como pertenecientes a un grupo étnico. Por el

contrario, en Buenaventura, la mayoría de los trabajadores se identifica como afrodescendiente o negro.

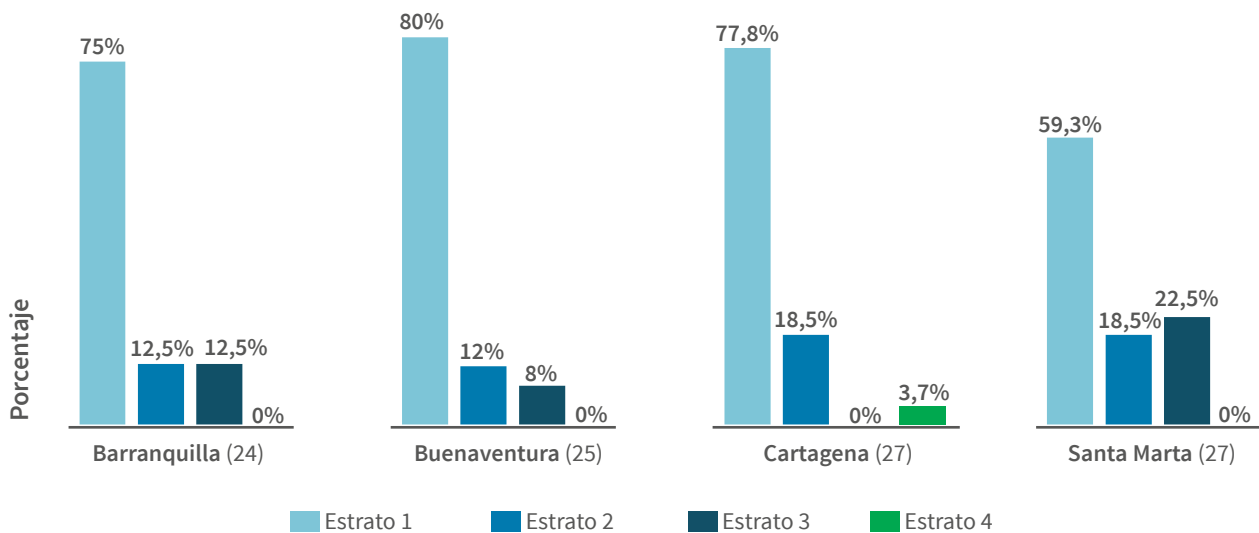
d. *Estrato socioeconómico (estrato)*: Para todos los puertos, el estrato al cual la mayoría de los trabajadores informales pertenece es el 1, en Buenaventura el 80%, en Cartagena el 77,8%, en Barranquilla el 75% y en Santa Marta el 59,3%. El estrato con el segundo puntaje fue para Barranquilla en los estratos 2 y 3 (12,5% cada uno), para Buenaventura y Cartagena el estrato 2 (12% y 18,5%) y para Santa Marta el estrato 3 (22,5%). Cartagena es el único puerto donde se encuestaron trabajadores informales de estrato 4 (3,7%) (**gráfica 11**).

**Gráfica 10.** Pertenencia a grupo étnico de los trabajadores con contrato directo por puerto



Fuente: Encuesta UNAL.

**Gráfica 11.** Estrato socioeconómico de los trabajadores informales por puerto



Fuente: Encuesta UNAL.

El estrato con un mayor puntaje entre los trabajadores subcontratados en Barranquilla, Buenaventura y Santa Marta es el 1 (63,6%, 57,1% y 34,4%). En Cartagena el estrato con el mayor puntaje es el 2 (39,5%). En Barranquilla, Buenaventura y Santa Marta, el estrato con el segundo puntaje fue el 2 (26,4%, 23,4% y 32,8%). Para Cartagena el segundo puntaje fue en el estrato 1 (37,2%) (**gráfica 12**).

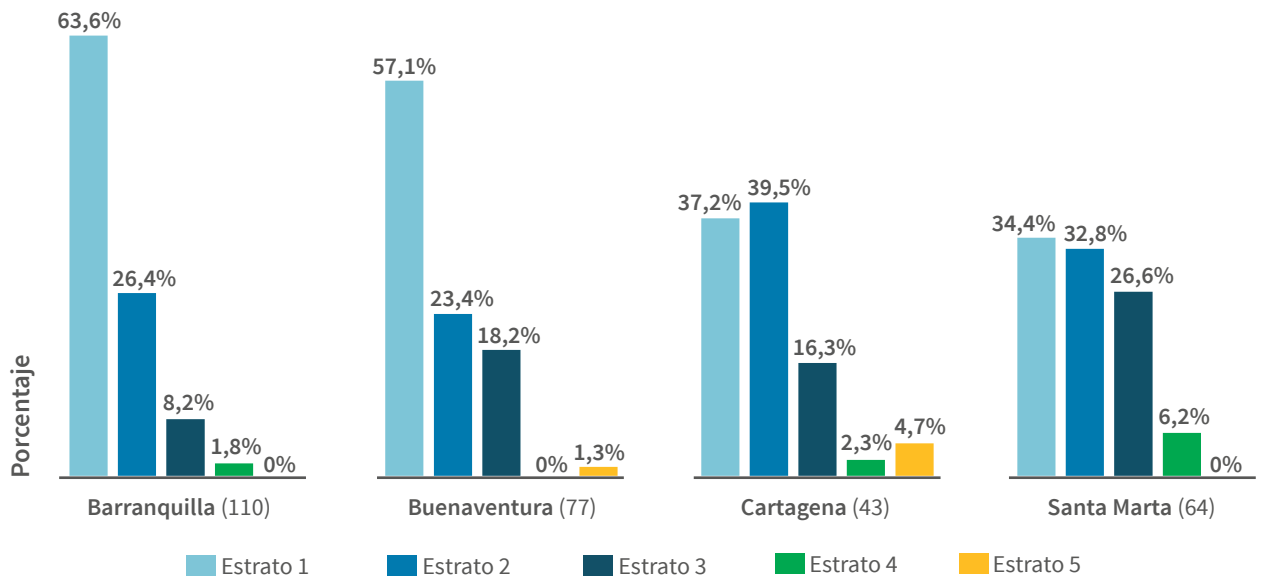
El estrato socioeconómico al cual pertenecen la mayoría de los trabajadores con contrato directo en el puerto de Barranquilla es el 2 (45%), seguido

por el estrato 1 (35%). En Buenaventura, la mayoría de encuestados (66,7%) es de estrato 1, seguidos por aquellos de estrato 2 (14,3%) (**gráfica 13**).

En resumen, en cuanto al estrato socioeconómico de los trabajadores de los puertos, la gran mayoría de los trabajadores informales pertenece al estrato 1, en tanto que los trabajadores de los estratos 2 y 3 aumentan entre los trabajadores subcontratados y con contrato directo<sup>1</sup>.

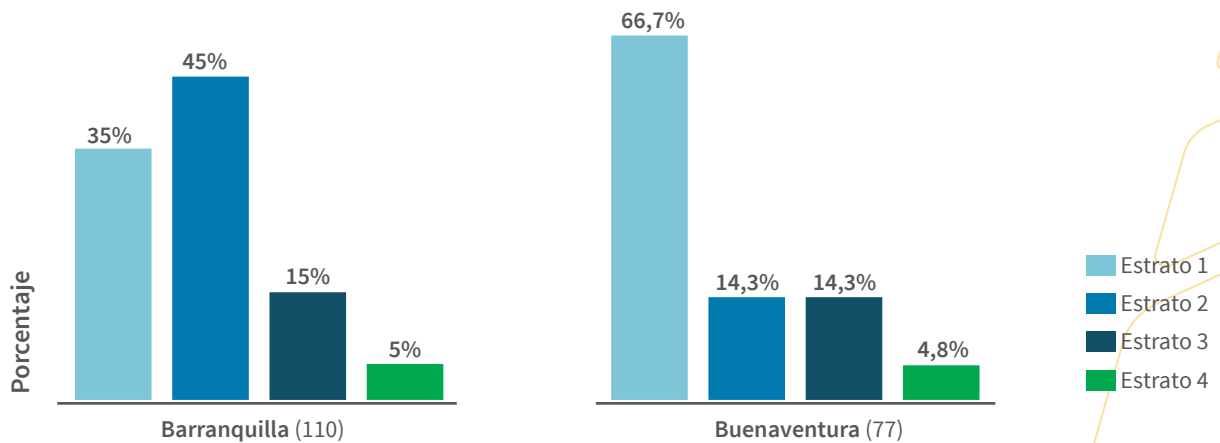
<sup>1</sup> La información completa sobre los resultados de las encuestas se encuentra en el Anexo 2, Datos de las encuestas.

**Gráfica 12.** Estrato socioeconómico de los trabajadores subcontratados por puerto



Fuente: Encuesta UNAL.

**Gráfica 13.** Estrato socioeconómico de los trabajadores con contrato directo por puerto



Fuente: Encuesta UNAL.

The background features a large, diagonal split between a white area on the left and a golden-yellow area on the right. The golden-yellow area contains a photograph of a large cargo ship with the 'Dole' logo on its side, sailing on the water. A red trapezoidal shape is positioned in the top right corner. On the left side, there are decorative elements: a cluster of small blue dots in the upper left, a dark blue trapezoidal shape in the middle left, and a white diagonal line in the lower left.

## 2.

*Descripción general  
y condiciones de  
trabajo en los cuatro  
principales puertos  
colombianos*

**Gráfica 14. Ubicación geográfica de los puertos**



En este capítulo, la Evaluación se detiene en cada uno de los cuatro principales puertos del país (Santa Marta, Barranquilla, Cartagena y Buenaventura). La **gráfica 14** presenta la ubicación de cada puerto en Colombia. Este apartado comprende las grandes diferencias que tienen los puertos entre sí. Desarrolla primero el contexto de la ciudad y el perfil económico del puerto; segundo, los trabajadores y las características de las relaciones laborales; tercero, el diálogo social; y cuarto, las funciones estatales de inspección, vigilancia y control de las relaciones laborales en cada puerto. Lo anterior, para entender las barreras que impiden el cumplimiento de las regulaciones laborales en el entorno de modernización de los puertos.

## 2.1 El puerto de Buenaventura

### Contexto

En Buenaventura se encuentra el puerto más importante de la costa Pacífica de Colombia. La ciudad tiene 315.742 habitantes y el 70 % de dicha población es afrocolombiano. Es reconocida como “ciudad-puerto”, Además de tener en su haber al puerto más grande del Pacífico Colombiano, Bue-

naventura tiene una gran riqueza de biodiversidad y naturaleza salvaje con un alto potencial de turismo ecológico y cultural. Sin embargo, la robusta actividad portuaria y la riqueza natural no se reflejan en el bienestar de la población. Buenaventura tiene altos niveles de desempleo, con solo el 11,1 % de la población empleada en el sector formal en 2016 y un alto número de personas afiliadas al régimen subsidiado de salud (208.139 en 2021) (Departamento Nacional de Planeación [DPN], 2021).

Hay una fuerte presencia de actores armados ilegales (guerrillas, disidencias, paramilitares y bandas criminales) que reclutan jóvenes sin oportunidades educativas o laborales. Las bandas armadas denominadas Shottas y Espartanos mantuvieron el control sobre la ciudad hasta que se negoció una tregua oficial en septiembre de 2022 (Conferencia Episcopal de Colombia, 10 de marzo de 2022).

### Perfil económico y negocios del puerto

La privatización del sector portuario de Buenaventura, resultado de la Ley de Puertos, aumentó en un 10 % en el número de embarcaciones atendidas determinó un nuevo modelo tarifario y la inversión para mejorar los dispositivos de seguridad y así tener un mayor control en la inspección de mercancías (Jiménez y Delgado, 2008).

Buenaventura capta el 52 % de las mercancías que llegan a Colombia, principalmente de Estados Unidos, Perú y China, lo que representa una marcada diferencia con respecto a los puertos caribeños del país, más enfocados en las exportaciones. Es el puerto del país de mayor intercambio con el mercado asiático. Buenaventura también sirve como punto de exportación, aunque en menor medida, hacia Panamá, Ecuador y Perú (SPRBUN, 2021).

En 2022, el puerto de Buenaventura recibió 1.465 buques y movilizó 19.696.166 toneladas, que corresponden al 12 % del total de carga movilizada en el país. El puerto cuenta con cinco sociedades portuarias<sup>1</sup>, todas de servicio público (**gráfica 15**). La SPRBUN es la más importante, cuyas actividades comprenden todo tipo de carga: contenedores,

<sup>1</sup> SPRBUN, Compañía de Puertos Asociados S. A. (Compas S. A.), Sociedad Grupo Portuario S. A., Terminal de Contenedores de Buenaventura S. A. (TCBUEN) y Sociedad Puerto Industrial Aguadulce S.A.

graneles sólidos y líquidos, y carga general o multipropósito. En 2022 movilizó el 48,4 % de la carga del puerto (Supertransporte, 2023).

Si bien hay 489 operadores portuarios registrados en la Supertransporte, esta cifra no es confiable, ya que el registro no se actualiza regularmente. A enero de 2023, 232 empresas estaban registradas en la Cámara de Comercio de Buenaventura como operadoras de servicios portuarios.

La SPRBUN tiene una relación comercial directa con cuatro operadores portuarios y con una con una empresa de servicios temporales (EST (Cámara de Comercio de Buenaventura, 2022).

**Trabajadores**

No existen fuentes confiables para determinar el número exacto de trabajadores en el puerto de Buenaventura, ya que ninguna entidad del Gobierno lleva registros oficiales. Según información suministrada por la Cámara de Comercio de Buenaventura, hay aproximadamente 6.232 trabajadores formales empleados en el puerto<sup>1</sup>. De ellos, aproximadamente 1.351

**Gráfica 15. Sociedades portuarias del puerto de Buenaventura**



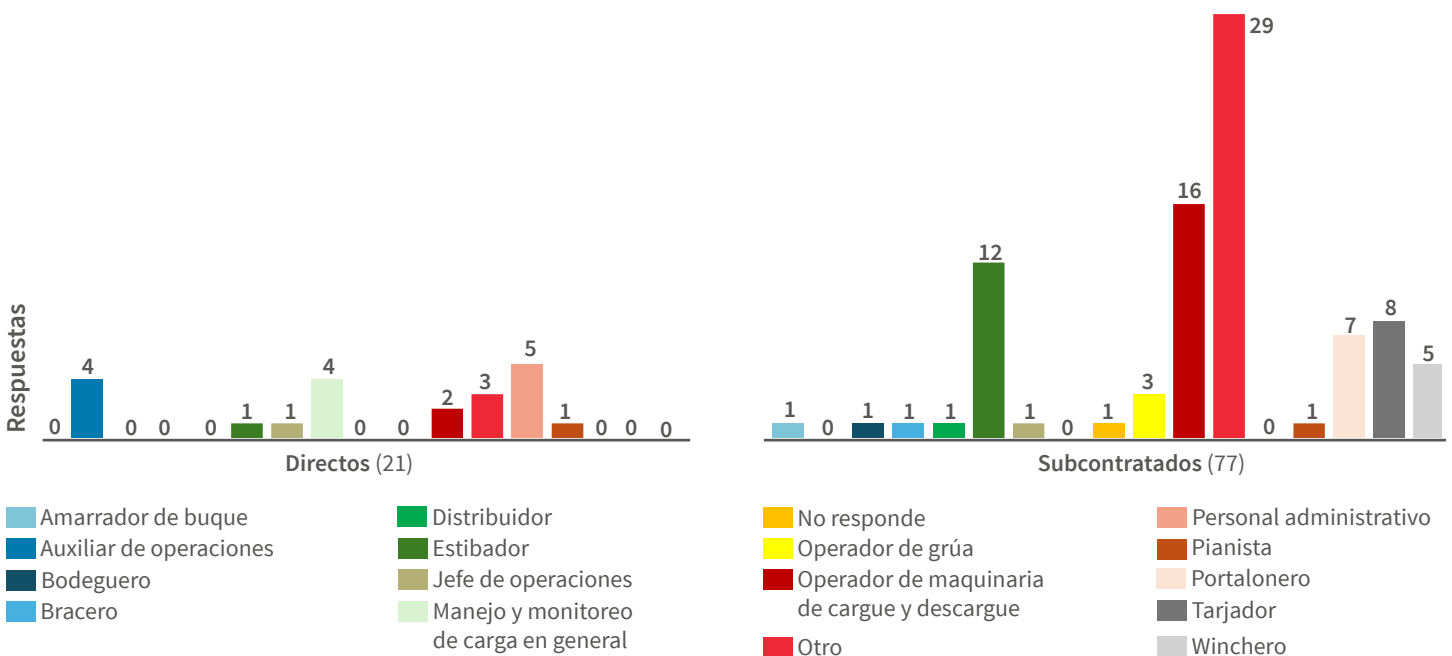
Fuente: Partners of the Americas, con base en Google Maps (2024) y ANI (2023).

tienen contratos directos con sociedades portuarias y 2.883 tienen contratos con operadores portuarios. El sindicato Unión Portuaria (UP) estima un total de 2.000 trabajadores informales en el sector (Cámara de Comercio de Buenaventura, 2022).

<sup>1</sup> Es importante notar que estas cifras no corresponden con las de la GEIH/DANE presentada por la ANDI. Por lo tanto,

se reafirma que no es posible definir un número oficial de trabajadores portuarios.

**Gráfica 16. Actividades de los trabajadores con contrato directo y subcontratados en el puerto de Buenaventura**



Fuente: Encuesta UNAL.

## Características de las relaciones de trabajo<sup>1</sup>

### Trabajadores directos

**Actividades que desempeñan:** De las actividades más seleccionadas por los 21 trabajadores encuestados sobresalen personal administrativo (5), manejo y monitoreo de carga (4) y auxiliares de operaciones (4) (**gráfica 16**).

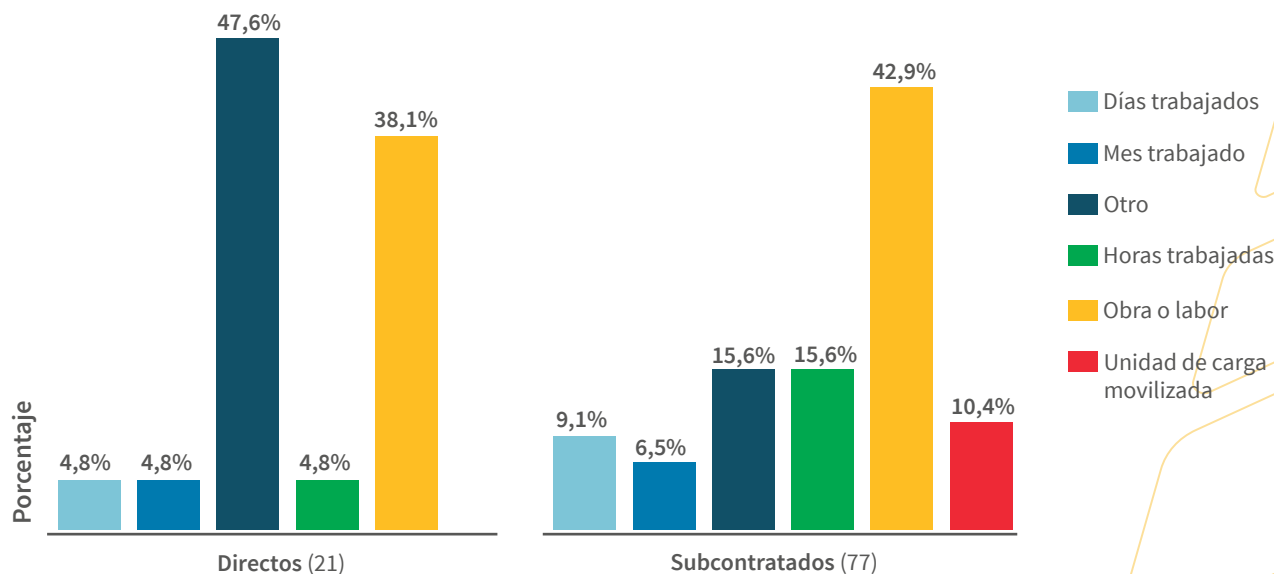
- **Empresas para las que han trabajado:** Se preguntó a los encuestados con qué empresas han estado vinculados durante su vida laboral en los puertos (pudiendo seleccionar varias) [13]. Entre los 21 encuestados, los tipos de empresas que tuvieron una mayor selección fueron sociedades portuarias (13), operadores portuarios contratados por las sociedades portuarias (11), operadores portuarios contratados por otros operadores portuarios (10), operadores portuarios contratados por otros operadores portuarios (10) y las EST (9)<sup>2</sup> (**gráfica 18**).

**1** Datos obtenidos mediante la aplicación de encuestas a una muestra de 123 trabajadores del puerto, conformada por 21 trabajadores directos, 77 trabajadores tercerizados y 25 trabajadores informales, definida de acuerdo con la metodología estadística establecida.

**2** Respecto a este dato, es importante aclarar que un mismo trabajador puede prestar sus servicios a dos o más empresas, razón por la cual era posible que seleccionaran una o más opciones. Los datos obtenidos ayudan a identificar las empresas más comunes para este tipo de trabajadores.

- **Estabilidad laboral según tipo de contrato:** La mayoría de los 21 trabajadores encuestados (76,2%) tiene contrato a término indefinido, el 14,3% tiene contrato fijo mayor de un año y el 9,5% tiene otro tipo de contrato.
- **Rango de ingresos:** La mayoría de los trabajadores de este grupo (57,1%) devenga entre \$1.000.000 y \$2.000.000 de pesos colombianos (COP); el 28,6% devenga entre \$2.000.000 y \$3.000.000 COP; y el 14,3%, más de \$3.000.000 COP. El 100% recibe su salario mediante transferencia. El 100% recibe su salario mediante transferencia bancaria. La forma de pago más usual (47,6%) son los pagos quincenales por mes trabajado, el 38,1% indicó otro; el 4,8% por días trabajados; el 4,8% por horas trabajadas; y el 4,8% por obra o labor realizada (**gráfica 17**).
- **Aportes a seguridad social:** En salud, el 100% aporta como cotizante y el 100% está afiliado a un fondo pensional: el 57,1% es cotizante en una administradora de fondos de pensiones (AFP) y cesantías y el 42,9% en el régimen de prima media (RPM) de la Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones).
- **Desempeño en actividades de riesgo:** El 14,3% en circulación de vehículos, el 4,8% en trabajos en altura entre 1,5 y 2 metros, el 4,8% en trabajos en alturas superiores a 2,5 metros y el 23,7% en otro tipo de riesgos. El 52,4% realiza actividades de riesgo bajo.

**Gráfica 17.** Forma de pago de los trabajadores con contrato directo y subcontractados en el puerto de Buenaventura



Fuente: Encuesta UNAL.

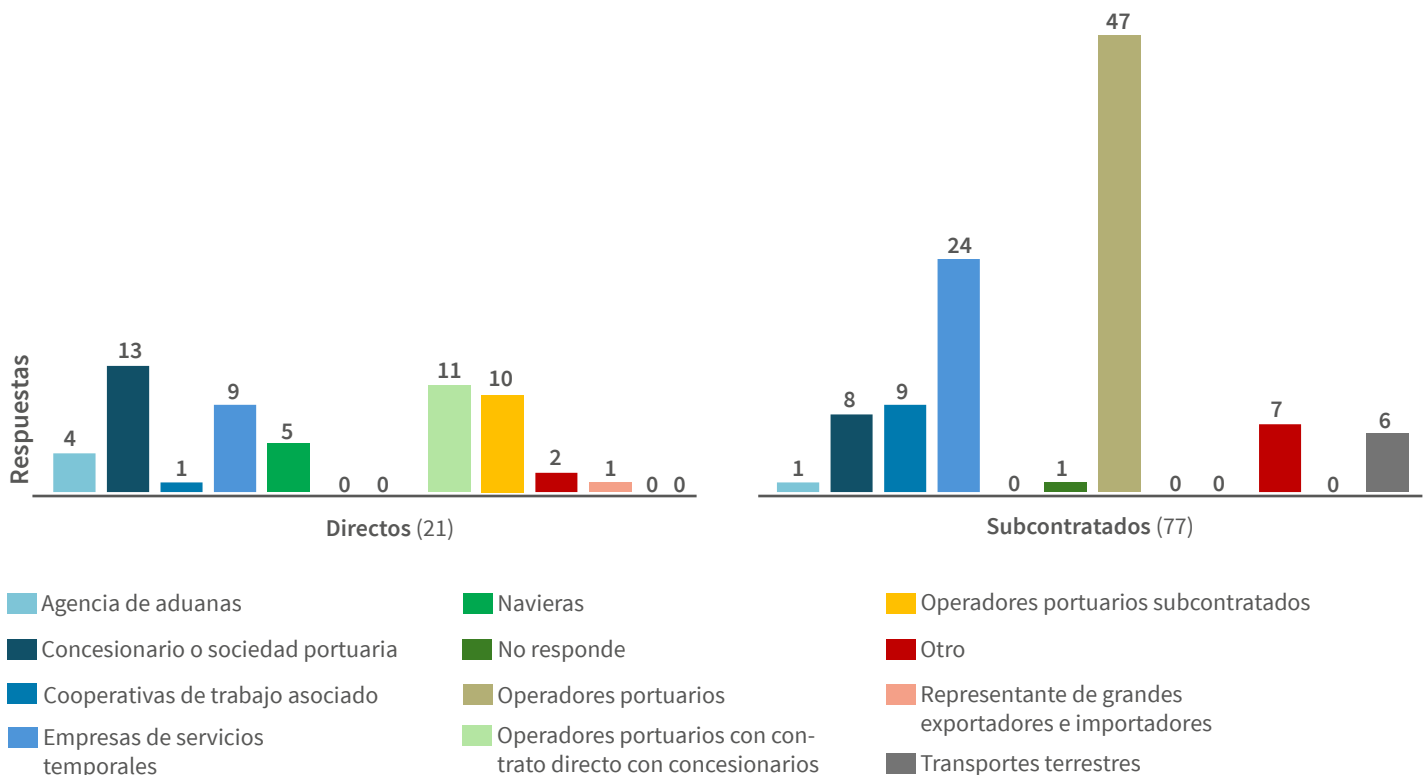
- *Salud ocupacional y aseguramiento a riesgos profesionales:* El 100% está afiliado al sistema por su empleador. El 4,8 % de los trabajadores afirma tener alguna discapacidad.

*Trabajadores subcontratados*

- *Actividades que desempeñan:* De los trabajadores encuestados subcontratados, los porcentajes más altos son el 37,7% operación de maquinaria de carga y descarga; el 20,8% operador de grúa y el 15,6% estibador (**gráfica 16**).
- *Empresas para las que han trabajado:* Se preguntó a los encuestados con qué empresas han estado vinculados durante su vida laboral en los puertos (pudiendo seleccionar varias). Entre los 77 encuestados, los tipos de empresas que tuvieron una mayor selección fueron operadores portuarios (47) y EST (24) (**gráfica 18**).
- *Estabilidad laboral según tipo de contrato:* Los tipos de contrato con un mayor porcentaje fueron el contrato a término indefinido (40,3%), el contrato a término fijo (24,7%) y el contrato por obra o labor (20,8%).

- *Rango de ingresos:* El 70,1% devenga entre \$1.000.000 y \$2.000.000 COP, el 20,8% menos de \$1.000.000 COP y el 9,1% más de \$2.000.000 COP. Las formas de pago con mayor porcentaje son pagos quincenales por mes trabajado (54,4%), por obra o labor realizada (15,6%) y por hora o día trabajado (15,6%).
- *Aportes a seguridad social:* En salud, el 90,9% está afiliado como cotizante y el 5,2% como beneficiario, y el 3,9% pertenece al Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (Sisbén) o bajo otras formas de afiliación. En pensión, el 94,8% aporta a un fondo (el 50,6% es cotizante a una AFP y cesantías, y el 44,2% al RPM en Colpensiones y el 5,2% no está afiliado).
- *Desempeño en actividades de riesgo:* Las actividades de riesgo con un mayor porcentaje en las encuestas fueron: actividades en el puerto están relacionadas con la circulación de vehículos (28,6%), actividades con elementos pesados (18,2%) y trabajos en alturas superiores a 2,5 metros (15%).

**Gráfica 18.** Empresas con las que han estado vinculados los trabajadores con contrato directo y subcontratados en el puerto de Buenaventura



Fuente: Encuesta UNAL.

- **Salud ocupacional y aseguramiento a riesgos profesionales:** El 93,5% está afiliado a una administradora de riesgos laborales (ARL), el 3,9% no lo está y el 2,6% no lo sabe. El 67,5% de las personas afiliadas menciona que el pago lo asume el empleador, el 18,2% lo comparten con el empleador, el 6,9% lo asume el trabajador totalmente y no sabe el 1,4%, y el 6% dice que no aplica.

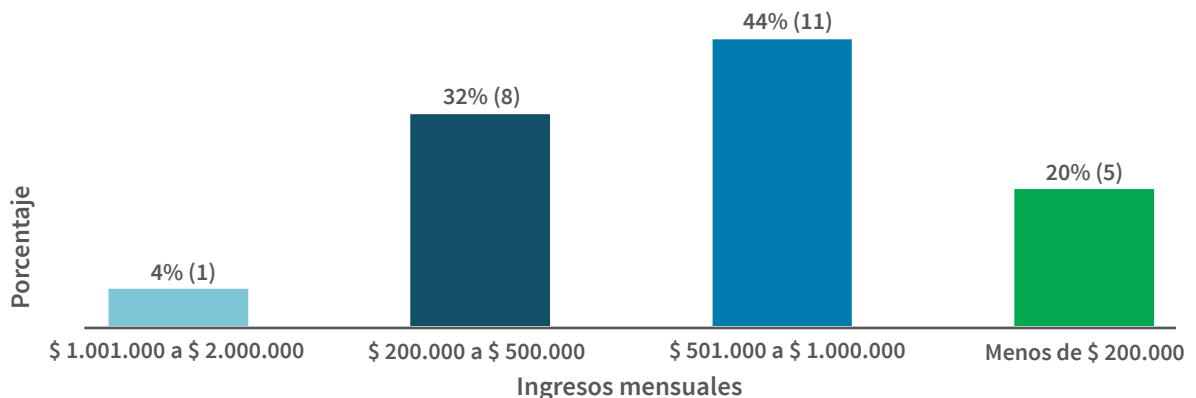
#### Trabajadores informales

- **Actividades que desempeñan:** De los 25 trabajadores informales, el 4% son carperos y el 96% son braceros. La mayoría de estos trabajadores (84%) se dedica a estas actividades desde hace más de 10 años.
- **Estabilidad laboral y tipo de contrato:** El 75% de los trabajadores manifiesta que no realiza una actividad adicional a la portuaria y el 25% sí rea-

liza otras actividades, entre ellas, conducir moto-taxi (33%). El 100% no tiene ningún tipo de contrato, realiza acuerdos verbales y es contactado por diversos actores como el líder de cuadrilla o el dueño de un camión, entre otros. El 70% manifiesta que en las últimas semanas ha trabajado más de 25 horas en el puerto. El 75% expresa que ha trabajado más de 20 días y el 20 % dice que ha trabajado entre 10 y 20 días.

- **Rango de ingresos:** Por mes, el 20% gana menos de \$200.000 COP, el 32% gana entre \$200.000 y \$500.000 COP, el 44% gana entre \$500.000 y \$1.000.000 COP, y solo el 4% gana más de \$1.000.000 COP. Según estos datos, el 96% de los encuestados tiene ingresos iguales o inferiores al salario mínimo mensual y el 52% gana menos de \$500.000 COP mensuales. El 100% recibe su pago en efectivo al terminar la actividad y de acuerdo con el trabajo realizado (**gráfica 19**).

**Gráfica 19.** Ingreso mensual de los trabadores informales del puerto de Buenaventura



Fuente: Encuesta UNAL.

- **Afiliación a seguridad social:** En salud, el 84% está en el sistema subsidiado, el 4 % está afiliado como beneficiario, el 4% tiene afiliación como cotizante y 8% no está afiliado a ningún régimen. En pensiones, el 36% es cotizante y el 60% no está afiliado a ningún régimen pensional, y el 4% está afiliado a beneficios económicos periódicos (BEPS).
- **Desempeño en actividades de riesgo:** El 12 % trabaja en en altura entre 1,5 y 2 metros y 88 % en alturas superiores a 2,5 metros.
- **Salud ocupacional y aseguramiento a riesgos profesionales:** El 77 % manifiesta estar afiliado de manera permanente a una ARL, el 16 % temporalmente y el 3 % dice que no lo está. Sin embargo, no fue posible establecer quién reali-

za estos pagos. Es de anotar que estas respuestas no son coherentes con las respuestas sobre afiliación a los sistemas de seguridad social de salud y pensiones.

#### El diálogo social

En Buenaventura se identificaron 4 sindicatos vigentes relacionados con trabajadores portuarios: UP subdirectiva Buenaventura, Sindicato Nacional de Trabajadores de Rama de Servicios de la Industria del Transporte y Logística de Colombia (SNTT) subdirectiva Buenaventura, Sindicato de la Industria de la Actividad de los Trabajadores de la Rama Portuaria – Transporte y su Logística Colombiana (SINAPORTLC) y Sindicato de Trabajadores Portuarios (STP).

El diálogo social bipartito relacionado con la asociación y negociación colectiva, según lo manifestado tanto por sindicatos y empresas, en especial el concesionario SPRBUN, ha sido positivo. UP tiene una convención colectiva firmada con SPRBUN y SNTT ha firmado nueve convenciones colectivas con SPRBUN, TCBUEN, Comercializadora Internacional de Azúcares y Mieles S. A. (CIAMSA), Sociedad Portuaria Industrial Aguadulce (SPIA) y Compañía de Puertos Asociados S. A. (COMPAS). En la tabla 9 se encuentra un listado completo de las convenciones colectivas identificadas en los cuatro puertos de estudio.

En el diálogo social tripartito, desde 2017 existe la Subcomisión Departamental de Concertación de Políticas Salariales y Laborales (SDCPSL) del Valle del Cauca, pero no ha incidido en el sector portuario.

Respecto al diálogo social, en sentido amplio, con comunidades y sociedad civil, un hito es el Paro Cívico de Buenaventura, que se desarrolló entre el 16 de mayo y el 6 de junio de 2017, en el que la participación de aproximadamente 110 organizaciones de distintos sectores sociales, que buscaban mejoras a las condiciones económicas y sociales de la ciudad (Jaramillo *et al.*, 2020). Uno de los acuerdos logrados en esta movilización fue la creación de la Oficina Especial del Trabajo de Buenaventura.

### Inspección, vigilancia y control de las relaciones laborales

Existe la Oficina Especial del Trabajo de Buenaventura, la cual no ha tenido un impacto o incidencia importante en los asuntos laborales portuarios. No cuenta con personal especializado ni con la adecuada capacitación de los inspectores del trabajo en el trabajo portuario.

## 2.2 El puerto de Santa Marta

### Contexto

Santa Marta se encuentra en la costa del Caribe colombiano. El puerto se encuentra en el extremo noroeste de la ciudad, de 552.391 habitantes. Santa Marta tiene una tasa de empleo del 54,6% (W Radio, 2022). Si bien la mayoría de la población está empleada, el nivel de informalidad en la actividad económica para el periodo abril-junio de 2022 alcanzó alrededor del 63,5% (Alcaldía de Santa Marta, 2022).

Santa Marta es una ciudad clave en la exportación de carbón y banano, con una función importante en el crecimiento de estas industrias. Cuenta con un dinámico sector turístico, por lo que el papel del puerto en la generación de empleo no es tan significativo como en otras ciudades estudiadas (Buenaventura) debido a la disponibilidad de fuentes alternativas de trabajo.

### Perfil económico y negocios del puerto

- En el puerto de Santa Marta son concesionarias la SPRSM, de servicio público, y Ecopetrol Cenit - Pozos Colorados, de servicio privado (**gráfica 20**). La SPRSM ha experimentado un crecimiento sostenido en importaciones y exportaciones de carga en contenedores, graneles sólidos, líquidos y carbón. En 2022, el puerto movilizó 12.747.792 toneladas, que corresponde al 8 % del total de la carga movilizada en el país, y recibió 938 buques. La SPRSM, en 2022, movilizó el 53,9% de la carga del puerto (Supertransporte, 2023).

En el sector portuario de Santa Marta se encuentran 32 operadores portuarios. De ellos, cinco son filiales de SPRSM y conforman un grupo empresarial. Aunque pueda parecer que algunas de estas empresas más pequeñas operan independientemente, se puede determinar claramente la relación matriz y subordinada entre la SPRSM y sus filiales.

### Trabajadores

Según datos obtenidos a partir de información de la (Fasecolda) y SNTT, en el puerto de Santa Marta hay 1.200 trabajadores formales (85,1%), mientras que 210 son trabajadores informales (14,9%).

### Características de las relaciones de trabajo<sup>1</sup>

#### Trabajadores con contrato directo

- Actividades que desempeñan<sup>2</sup>: De los cinco trabajadores encuestados, uno es auxiliar administrativo y cuatro se dedican a otras actividades (**gráfica 21**).

<sup>1</sup> Datos obtenidos mediante la aplicación de encuestas a una muestra de trabajadores del puerto conformada por 5 trabajadores directos, 64 trabajadores tercerizados y 27 trabajadores informales, definida de acuerdo con la metodología estadística establecida.

<sup>2</sup> Los trabajadores pueden ser contratados para realizar más de una actividad, por lo cual era posible una respuesta con múltiples opciones. La información obtenida ayuda a identificar las actividades más usuales realizadas por los diversos tipos de trabajadores encuestados.

**Gráfica 20. Sociedades portuarias del puerto de Santa Marta**



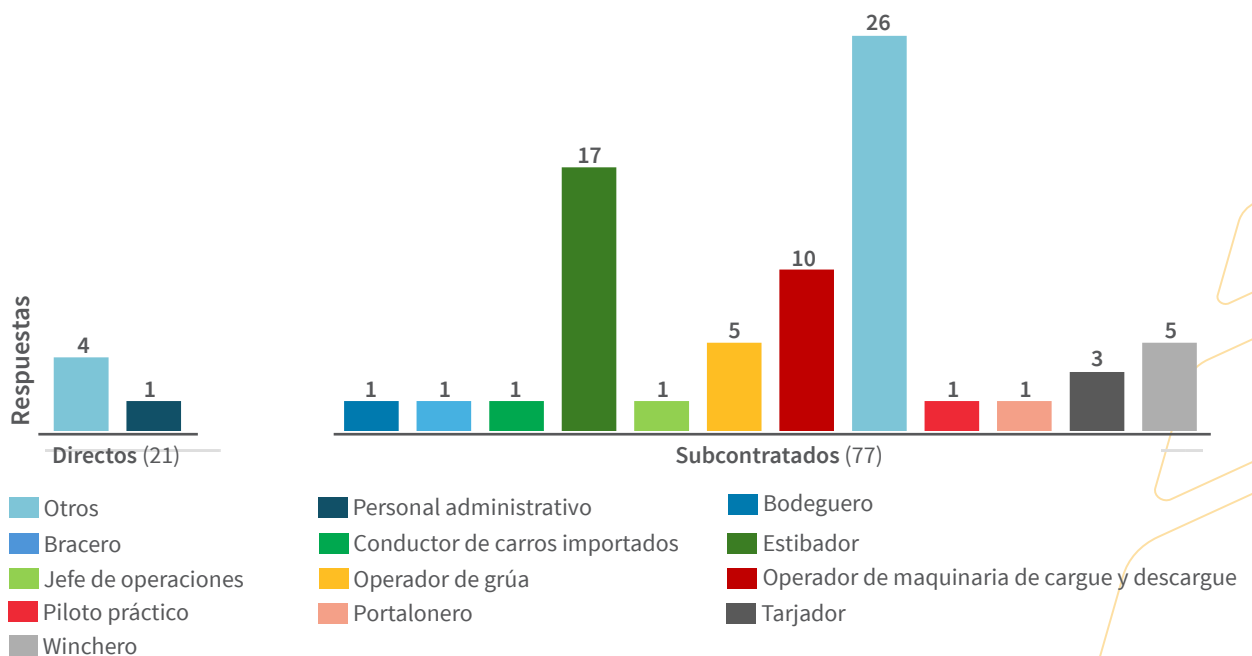
Fuente: Partners of the Americas, con base en Google Maps (2024) y ANI (2023).

- **Empresas para las que han trabajado<sup>1</sup>:** Se preguntó a los encuestados con qué empresas han estado vinculados durante su vida laboral en los puertos (pudiendo seleccionar varias). Todos los encuestados indicaron haber trabajado para operadores portuarios contratados por las sociedades portuarias (5).

<sup>1</sup> Es posible que los trabajadores tengan varios contratos simultáneamente, por lo cual algunos seleccionaron más de una opción.

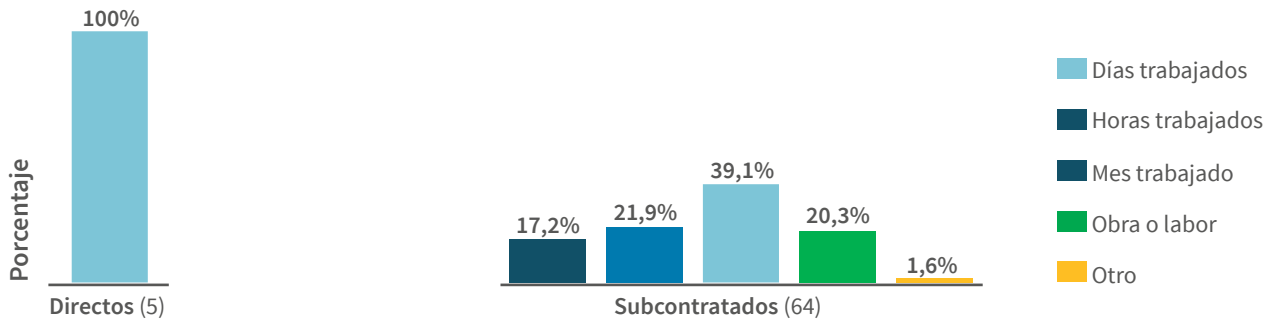
- **Estabilidad laboral según tipo de contrato:** El 100% tiene contrato a término fijo igual o superior a un año. El 100% recibe el pago quincenalmente por mes trabajado, con el 80% por transferencia bancaria y el 20% por otro medio (**gráfica 22**).
- **Rango de ingresos:** El 40% devenga entre \$1.000.000 y \$2.000.000 COP, y el 60% entre \$2.000.000 y \$3.000.000 COP.
- **Afiliación a seguridad social:** En salud, el 100% es cotizante. En pensiones, el 100% está afiliado a un fondo: 60 % a régimen privado (AFP) y 40 % a régimen público (Colpensiones). Ningún trabajador es pensionado.
- **Desempeño en actividades de riesgo:** El 80 % trabajó en alturas superiores a 2,5 metros y el 20 % en actividades con bajo nivel de riesgo.
- **Salud ocupacional y aseguramiento en riesgos profesionales:** El 100 % está afiliado a riesgos laborales por su empleador y durante el periodo contratado. Ninguno afirmó tener alguna discapacidad.

**Gráfica 21. Actividades de los trabajadores formales del puerto de Santa Marta**



Fuente: Encuesta UNAL.

**Gráfica 22.** Forma de pago de los trabajadores del puerto de Santa Marta



Fuente: Encuesta UNAL.

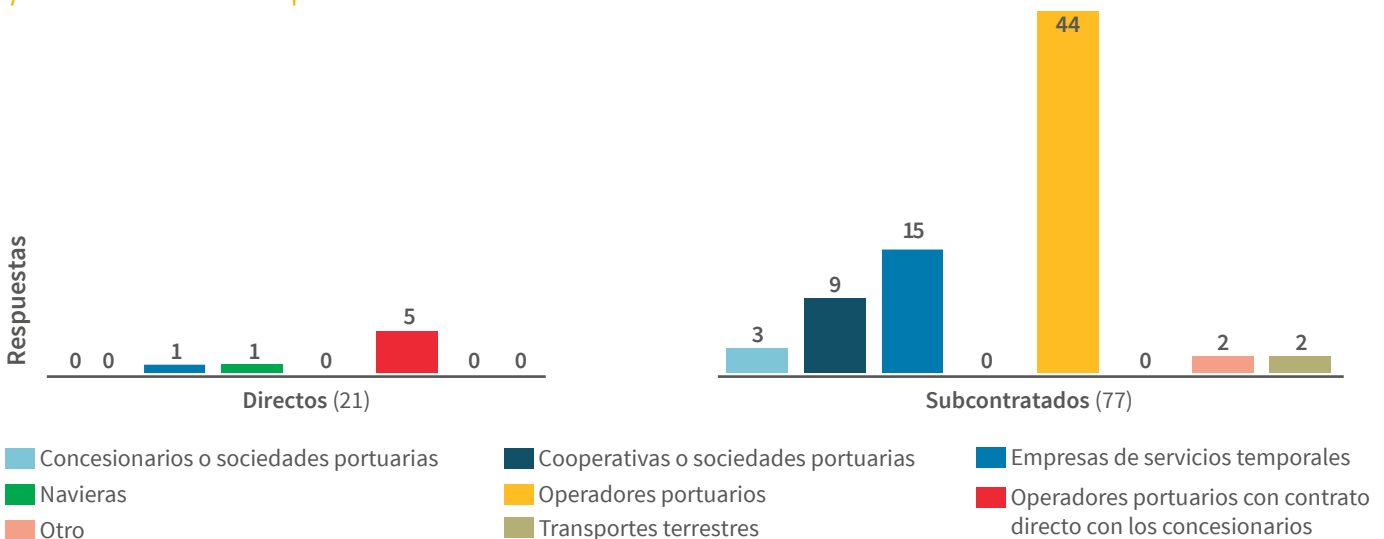
*Trabajadores subcontratados*

- **Actividades que desempeñan:** De los 64 encuestados, las actividades que más trabajadores seleccionaron fueron: otras actividades (26), conductores de autos importados, bodegueros, portaloneros y piloto práctico, entre otras, estibadores (17) y operaciones de maquinaria de carga y descarga (10) (**gráfica 21**)
- **Empresas para las que han trabajado:** Los tipos de empresas que más trabajadores seleccionaron fueron: operadores portuarios (44), EST (15) y Cooperativa de Trabajo Asociado (CTA) (9) (**gráfica 23**).
- **Estabilidad laboral según tipo de contrato:** El 20,3% tiene contrato a término indefinido, el 23,4% contrato a término fijo, el 43,8% contrato

por obra o labor y el 12,5% contrato por prestación de servicios. En cuanto a la duración de los contratos de término fijo y por prestación de servicios, el 78,3% dura entre 6 meses y un año, y el 21,6% más de un año.

- **Rango de ingresos:** El 1,8% devenga entre \$200.000 y \$500.000 COP, el 14,1% entre \$500.000 y \$1.000.000 COP, el 62,5% entre \$1.000.000 y \$2.000.000 COP, y el 21,8% gana más de \$2.000.000 COP. El 40,6% recibe pago mensual en dos pagos quincenales, el 39,1% por hora o día trabajado y el 20,3% por obra o labor realizada.
- **Aportes a seguridad social:** En salud, el 89,1 % aporta al sistema como cotizante, el 1,6 % está afiliado como beneficiario, el 6,2 % pertenece al régimen subsidiado (Sisbén) y el 3,1 % no está vinculado al sistema. En pensiones, el 93,7 % es

**Gráfica 23.** Empresas con las que han estado vinculados los trabajadores con contrato directo y subcontratados en el puerto de Santa Marta



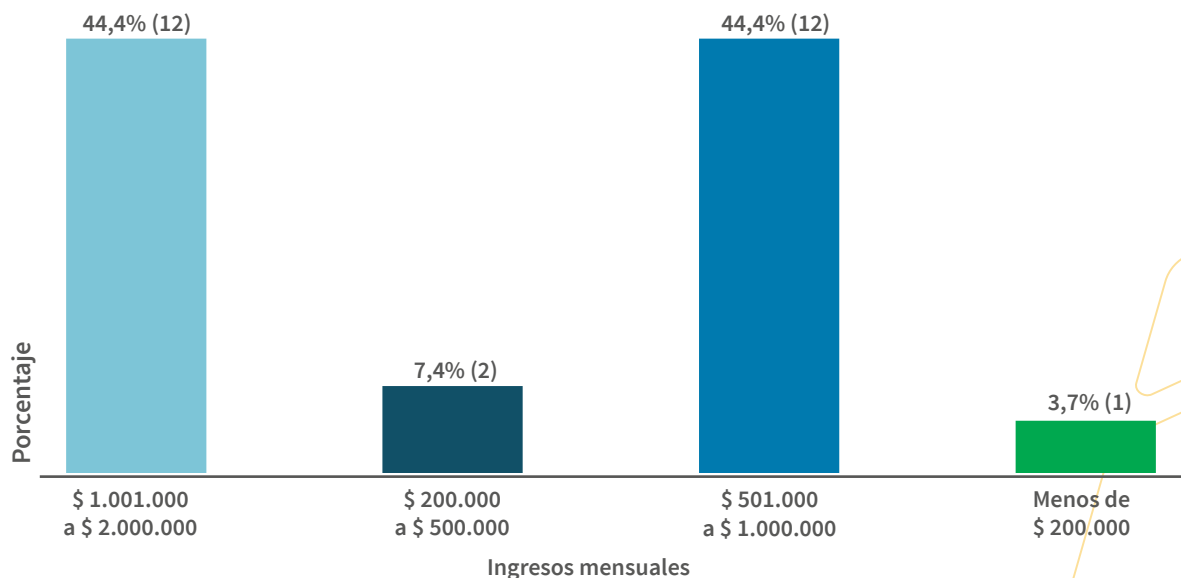
Fuente: Encuesta UNAL.

- **aportante:** el 48,4 % en régimen privado (AFP) y el 45,3 % en régimen público (Colpensiones). El 6,2 % no aporta a pensiones. Ningún trabajador está pensionado.
- **Desempeño en actividades de riesgo:** Las actividades de riesgo que más trabajadores seleccionaron son trabajo en alturas superiores a 2,5 metros (42,2%), trabaja en circulación de vehículos (17,2%) y actividades con elementos pesados (10,9%).
- **Salud ocupacional y aseguramiento a riesgos profesionales:** El 90,6% está afiliado al sistema de riesgos laborales, el 7,8% no está afiliado y el 1,6% no sabe. De las personas afiliadas, el 75% menciona que el pago lo asume el empleador, el 6,3% lo comparten con el empleador, el 7,8% lo asume totalmente el trabajador, el 1,7% no sabe y no aplica en el 9,4%. De acuerdo con la encuesta, el 9,4% de los trabajadores de este grupo tienen alguna discapacidad.

*Trabajadores informales*

- **Actividades que desempeñan:** Entre los 27 trabajadores encuestados, las actividades que más trabajadores seleccionaron fueron: coterero (17), carpero (5) y bracero (4). La mayoría de los encuestados (55,6%) realiza estas actividades desde hace más de 10 años.
- **Estabilidad laboral y tipo de contrato:** El 66,7% de los trabajadores no realiza una actividad adicional a la portuaria y el 33,3% manifiesta que realiza otras actividades, entre ellas mototaxista y carguero en plazas de mercado. El 59,3% no tiene ningún tipo de contrato, el 11,1% es contratado de manera verbal y el 29,6% firma contratos por escrito. Entre las personas o empresas que contactan a los trabajadores informales, quienes fueron seleccionados fueron empleados de una empresa de transportes (59,3%) y otro tipo de trabajador (líder de cuadrilla de trabajadores o conductor del camión, entre otros) (22,2%). El 70,4% recibe su pago en efectivo y el 29,6% por transferencia bancaria, al final de la actividad, de acuerdo con el trabajo realizado.
- **Rango de ingresos:** Oscila entre \$200.000 y \$2.000.000 COP, así: el 7,4% devenga entre \$200.000 y \$500.000 COP, el 44,7% entre \$500.000 y \$1.000.000 COP, y el 48% más de \$1.000.000 COP. De acuerdo con lo anterior, el 51,9% tiene ingresos por debajo del salario mínimo mensual (**gráfica 24**).
- **Aportes a seguridad social:** En salud, el 55,6% está afiliado al sistema subsidiado, el 40,7% son cotizantes y el 3,7% son beneficiario. En pensiones, el 40,7% es aportante al sistema, 48,1% no está afiliado a ningún régimen pensional y el 11,1% no respondió. El 4,3% de los trabajadores son pensionados.

**Gráfica 24.** Ingreso mensual de los trabajadores informales del puerto de Santa Marta



Fuente: Encuesta UNAL.

- *Desempeño en actividades de riesgo:* Las actividades de riesgo que más trabajadores seleccionaron son trabajo en alturas superiores a 2,5 metros (48,1%) y trabajo en altura entre 1,5 y 2 metros (18,5%).
- *Salud ocupacional y aseguramiento a riesgos profesionales:* El 55,6% no está afiliado al sistema de riesgos laborales, el 26% tiene afiliación permanente, el 15,4% está afiliado temporalmente y el 3,7% no respondió. No fue posible establecer quién realiza estos pagos. Es de anotar que estas respuestas no son coherentes con las respuestas sobre afiliación a los sistemas de seguridad social de salud y pensiones.

### Diálogo social

Desde 2016, algunos empleados de cargos operativos conformaron asociaciones gremiales de trabajadores como mecanismo para mejorar sus condiciones laborales en cuanto a tipo de contratación, estabilidad y beneficios asociados, mediante la negociación colectiva.

La única convención colectiva firmada entre la empresa Operadora Logística de Santa Marta SAS (Operlog) y el SNTT es del 5 de mayo de 2017, renovada en 2021 y en proceso de prórroga al cierre de esta Evaluación (marzo de 2024). Esta logró el reconocimiento por parte de Operlog de la SNTT como organización sindical, así como beneficios económicos para los trabajadores en aumento de los salarios y en materia educativa, y garantías al debido proceso para la aplicación de sanciones a los trabajadores afiliados a la organización sindical, entre otros acuerdos. En la tabla 9 se encuentra un listado completo de las convenciones colectivas identificadas en los cuatro puertos de estudio.

#### *Diálogo social tripartito*

La SDCPSL de Magdalena realiza sesiones mensualmente. Tanto empresas como organizaciones sindicales participan en estas convocatorias, con un mayor enfoque en otros sectores como minería o transporte. No existe una instancia específica para el sector portuario<sup>1</sup>.

#### *Otros escenarios de diálogo social*

Para 2021, la Alcaldía de Santa Marta estableció la Mesa Técnica Tripartita por el Trabajo Decente de Santa Marta como un espacio orientado a crear estrategias para la generación de oportunidades laborales. En esta mesa participaron actores institucionales como el MDT, las secretarías de Desarrollo Económico, de la Mujer y Equidad de Género, la de Promoción Social, y el Instituto Distrital de Turismo de Santa Marta (Indetur). Por los trabajadores participaron las centrales obreras que tienen presencia en Santa Marta y estuvieron también los gremios empresariales.

### Inspección, vigilancia y control de las relaciones laborales

La Dirección Territorial de Trabajo del Magdalena tiene tres líneas de trabajo: riesgos laborales, asuntos sindicales y conflictos laborales. Adelanta un plan anual de inspección laboral, con funciones definidas para cada inspector, y frente a las actividades portuarias realizan visitas a los puertos.

## 2.3 El puerto de Barranquilla

### Contexto

Barranquilla es una ciudad portuaria con 2.265.674 habitantes en su área metropolitana, lo que la convierte en la más poblada de la región Caribe (DANE). A diferencia de los otros puertos analizados en esta Evaluación, que son completamente oceánicos, el de Barranquilla se encuentra sobre el río Magdalena, lo que lo convierte en una importante puerta de entrada a las regiones centrales de Colombia.

El desempleo en Barranquilla se sitúa en el 12,1%, aunque es la ciudad con mayor desarrollo económico de la región Caribe, y la tasa de informalidad laboral es cercana al 60% (DANE). Su mayor sector económico es el industrial, seguido del de servicios. El sector portuario desempeña un papel importante en la actividad económica y el turismo no es tan significativo para la ciudad como lo es en Santa Marta y Cartagena. Hay una presencia importante de actores armados en la ciudad, algunos de los cuales pertenecen a organizaciones criminales con influencia a nivel nacional, mientras que otros tienen presencia solo en el área

<sup>1</sup> Entrevistas a inspectores del trabajo realizadas por UN en la Dirección Territorial del Trabajo del Magdalena (9 de febrero de 2023).

metropolitana de Barranquilla o pertenecen a bandas criminales vecinales (Badillo & Trejos, 6 de octubre de 2022; DNP, s. f.; Alcaldía de Barranquilla, 2022).

### Perfil económico y negocios del puerto

Las principales exportaciones que salen del país a través de Barranquilla son de carbón y briquetas, mientras que las principales importaciones incluyen maíz, trigo, cereales y soja, que son en su mayoría de carga a granel.

En Barranquilla existen nueve sociedades portuarias<sup>1</sup>, ocho de servicio público y una de servicio privado (**gráfica 25**). Una empresa privada es el accionista mayoritario<sup>2</sup> de la SPRB, con una participación del 77%. En 2022, el puerto recibió 1.465 buques y movilizó 11.772.646 toneladas, que corresponden al 7 % del total de carga movilizada en el país. La SPRB, en 2022, movilizó el 35,4% de la carga del puerto (Supertransporte, 2023).

De acuerdo con el registro de la Supertransporte, en el puerto hay 160 operadores portuarios. Sin embargo, como ya se mencionó, este registro no se actualiza regularmente.

**1** SPRB, Bitco S. A., Palermo SP S. A., Sociedad Portuaria Portmagdalena S. A., Sociedad Portuaria Michellmar S. A., Sociedad Portuaria Riverport S. A., Compas S. A. y Vopak S. A.  
**2** Compañía Portuaria Regional de Barranquilla.

**Gráfica 25. Sociedades portuarias del puerto de Barranquilla**



Fuente: Partners of the Americas, con base en Google Maps (2024) y ANI (2023).

### Trabajadores

En el puerto de Barranquilla, según datos obtenidos a partir de a partir de información de Fasesolda (2022) y SNTT, aproximadamente 3.000 trabajadores son formales (88,2%), mientras que 400 son trabajadores informales (11,7%).

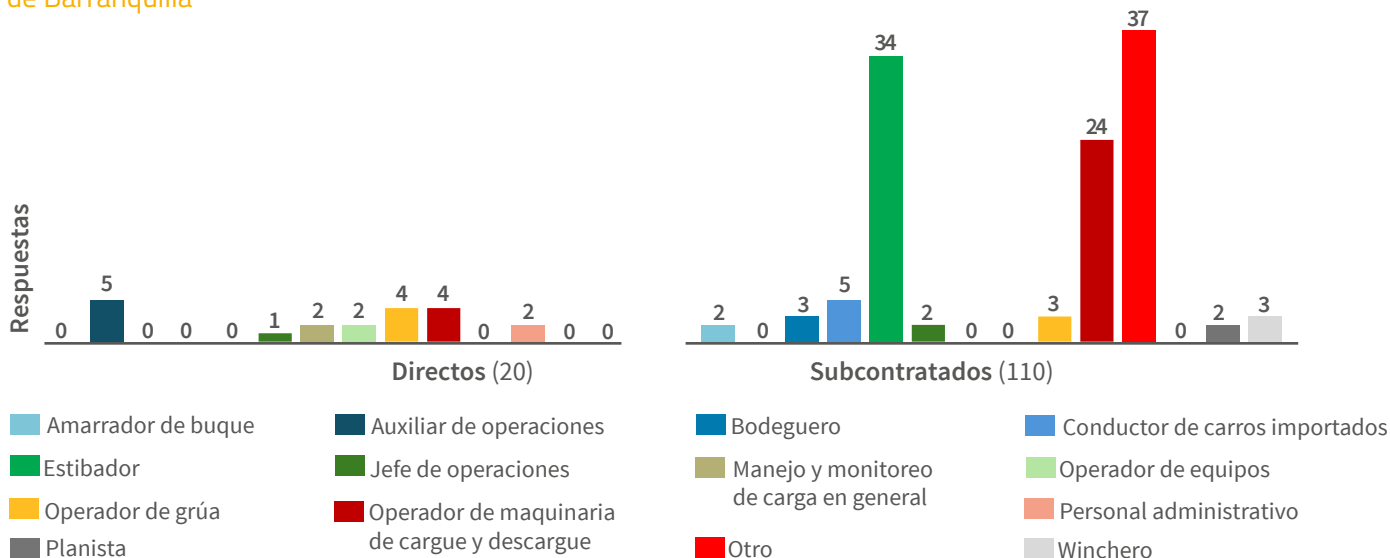
### Características de las relaciones de trabajo<sup>3</sup>

#### Trabajadores con contrato directo

- **Actividades que desempeñan:** Entre los 20 trabajadores encuestados, las actividades que más trabajadores seleccionaron fueron: auxiliar de operaciones (5), operadores de grúa (4) y operadores de maquinaria de cargue y descargue (4) (**gráfica 26**).
- **Empresas para las que han trabajado:** Todos los trabajadores encuestados indicaron haber trabajado con sociedades portuarias, tres de ellos también con EST, y dos con operadores portuarios de diferentes tipos (**gráfica 28**).
- **Estabilidad laboral según tipo de contrato:** El 100 % tienen contrato laboral a término indefinido.
- **Rango de ingresos:** El 55% devenga entre \$1.000.000 y \$2.000.000 COP, el 10% entre \$2.000.000 y \$3.000.000 COP, el 15% entre \$3.000.000 y \$4.000.000 COP, el 15% entre \$4.000.000 y \$6.000.000 COP, y el 5% más de \$6.000.000 COP. La forma de pago más común es mensual, en dos pagos quincenales y mediante transferencia bancaria (100%) (**gráfica 27**).
- **Desempeño en actividades de riesgo:** El 10% en circulación de vehículos, el 20% en trabajo en alturas superiores a 2,5 metros, el 10% en actividades o maniobras con elementos pesados, y otros riesgos el 20%. En actividades de bajo riesgo, el 40%.
- **Aportes a seguridad social:** El 100 % es cotizante en salud y está afiliado a un fondo pensional: el 30% al régimen privado (AFP) y el 70% al régimen público (Colpensiones).

**3** Datos obtenidos mediante la aplicación de encuestas a una muestra de trabajadores del puerto conformada por 20 trabajadores directos, 110 trabajadores tercerizados y 24 trabajadores informales, definida de acuerdo con la metodología estadística establecida.

**Gráfica 26.** Actividades de los trabajadores con contrato directo y subcontratados del puerto de Barranquilla



Fuente: Encuesta UNAL.

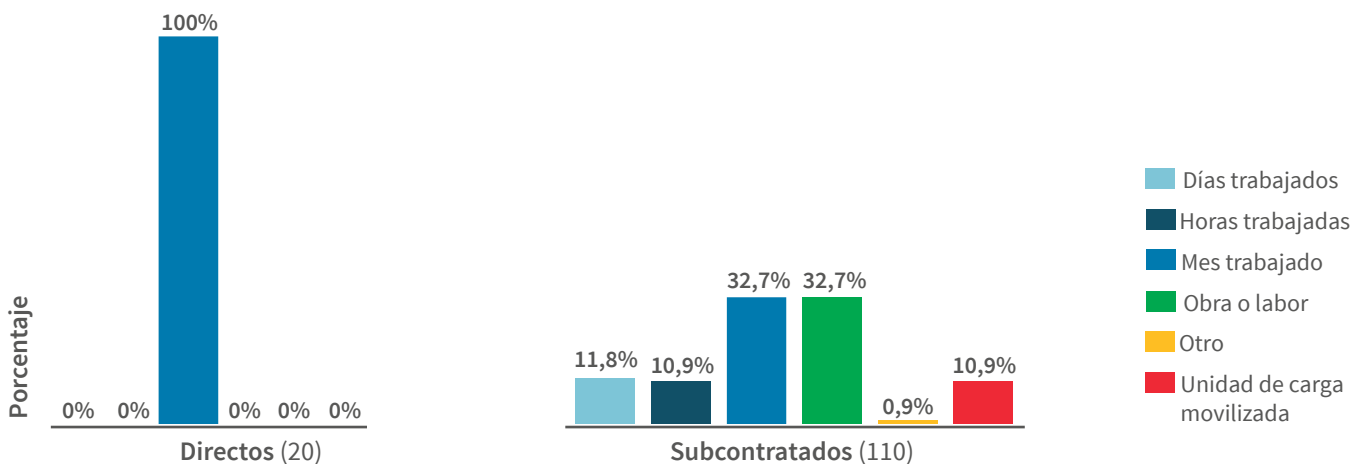
- **Salud ocupacional y aseguramiento a riesgos profesionales:** El 100% está afiliado al sistema de riesgos laborales por su empleador y durante el periodo contratado. El 10% manifestó tener alguna discapacidad.

**Trabajadores subcontratados**

- **Actividades que desempeñan:** Entre los 110 trabajadores encuestados, las actividades que más trabajadores seleccionaron fueron: estibadores (34), otras actividades (bodegueros, amarradero de buque y planista, entre otras), y operador de maquinaria de carga y descarga (24) (**gráfica 26**).

- **Empresas para las que han trabajado:** Los tipos de empresas que más trabajadores seleccionaron fueron: operadores portuarios (74), EST (27), sociedades portuarias (10) y empresas de transporte terrestre (10) (**gráfica 28**).
- **Estabilidad laboral según tipo de contrato:** Los tipos de contrato que más trabajadores seleccionaron son: contrato por obra o labor (42,7%), contrato a término indefinido (31,8%) y contrato laboral a término fijo (10,9%). La duración del contrato a término fijo y el de prestación de servicios es: 57,9% de menos de 6 meses, el 36,8% de 6 meses a un año y el 5,3% de más de un año.

**Gráfica 27.** Forma de pago de los trabajadores con contrato directo y subcontratados del puerto de Barranquilla



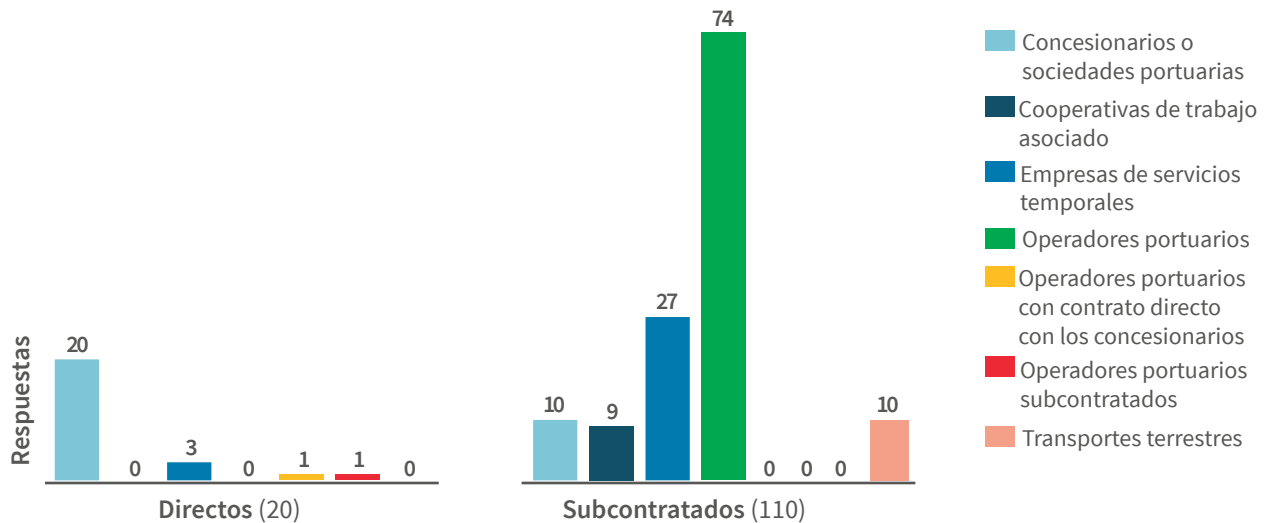
Fuente: Encuesta UNAL.

- **Rango de ingresos:** El 1,8% devenga entre \$200.000 y \$500.000 COP, el 40,9% entre \$500.000 y \$1.000.000 COP, el 50,9% entre \$1.000.000 y \$2.000.000 COP, y el 6,4% más de \$2.000.000 COP. El 33,6% recibe su ingreso mensual en dos pagos quincenales, el 22,7% por hora o día trabajado, el 32,7% por obra o labor realizada y el 10,9% por unidad de carga movilizada (**gráfica 29**).
- **Aportes a seguridad social:** En salud, el 90% está afiliado a empresas promotoras de salud (EPS) como cotizante y el 10% está afiliado al régimen subsidiado (Sisbén). El 85,4% está afiliado a un fondo pensional (50,9% al régimen privado [AFP]

y 34,5% al régimen público [RPM] - Colpensiones), mientras el 14,5% no está afiliado al sistema pensional.

- **Desempeño en actividades de riesgo:** Las actividades de riesgo que más trabajadores seleccionaron son: está en actividades con elementos pesados (28,2%), circulación de vehículos (20,9%) y otros riesgos (17,3%).
- **Salud ocupacional y aseguramiento a riesgos profesionales:** El 98,2% están en ARL y el 1,8% no lo sabe. El 0,9% de los trabajadores de este grupo tienen alguna discapacidad.

**Gráfica 28.** Empresas con las que han estado vinculados los trabajadores con contrato directo y subcontratados en el puerto de Barranquilla



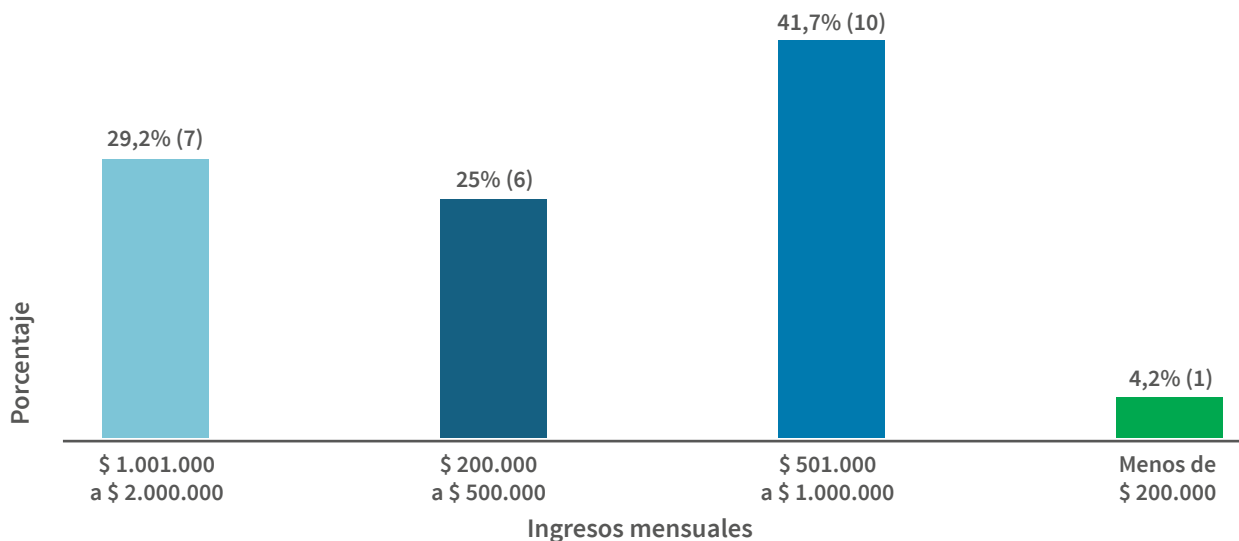
Fuente: Encuesta UNAL.

### Trabajadores informales

- **Actividades que desempeñan:** Entre los 24 trabajadores encuestados, las actividades que más trabajadores seleccionaron fueron: coterero (14) y bracero (9). La mayoría de los trabajadores informales encuestados (83,3%) realizan estas actividades desde hace más de 10 años.
- **Estabilidad laboral y tipo de contrato:** El 75% de los trabajadores no realiza una actividad adicional a la portuaria y el 25% desarrolla otras actividades (vendedor el 16,7% y mototaxista el 16%, entre otras). El 25% manifiesta que no tiene ningún tipo de contrato, el 62,5% es contratado de manera verbal y el 12,5% de otras formas. La mayoría (91,7%) es contactado por empleados de

empresas de transporte terrestre. A la mayoría (91,7%) le pagan en efectivo.

- **Rango de ingresos:** El 25% devenga entre \$200.000 y \$500.000 COP, el 41,7% entre \$500.000 y \$1.000.000 COP, y el 33,3% más de \$1.000.000 COP. Según esos datos, el 66,7% de los encuestados tiene ingresos inferiores o iguales al salario mínimo y el 25% gana menos de \$500.000 COP (**gráfica 29**).
- **Aportes a seguridad social:** En salud, el 87,5% está afiliado al sistema subsidiado, el 4,2% es beneficiario en EPS y 8,3% no está vinculado al régimen de salud. En pensiones, el 20,8% es cotizante y 79,2% no está afiliado a ningún sistema pensional.

**Gráfica 29.** Ingreso mensual de los trabajadores informales del puerto de Barranquilla

Fuente: Encuesta UNAL.

- *Desempeño en actividades de riesgo:* Entre las actividades de riesgo que más encuestados seleccionaron está el trabajo en alturas superiores a 2,5 metros (79,2%).
- *Salud ocupacional y aseguramiento a riesgos profesionales:* El 87,5% no está afiliado al sistema de riesgos laborales, el 8,3% está afiliado de manera permanente y el 4,2% cotiza temporalmente. No fue posible establecer quién realiza el respectivo pago y, de nuevo, estos datos no son coherentes con las respuestas sobre afiliación a los otros sistemas de seguridad social.

### Diálogo social

Para el ejercicio del diálogo social bipartito, en Barranquilla se identificaron dos sindicatos en el sector portuario: SNTT subdirectiva Barranquilla y la UP subdirectiva Barranquilla.

La SNTT tiene firmadas convenciones colectivas con SPRB, Sociedad Portuaria Río Grande S. A. y COMPAS. Por su parte, UP tiene una convención colectiva con SPRB, Sociedad Portuaria Gran Puerto y Sociedad Portuaria Río Grande/OSITRA-DEMAR. Estas tienen beneficios para los trabajadores como: auxilio de alimentación, auxilio de nacimiento, auxilio educativo para todos los hijos de los trabajadores e incapacidad por enfermedad a partir del octavo día consecutivo, en el cual la empresa asumirá la diferencia del valor que paga la EPS y el salario básico. En la tabla 9 se encuentra

un listado completo de las convenciones colectivas identificadas en los cuatro puertos de estudio.

En diálogo social tripartito, la SDCPSL de Atlántico no ha trabajado de manera específica en el sector portuario de Barranquilla

Entre los actores del diálogo social, desde otras organizaciones sociales se encuentra la Asociación de Puertos del Atlántico (ASOPORTUARIA) y la Asociación Nacional de Industriales (ANDI) Seccional Atlántico - Magdalena. Es importante anotar que la Cámara de Puertos y Marítima de la ANDI tiene entre sus miembros a 12 sociedades portuarias .

### Inspección, vigilancia y control de las relaciones laborales

La Dirección Territorial del Trabajo del Atlántico es responsable del ejercicio de IVC en materia laboral en este puerto.

La Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena (Cormagdalena) es la entidad encargada de los contratos de concesión de los puertos del río Magdalena, como es el caso del puerto de Barranquilla.

La Oficina de Asuntos Portuarios de la Alcaldía de Barranquilla se creó con el objetivo de coadyuvar a la gestión productiva de los puertos de la ciudad. Está adscrita a la Secretaría de Desarrollo Económico.

## 2.4 El puerto de Cartagena

### Contexto

Cartagena es una ciudad portuaria con 1.043.926 habitantes, en su mayoría ubicada en la zona urbana. De ellos, 586.783 se encuentran en el régimen contributivo de seguridad social y 593,739 están afiliados al sistema de seguridad social subvencionado (Cartagena Cómo Vamos, 2021).

El turismo es la industria más grande de la ciudad, proporcionando empleo a alrededor del 30% de la población, incluyendo hoteles y restaurantes. A pesar de tener una tasa relativamente baja de desempleo, Cartagena tiene una tasa de empleo informal del 58,1%. Además, la ciudad tiene la presencia de bandas criminales responsables de robos y asesinatos, amenazando la seguridad pública y creando condiciones de trabajo inseguras (Cartagena Cómo Vamos, 2021).

### Perfil económico y negocios del puerto

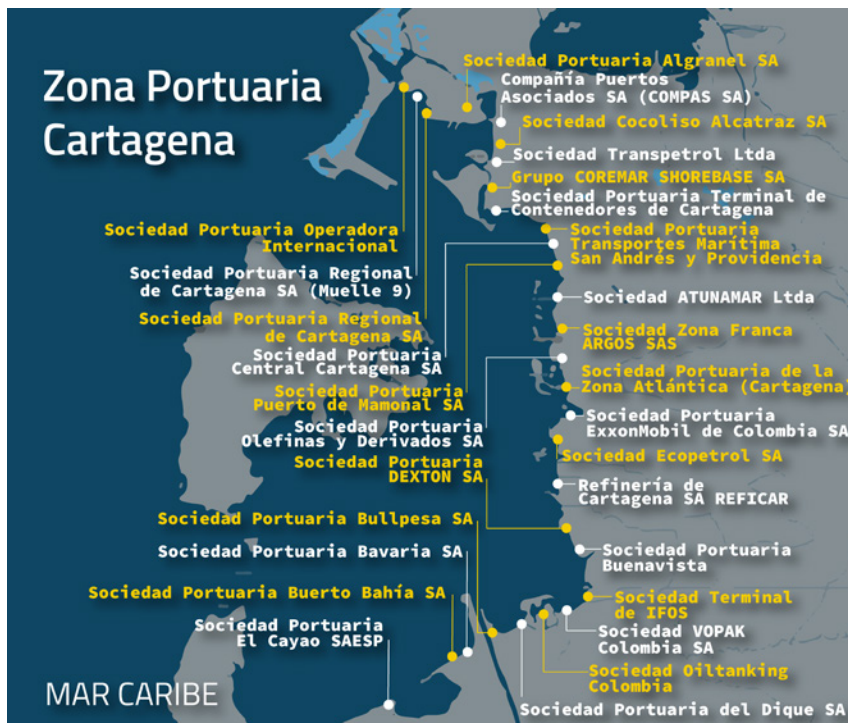
Durante muchos años, el puerto de Cartagena ha sido la puerta de entrada comercial a las Américas, gracias a su ubicación estratégica (Cartagena Cómo Vamos, 2021). Hoy en día, el puerto sigue

desempeñando un papel fundamental en el comercio mundial como centro de transferencia internacional, albergando una plataforma con servicios portuarios y logísticos para buques de carga y de pasajeros. Más de 50 empresas e industrias se encuentran actualmente en el puerto, consolidándolo como un centro económico para el Caribe y la región (Cartagena Cómo Vamos, 2021). Además, el puerto de Cartagena es sede de la principal oficina de aduanas de exportación de Colombia.

Hay 16 sociedades portuarias de servicio público, entre ellas la SPRC y el Terminal de Contenedores de Cartagena S. A. (Contecar), ambas pertenecientes al mismo grupo empresarial. Además, hay siete sociedades portuarias de servicio privado y más de 300 operadores portuarios y logísticos (**gráfica 30**).

En 2022, el puerto recibió 3.685 buques y movilizó 41.639.313 toneladas, que corresponden al 25% del total de carga movilizada en el país. Del total de carga movilizada, el 65,9% es en contenedor, lo que denota una alta mecanización y trabajadores especializados. La SPRC, en 2022, movilizó el 16,3% de la carga del puerto (Supertransporte, 2023).

**Gráfica 30. Sociedades portuarias del puerto de Cartagena**



Fuente: Partners of the Americas, con base en Google Maps (2024) y ANI (2023).

### Trabajadores

En el puerto de Cartagena, según datos obtenidos a partir de información de Fasecolda (2022) y SNTT, aproximadamente 5.500 trabajadores (95,7%) son formales, mientras que 250 trabajadores (4,3%) son informales.

### Características de las condiciones de trabajo<sup>1</sup>

#### Trabajadores con contrato directo

- **Actividades que desempeñan:** Entre los 9 trabajadores encuestados, las actividades que más trabajadores seleccionaron fueron: otras actividades (4), estibador (3), operador de maquinaria de cargue y descargue (1) y personal administrativo (1) (**gráfica 31**).

<sup>1</sup> Datos obtenidos mediante la aplicación de encuestas a una muestra de trabajadores del puerto conformada por 9 trabajadores directos, 43 trabajadores tercerizados y 27 trabajadores informales, definida de acuerdo con la metodología estadística establecida.

- *Empresas para las que han trabajado:* Los tipos de empresas que más trabajadores seleccionaron fueron: sociedades portuarias (6), operadores portuarios contratados por las sociedades portuarias (4) y navieras (1).
- *Estabilidad laboral según tipo de contrato:* El 88,9% tiene contrato a término indefinido y el 11,1% contrato a término fijo de un año.
- *Rango de ingresos:* El 57,1% devenga entre \$2.000.000 y \$3.000.000 COP, el 33,3% entre \$3.000.000 y \$4.000.000 COP, y el 11,1% más de \$4.000.000 COP. El 100 % recibe su pago mediante transferencia bancaria. La forma de pago más común (55,6%) es por mes trabajado con pagos quincenales.
- *Aportes a seguridad social:* Todos los trabajadores están afiliados a salud como cotizantes y a un fondo pensional (55,6% en el régimen privado [AFP] y 44,4% en el RPM de Colpensiones).
- *Desempeño en actividades de riesgo:* Las actividades de riesgo que más encuestados seleccionaron son circulación de vehículos (33,3%), trabajos en alturas superiores a 2,5 metros (22,2%) y otros riesgos (22,2%).
- *Salud ocupacional y aseguramiento a riesgos profesionales:* El 100% está afiliado al sistema de riesgos laborales por su empleador y durante el periodo contratado. Ninguno tiene alguna discapacidad.

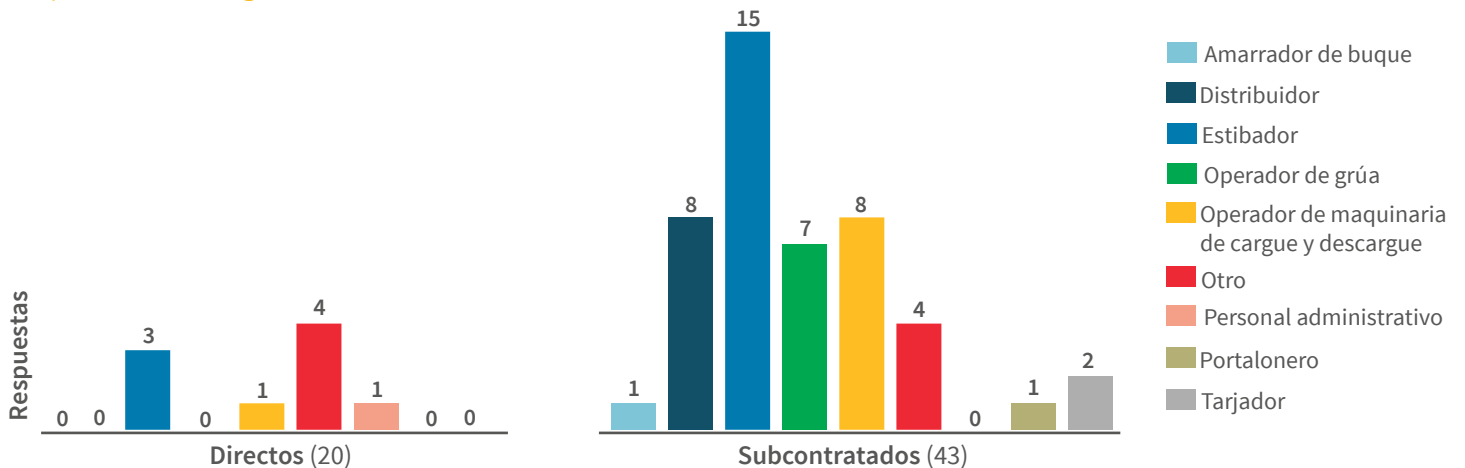
bajadores seleccionaron fueron: estibador (15), operador de maquinaria de carga y descarga (8), distribuidor (8) y operador de grúa (7) (**gráfica 31**).

- *Empresas para las que han trabajado:* Los tipos de empresas que más trabajadores seleccionaron fueron: operadores portuarios (31), empresas que prestan servicios de transporte terrestre (7) y EST (5) (**gráfica 32**).
- *Estabilidad laboral según tipo de contrato:* Los tipos de contrato que más encuestados seleccionaron son: contrato a término fijo (41,9%), contrato a término indefinido (37,2%) y contrato de obra o labor (11,6%). De los contratos a término fijo y el de prestación de servicios, el 18,2% son por menos de 6 meses, el 59% de 6 meses a un año y el 18,2% a más de un año. El 4,5% no respondió la pregunta.
- *Rango de ingresos en pesos:* El 67,4% devenga entre \$1.000.000 y \$2.000.000 COP, el 4,7% menos de \$1.000.000 COP y el 27,9% afirma ganar más de \$2.000.000 COP. En formas de pago, el 27,9% recibe su ingreso mensual en dos pagos quincenales, el 60,5% por hora o día trabajado, y el 11,6% por obra o trabajo realizado.
- *Aportes a seguridad social:* En salud, el 100 % está afiliado como cotizante a una EPS y el 76,7 % está afiliado a un fondo pensional: el 48,8 % es cotizante en una AFP y el 29,9 % en RPM, Colpensiones. El 23,3 % no cotizando a pensión. El 4,7 % de los trabajadores encuestados es pensionado.

**Trabajadores subcontratados**

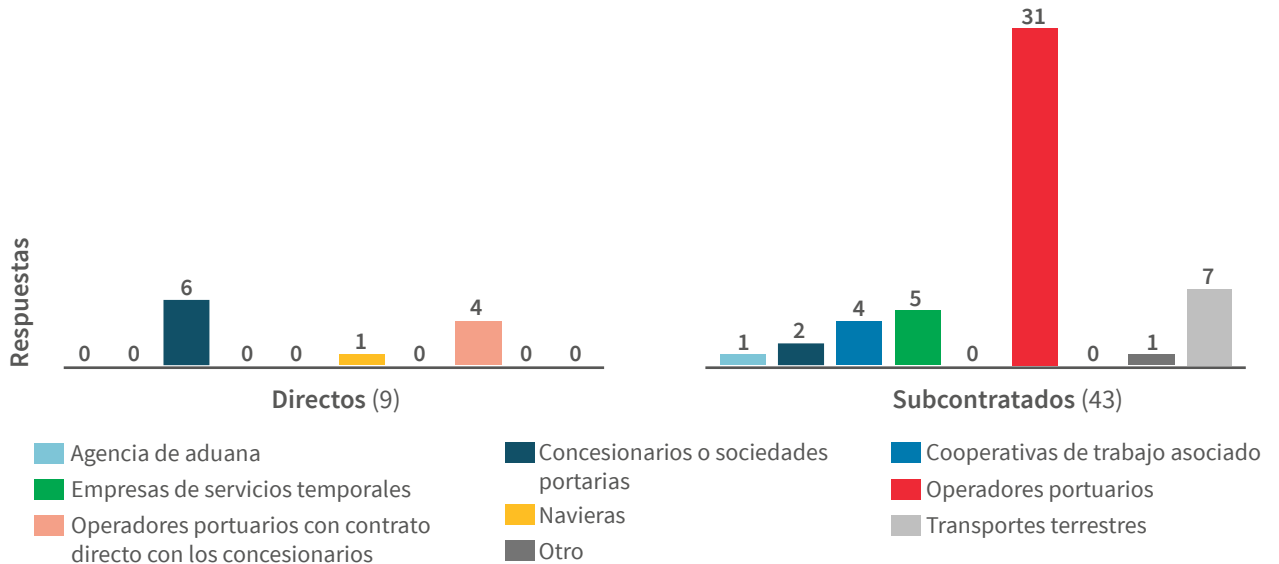
*Actividades que desempeñan:* Entre los 43 trabajadores encuestados, las actividades que más tra-

**Gráfica 31. Actividades de los trabajadores con contrato directo y subcontratados del puerto de Cartagena**



Fuente: Encuesta UNAL.

**Gráfica 32.** Empresas con las que han estado vinculados los trabajadores con contrato directo y subcontratados en el puerto de Cartagena



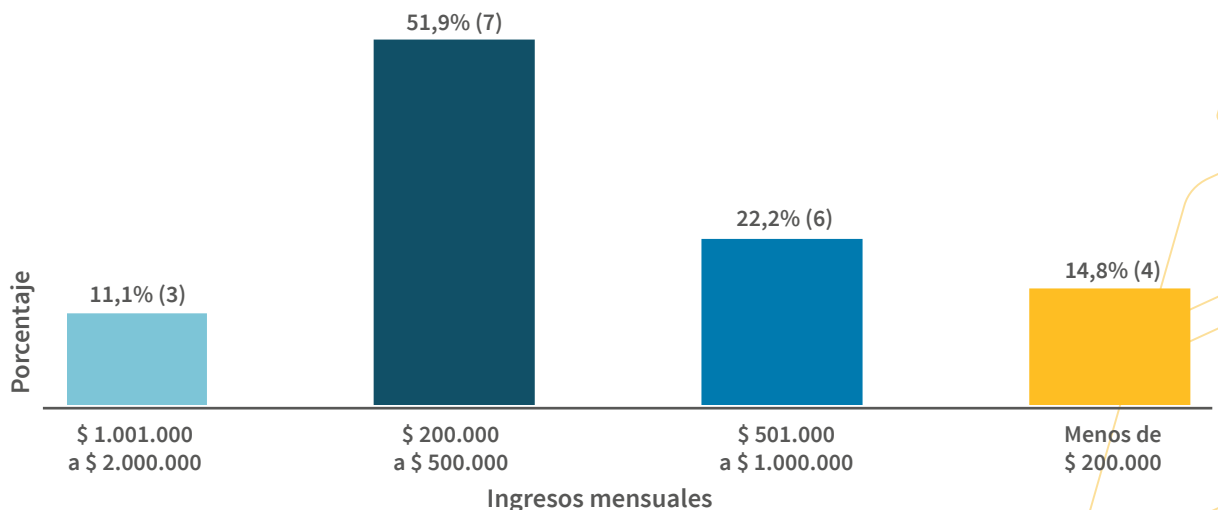
Fuente: Encuesta UNAL.

- *Desempeño en actividades de riesgo:* Las actividades de riesgo que más trabajadores seleccionaron son: trabajos en alturas superiores a 2,5 metros (25,6%), otro tipo de riesgos (25,6%) y circulación de vehículos (23,3%).
- *Salud ocupacional y aseguramiento a riesgos profesionales:* El 95,3% está afiliado a una ARL y el 4,7% no lo está. El 79,1% realiza el pago el empleador, el 14 % lo comparte con el empleador, el 2,4% lo asume el trabajador y el 4,7 % no aplica. El 7% de los trabajadores de este grupo manifestó tener alguna discapacidad.

*Trabajadores informales*

- *Actividades que desempeñan:* Entre los 27 trabajadores encuestados, las actividades que más trabajadores seleccionaron fueron bracero (13) y cotoero (10). La mayoría de los trabajadores (66,7%) realiza estas actividades desde hace más de 10 años.
- *Estabilidad laboral y tipo de contrato:* El 85,2% de los trabajadores no realiza una actividad adicional a la portuaria y el 14,8% desarrollan otras actividades como vendedor o patinador, entre otras. El 88,9% no tiene ningún tipo de contrato y el 11,1%

**Gráfica 33.** Ingreso mensual de los trabajadores informales del puerto de Cartagena



Fuente: Encuesta UNAL.

es contratado de manera verbal. La mayoría (16) es contactada por empleados de empresas de transportes, o por gerentes de empresas de transporte (5) o por una persona natural (5).

- *Rango de ingresos:* El 14,8% gana menos de \$200.000 COP, el 51,9% gana entre \$200.000 y \$500.000 COP, el 22,2% gana entre \$500.000 y \$1.000.000 COP, y solo el 11,1% gana más de \$1.000.000 COP. Es decir que el 88,9% gana menos o igual al salario mínimo y el 66,7% (**gráfica 33**).
- *Aportes a seguridad social:* El 81,5% está afiliado al sistema subsidiado, el 7,4% está afiliado como beneficiario, el 7,4% está afiliado como cotizante y el 3,7% no está afiliado a salud. En pensiones, el 4,2% está cotizando, el 85,2% no está afiliado a ningún sistema pensional y el 11,1% no respondió.
- *Desempeño en actividades de riesgo:* El 18,5% hace trabajos en altura entre 1,5 y 2 metros y el 74,1% hace trabajos en alturas superiores a 2,5 metros.
- *Salud ocupacional y aseguramiento a riesgos profesionales:* El 88,9% de los trabajadores informales manifiesta no estar afiliado a una ARL, el 7,4% menciona que está afiliado de manera permanente y el 3,7% dice que está afiliado temporalmente. No fue posible establecer quién realiza el pago respectivo y estos datos no son coherentes con las respuestas sobre afiliación a los otros sistemas de seguridad social.

### Diálogo social

Se identificaron dos sindicatos relacionados con el puerto de Cartagena: SNTT subdirectiva Cartagena y UP subdirectiva Cartagena.

SNTT tiene convenciones colectivas firmadas con COMPAS, Container Terminal Operator Inc., Corporación de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo de la Industria Naval Marítima y Fluvial (COTECMAR) y la empresa portuaria Muelles El Bosque, en la cual ambas partes firmaron un acuerdo con una serie de garantías, como estabilidad laboral, debido proceso y garantías en procesos disciplinarios, nivelación laboral, prima extralegal de vacaciones y fondos de vivienda y educación. En la tabla 9 se encuentra un listado completo de las convenciones colectivas identificadas en los cuatro puertos de estudio.

En el tema de derecho de asociación y libertad sindical, en las encuestas se encuentran manifesta-

ciones en el sentido de que hay casos de discriminación en el trabajo por pertenecer relacionadas con la actividad sindical. Del total de trabajadores encuestados, aunque en los otros puertos también se identificó esta barrera, en Cartagena fue donde fue más evidente. Se identificó que el 62% de los trabajadores manifiesta que no posee información sobre sus posibilidades de afiliación a los sindicatos y el 48% manifiesta dificultades para afiliarse a los sindicatos. Los trabajadores de esta ciudad, en un 76%, no participan en ningún tipo de asociación. Se les ha prohibido por parte de los empleadores comunicarse con los sindicatos en un 60% y pertenecer a este tipo de organización en un 60%. Ello ha alimentado unas percepciones desfavorables (59%) por parte de los trabajadores frente a los sindicatos.


En el tripartismo, se tiene que en el departamento de Bolívar existe la SDCPSL que sirve de espacio o escenario de diálogo social entre los diferentes actores que participan en las políticas laborales, como es el MDT, las organizaciones sindicales y las empresas. Sin embargo, hasta el momento de la revisión documental y de fuentes primarias no se ha identificado dentro de este escenario la inclusión de actores empresariales y sindicales que tienen actividades o incidencia en el puerto.

Entre los actores clave del diálogo social tripartito, además de los sindicatos, se identificó la ANDI seccional Bolívar.

### Inspección, vigilancia y control de las relaciones laborales

La Dirección Territorial del Trabajo de Bolívar ha recibido algunas quejas por la vulneración de derechos laborales de los trabajadores. Dada la relevancia de las quejas presentadas, el conocimiento y trámite de estas ha sido asumido por el MDT en el ámbito central.





# 3.

*Regulación laboral aplicable en el sector portuario y entidades encargadas de su cumplimiento*

En este apartado se revisan las normas laborales nacionales aplicables en el sector portuario colombiano, en conjunto con las internacionales contenidas en convenios y tratados internacionales. Así mismo, se precisan aquellas que regulan algunos conceptos jurídicos relevantes en el sector, como, entre otras, la formalización del trabajo, tercerización e intermediación laboral. Luego, se realiza un estudio de las entidades del Estado que tienen funciones relacionadas con la garantía de cumplimiento de la mencionada regulación. Todo esto para enmarcar el análisis de los problemas laborales estructurales encontrados en la investigación.

### 3.1 Mapeo de convenios y tratados internacionales pertinentes

El derecho internacional de los derechos humanos (DIDH) es el marco para la protección de las personas por parte de los Estados y se constituye en un estándar mínimo de referencia para la garantía de los derechos que surgen en el mundo del trabajo y en el sector portuario en particular.

#### Tratados de derechos humanos del sistema universal

- La Declaración Universal de Derechos del Hombre (Organización de las Naciones Unidas [ONU], 1948) contiene claras referencias al derecho del trabajo, tales como: derechos económicos, sociales y culturales (artículo 22), a la seguridad social, al trabajo, a la libre elección de trabajo, a condiciones equitativas y protección contra el desempleo, a igual salario por trabajo igual, a remuneración equitativa y satisfactoria, a la fundación de sindicatos y sindicalización (artículo 23), al descanso, al tiempo libre, a la duración razonable y vacaciones periódicas pagadas (artículo 24) y a un nivel de vida con salud, alimentación, vestido, vivienda y asistencia médica (artículo 25).
- El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ONU, 1966a), que se refiere a la prohibición del trabajo forzoso (artículo 8); fundación y afiliación a sindicatos; y no discriminación por raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social,

posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

- El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ONU, 1966b), que trata del derecho al trabajo con formación técnico-profesional (artículo 6); condiciones de trabajo equitativas con especial garantía a las mujeres; seguridad e higiene en el trabajo, descanso, tiempo libre, limitación de la jornada y vacaciones pagadas (artículo 9); fundación de sindicatos y afiliación; huelga y, finalmente, seguridad social.

Todo lo anterior referido en el objetivo 8, “Trabajo decente y empresas sostenibles”, de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas (ODS).

#### Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH)

El Estado colombiano se encuentra obligado al cumplimiento de los siguientes instrumentos que contienen normas atinentes al trabajo: Convención Americana sobre Derechos Humanos, Pacto de San José de Costa Rica, 1969; Protocolo Adicional a la Convención Americana en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Protocolo de San Salvador, 1988; Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, Convención de Belém do Pará, 1994; y Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, 1999.

#### Convenios de la Organización Internacional del Trabajo

Los principios básicos fundantes de la OIT (1944) han servido de base para el desarrollo de las normas nacionales relativas al trabajo. La Declaración Relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo (OIT, 1998), enmendada en la 110.<sup>a</sup> Reunión de 2022, que establece que los Estados miembros están obligados a “respetar, promover y hacer realidad, de buena fe y de conformidad con la Constitución, los principios relativos a los derechos fundamentales que son objeto de esos convenios”:

- 
- a. La libertad de asociación y la libertad sindical, y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva.
  - b. La eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio.
  - c. La abolición efectiva del trabajo infantil.
  - d. La eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación.
  - e. Un entorno de trabajo seguro y saludable (adicionado con la enmienda de 2022).
- 

De los convenios de la OIT ratificados por Colombia resultan de relevancia para el presente estudio los siguientes:

Los ocho convenios fundamentales:

- Sobre el trabajo forzoso de 1930 (n.º 29), ratificado por Colombia mediante la Ley 23 de 1967.
- Sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación de 1948 (n.º 87), ratificado por Colombia mediante la Ley 26 de 1976.
- Sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva de 1949 (n.º 98), ratificado por Colombia mediante Ley 27 de 1976.
- Sobre igualdad de remuneración de 1951 (n.º 100), ratificado por Colombia mediante la Ley 54 de 1962.
- Sobre la abolición del trabajo forzoso de 1957 (n.º 105), ratificado por Colombia mediante la Ley 54 de 1962.
- Sobre la discriminación (empleo y ocupación) de 1958 (n.º 111), ratificado por Colombia mediante Ley 22 de 1967.
- Sobre la edad mínima de 1973 (n.º 138), ratificado por Colombia mediante Ley 515 de 1999.
- Sobre las peores formas de trabajo infantil de 1999 (n.º 182), ratificado por Colombia mediante Ley 704 de 2001.

De los convenios técnicos:

- Sobre las horas de trabajo (industria), 1919 (n.º 1)
- Sobre el descanso semanal (industria), 1921 (n.º 14)
- Sobre las vacaciones pagadas, 1936 (n.º 52)

- Sobre la negociación colectiva, 1981 (n.º 154)
- Sobre los servicios de salud en el trabajo, 1985 (n.º 161)

Es de resaltar que los convenios de la OIT, debidamente ratificados por Colombia, son de obligatorio cumplimiento para las autoridades, los empleadores y los trabajadores del país (bloque de constitucionalidad).

Todos los convenios internacionales del trabajo ratificados por Colombia fueron integrados a la legislación interna, por disposición expresa del inciso cuarto del artículo 53 de la Constitución [...] de manera general, todos estos convenios adquieren el carácter de normas jurídicas obligatorias en el derecho interno por el solo hecho de su ratificación, sin que sea necesario que se dicten nuevas leyes para incorporar su contenido específico en el ordenamiento jurídico del país o para desarrollarlo (Sentencia C-615 de 2009, Corte Constitucional).

### Convenios relevantes de la Organización Internacional del Trabajo no ratificados por Colombia

Existen otros convenios que, sin haber sido ratificados por el país, son referente para el tema del trabajo en los puertos por referirse específicamente a las condiciones del trabajo portuario:

- Sobre las vacaciones pagadas (revisado), 1970 (n.º 132)
- Sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (n.º 155)
- Sobre el trabajo nocturno, 1990 (n.º 171)
- Sobre el trabajo de tiempo parcial, 1994 (n.º 175)

Específicamente relacionados con trabajo en puertos:

- Sobre trabajo portuario, 1973 (n.º 137). Reconoce los cambios técnicos que se presentan en la industria y en el manejo de carga, así como los impactos que pueden presentarse en el empleo en el sector y garantías de seguridad y salud en el trabajo.
- Sobre seguridad e higiene (trabajos portuarios), 1979 (n.º 152). El trabajo en los puertos entraña riesgos para la seguridad y la salud de los trabajadores.

### Derechos fundamentales del trabajo y el principio de trabajo decente

La OIT proporciona, además, dos herramientas para lograr los objetivos de justicia social, a saber: la Declaración de Principios y Derechos Fundamentales del Trabajo (1998) y la Declaración de Justicia Social para la Globalización Equitativa (2008).

La primera establece la obligación a los Estados de cumplir con los tratados que desarrollan principios, y la segunda precisa la asistencia técnica en políticas laborales y el seguimiento por parte de la Conferencia Internacional del Trabajo al cumplimiento de los elementos del trabajo decente, que son:

- 
- a. Los principios y derechos del trabajo.
  - b. El empleo en un ambiente económico sostenible.
  - c. Los sistemas de seguridad y de protección laboral.
  - d. El diálogo social y el tripartismo.
- 

### Tratado de Libre Comercio entre Colombia y Estados Unidos

Colombia suscribió un tratado de libre comercio (TLC) con Estados Unidos, en vigencia desde 2012, el cual ha tenido evidente incidencia en materia laboral. Contempla un acuerdo de promoción comercial (APC) en el capítulo 17, referido exclusivamente a los derechos de los trabajadores. Adicionalmente, el APC cuenta con el anexo 17.5, referente al mecanismo de cooperación laboral y desarrollo de capacidades. Allí se revalidan las obligaciones como integrantes de la OIT y los compromisos surgidos de la Declaración de 1998.

Previo al acuerdo del TLC, el 7 de abril de 2011 se suscribió el Plan de Acción Laboral Colombia-Estados Unidos (PAL), en el que el GOC ratifica su compromiso de proteger los derechos laborales con plazos y condiciones: creación del Ministerio de Trabajo con nuevos inspectores, reforma al Código Penal para evitar los atentados a la libertad sindical, limitación a las CTA, reglamentación de las EST y precisión de los servicios públicos esenciales para limitación del derecho de huelga. Lo anterior con acompañamiento técnico de la OIT y mecanismos claros de seguimiento.

El PAL fijó cinco sectores económicos de prioritaria intervención: palma de aceite, flores, minero energético, petróleo y portuario. El presente proyecto está financiado por el USDOL, con base en lo consignado en el mencionado plan de acción.

### 3.2 Mapeo general de normas nacionales aplicables

Establecida la consustancialidad con las normas internacionales del trabajo, se reportan en esta evaluación las principales regulaciones que tienen incidencia en el trabajo portuario como herramienta y referente para determinar las barreras en el cumplimiento de leyes nacionales relacionadas con derechos laborales.

#### Normas relevantes de la Constitución Política de 1991

En el preámbulo y en el artículo 2 de la Constitución, referente a la cláusula del Estado social de derecho, se establece el trabajo como fundamento del Estado y de la sociedad. Por otro lado, el artículo 25 establece que todas las personas tienen derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas, y se complementa con el artículo 53, que formula los principios mínimos fundamentales que deben regir el entorno laboral.

En segundo lugar, el artículo 53 ordenó al Congreso actualizar la legislación laboral mediante el Estatuto del Trabajo, que reemplazará y actualizará el ordenamiento laboral vigente desde 1951. En ese mismo artículo se fijaron los siguientes principios:

- 
- Igualdad.
  - Remuneración mínima vital y móvil.
  - Remuneración proporcional a la cantidad y calidad de trabajo.
  - Estabilidad en el empleo.
  - Irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos.
  - Primacía de la realidad sobre las formalidades.
  - Garantía de la seguridad social.
  - Descanso necesario.
  - Protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad.
-

La Constitución comprende una serie de artículos relacionados con el trabajo, que cobran relevancia en el presente estudio:

**Artículo 17:** Prohíbe la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos en todas sus formas.

**Artículo 39:** Derecho de trabajadores y empleadores de constituir sindicatos, con las respectivas garantías.

**Artículo 55:** Derecho de negociación colectiva y al deber de promover la concertación y demás medios para solucionar pacíficamente los conflictos colectivos de trabajo.

**Artículo 56:** Derecho de huelga (salvo en los servicios públicos esenciales).

Cabe resaltar que, después de 32 años de haber entrado en vigor la Constitución, aún no se ha proferido el Estatuto del Trabajo, y, por vía jurisprudencial, la Corte Constitucional ha actualizado las reglas que rigen las relaciones laborales.

## Algunas categorías jurídicas relevantes

### *La formalidad laboral*

Una definición general de la OIT (2015) indica que la formalidad responde a una relación laboral que está sujeta a la legislación, cumple con el pago de impuestos, tiene cobertura de seguridad y protección social, y prestaciones relacionadas con el empleo.

El Gobierno nacional<sup>1</sup> fijó los criterios para que los empleadores suscriban acuerdos de formalización que mejoren las condiciones laborales de los trabajadores, dirigidos a adquirir “compromisos de mejora en formalización, mediante la celebración de contratos laborales con vocación de permanencia”.

### *El contratista independiente y el simple intermediario*

Para efecto de esta evaluación se resaltan las figuras del contratista independiente y el simple intermediario<sup>2</sup>. Los contratistas independientes son verdaderos patronos, pues contratan la ejecución de obras o la prestación de servicios asumiendo

los riesgos, con sus propios medios, con libertad y autonomía, y se diferencian de los representantes o simples intermediarios. Esta figura legal es relevante para el tema de tercerización en los puertos, pues en este caso el contratista independiente contrata sus propios trabajadores para realizar las actividades de la obra o el servicio.

### *El principio de realidad en las normas laborales*

Este principio es funcional para el descubrimiento de relaciones laborales encubiertas y de situaciones que esconden violaciones a derechos específicos de los trabajadores.

El principio de la prevalencia de la realidad sobre las formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales es un reconocimiento a la desigualdad de las partes y a la necesidad de garantizar los derechos del trabajador, sin que estos puedan ser afectados por las apariencias<sup>3</sup>.

Siempre debe privilegiarse la realidad objetiva en la que se desarrolla el trabajo, independientemente de las formas que se utilicen para pactarlo o regularlo, especialmente en ejercicios de identificación de relaciones subordinadas, establecimiento de pagos laborales, determinación de verdaderos empleadores y relaciones con subcontratación<sup>4</sup>. De esta manera, el elemento diferenciador entre el contrato de trabajo y el de prestación de servicios está en el poder subordinante que genera la facultad del empleador de dar órdenes al trabajador y de vigilar su cumplimiento, y la obligación permanente del asalariado de obedecerlas y acatarlas cumplidamente<sup>5</sup>. De otra parte, el contrato por prestación de servicios se caracteriza por la independencia o autonomía que tiene el contratista para ejecutar la labor convenida con el contratante<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> Ley 1610 de 2013.

<sup>2</sup> Artículos 34 y 35 del Código Sustantivo del Trabajo (CST).

<sup>3</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-665 de 1998.

<sup>4</sup> Corte Suprema de Justicia (CSJ), Sala de Casación Laboral, Sentencia SL4330 de 2020.

<sup>5</sup> CSJ, Sala de Casación Laboral, Rad. 6258, 1 de julio de 1994.

<sup>6</sup> CSJ, Sala de Casación Laboral, Sentencia SL3126 del 2021.

## Regulación de la subcontratación laboral (tercerización e intermediación)

El desarrollo de la economía y el mercado ha generado que se regule la prestación de servicios o el suministro de personal a través de terceras personas, diferentes a los trabajadores y las empresas a las cuales estos prestan sus servicios. Estas formas de vinculación laboral triangular son concebidas, en general, para el desarrollo de algunas funciones ocasionales o transitorias, que no hacen parte del giro ordinario de las empresas o el *core* del negocio, cuando no es posible que estas sean ejecutadas con empleados directos de la planta, por su especialidad, entendida como sustancialmente diferente a las actividades generales que se realizan<sup>1</sup>.

### Tercerización<sup>2</sup>

#### LA TERCERIZACIÓN ES:

Un modo de organización de la producción en cuya virtud se hace un encargo a un tercero de determinadas partes u operaciones del proceso productivo. Es un instrumento legítimo en el orden jurídico, que permite a las empresas adaptarse al entorno económico y tecnológico, a fin de ser más competitivas (CSJ), Sala de Casación Laboral, SL467, 2019.

Supone el resultado de un procedimiento en el que actividades que, en principio, se prestan (o normalmente son o pueden ser ejecutadas) mediante una organización empresarial única o unificada, terminan terminando siendo efectuadas por unidades económicas real o ficticiamente ajenas a la empresa (Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, SL4479, 2020).

#### LAS REGLAS SON:

- No puede ser utilizada con fines contrarios a los derechos de los trabajadores, bien sea para deslaborizarlos o alejarlos del núcleo empresarial evitando su contratación directa, o bien sea para desmejorarlos y debilitar su capacidad de acción individual y colectiva mediante la segmentación de las unidades.
- Debe estar fundada en razones objetivas, técnicas y productivas, en las que se advierta la necesidad de

transferir a un tercero actividades que antes eran desarrolladas internamente dentro de la estructura empresarial, para amoldarse a los cambios de mercado, asimilar las revoluciones tecnológicas y aumentar la competencia comercial.

- Cuando la descentralización no se realiza con esos propósitos organizacionales y técnicos, sino para evadir la contratación directa mediante entes interpuestos que carecen de una estructura propia y un aparato productivo especializado, y que, por tanto, se limitan a figurar como empleadores que sirven a la empresa principal, se está en presencia de una intermediación laboral ilegal.

En la actualidad no existe una norma legal que defina específicamente el concepto de tercerización o precise si está permitida o prohibida en forma específica. Sin embargo, se indica que el personal requerido para actividades misionales permanentes no puede vincularse en ninguna modalidad que afecte los derechos constitucionales, legales y prestacionales consagrados en las normas laborales vigentes<sup>3</sup>, norma que ha suscitado muchísimas discusiones en todos los ámbitos y cuya reglamentación consistente no ha sido posible<sup>4</sup>.

La ley<sup>5</sup> hace una referencia expresa al concepto de actividades misionales permanentes como aquellas directamente relacionadas con la producción de los bienes o servicios característicos de la empresa; todas aquellas que no están categorizadas como tales se entienden como complementarias.

Al revisar la Ley 1 de 1991, se puede afirmar que para las sociedades portuarias las actividades misionales son: construcción, operación y administración de puertos, terminales portuarios, rellenos, dragados y obras de ingeniería oceánica, y aquellas que se efectúan en los puertos y terminales portuarios, en los embarcaderos, en las construcciones que existan sobre las playas y zonas de bajamar donde existan instalaciones portuarias<sup>6</sup>.

En el caso de los operadores portuarios: practica-je, servicio de remolcador y lanchas, desamarre,

<sup>3</sup> Ley 1429 de 2010, artículo 63.

<sup>4</sup> En la reforma laboral presentada por el actual Gobierno al Congreso se pretende aclarar la figura de la tercerización ilegal. El tema se desarrolla más adelante.

<sup>5</sup> Artículo 63 de la Ley 1429 de 2010.

<sup>6</sup> Artículo 5 de la Ley 1 de 1991.

<sup>1</sup> CSJ, Sala de Casación Laboral, Sentencia SL 3086 de 2021.

<sup>2</sup> Se recomienda consultar el anexo 3. Líneas jurisprudenciales.

acondicionamiento de plumas y aparejos, apertura y cierre de bodegas y entrepuentes, estiba - desestiba, cargue y descargue, tarja, trincada, manejo terrestre o porteo de la carga, reconocimiento y clasificación, llenado y vaciado de contenedores, embalaje de la carga, reparación de embalaje de la carga, pesaje y cubicaje, alquiler de equipos, suministro de aparejos, recepción de lastre de basuras, almacenamiento, reparación de contenedores y userías<sup>1</sup>.

### Intermediación laboral<sup>2</sup>

#### LA INTERMEDIACIÓN ES:

*La actividad que desarrollan las EST.*

Es EST aquella que contrata la prestación de servicios con terceros beneficiarios para colaborar temporalmente en el desarrollo de sus actividades, mediante la labor desarrollada por personas naturales, contratadas directamente por la EST, la cual tiene con respecto a estas el carácter de empleador.

#### LAS REGLAS SON<sup>3</sup>:

*Se pueden contratar a las EST cuando:*

- Se trate de las labores ocasionales, accidentales o transitorias a que se refiere el artículo 6 del CST.
- Se requiere reemplazar personal en vacaciones, en uso de licencia, en incapacidad por enfermedad o maternidad.

<sup>1</sup> Decreto 2091 de 1992, en su artículo 1.

<sup>2</sup> Se recomienda consultar el anexo 3. Líneas jurisprudenciales.

<sup>3</sup> Art. 77 de la Ley 50 de 1990.

- Para atender incrementos en la producción, el transporte, las ventas de productos o mercancías, los períodos estacionales de cosechas y en la prestación de servicios, por un término de seis meses, prorrogable hasta por seis meses más.

Es un segundo concepto relevante que, a diferencia de la tercerización, está plenamente definido en las normas. Para ello, el MDT estableció que se trata de: “el envío de trabajadores en misión para colaborar temporalmente a empresas o instituciones en el desarrollo de sus actividades”<sup>4</sup> y además se estableció con claridad que las únicas facultadas para realizar intermediación laboral en Colombia son las EST.

También está claro que ninguna persona diferente de las EST puede suministrar personal a un tercero con el cual tengan una relación contractual, puesto que, de hacerlo, se encontrará incurso en una intermediación laboral ilegal. El suministro de personal no puede hacerse a través de ninguna otra modalidad de contratación u otra figura jurídica.

En desarrollo del tema, las cortes han desarrollado reglas que están contenidas en el anexo 3, líneas jurisprudenciales de este trabajo<sup>5</sup>, el cual resulta indispensable consultar para ampliar el asunto (**tabla 4**).

<sup>4</sup> Resolución 2021 de 2018 del MDT.

<sup>5</sup> Véase anexo 3. Líneas jurisprudenciales.

**Tabla 4. Diferencias entre tercerización e intermediación laboral: cuadro comparativo**

TERCERIZACIÓN	INTERMEDIACIÓN LABORAL EST
Se proveen bienes o servicios por parte de un tercero.	Se provee personal o mano de obra a un tercero beneficiario.
La producción del bien o prestación del servicio no está limitada temporalmente.	La prestación del servicio por el trabajador es temporal.
Puede darse en cualquier actividad del proceso productivo, misional o complementaria.	Solo puede darse en las actividades y casos taxativamente establecidos en la ley.
La actividad tercerizada puede ser realizada por cualquier tipo de empresa (excepto las EST).	El suministro de personal solo puede ser prestado por las EST.
La persona natural o jurídica que provee el servicio o bien no está subordinada a la empresa beneficiaria.	La EST tiene el carácter de empleador del trabajador, pero la empresa beneficiaria está facultada para darle órdenes a este.
Quien provee el bien o servicio para el beneficiario lo hace con sus propios recursos, con autonomía técnica, administrativa y empresarial.	El trabajador en misión presta las labores en las instalaciones y con los recursos de la empresa beneficiaria.

Fuente: Elaboración UNAL.

## Las Cooperativas de Trabajo Asociado

### LAS CTA SON<sup>1</sup>:

- Son empresas asociativas sin ánimo de lucro.
- Asocian a trabajadores que son personas naturales.
- Proveen de bienes o servicios a empresas a través de la fuerza de trabajo personal de los trabajadores asociados.
- Funcionan mediante el modelo cooperativo. El ingreso y el retiro son voluntarios.

### LAS REGLAS SON:

- El asociado recibe una compensación por la labor, como retribución por su aporte a la cooperativa. No es un salario.
- El pago de las prestaciones sociales es asumido por la cooperativa.
- El personal de las empresas en actividades misionales permanentes no podrá estar vinculado a través de CTA que hagan intermediación laboral<sup>2</sup>.

Las CTA<sup>3</sup> vinculan el trabajo personal de sus asociados para la producción de bienes, ejecución de obras o la prestación de servicios. Las reglas indican que las CTA, con ningún pretexto, pueden prestar servicios de intermediación laboral o suministro de personal, según lo explicado anteriormente.

### Los contratos sindicales

#### EL CONTRATO SINDICAL:

“Se entiende por contrato sindical el que celebren uno o varios sindicatos de trabajadores con uno o varios empleadores o sindicatos patronales para la prestación de servicios o la ejecución de una obra por medio de sus afiliados”<sup>4</sup>.

#### LA REGLA ES:

El contrato sindical no puede ser instrumentalizado para suministrar ilegalmente personal subordinado en actividades misionales permanentes<sup>5</sup>.

El contrato sindical es una figura del derecho laboral colectivo y, por tanto, se desarrolla como ejercicio del derecho de asociación sindical<sup>6</sup> y no debe utilizarse para subcontratar (intermediar) personal de manera irregular y violando las normas para las cuales fueron creados y reglamentados.

### Diálogo social y derechos colectivos

En Colombia se establece el derecho de los trabajadores y empleadores de constituir sindicatos sin la intervención del Estado<sup>7</sup>. El reconocimiento de los sindicatos se produce con la inscripción del acta de constitución; su cancelación procede únicamente por vía judicial, y existe estabilidad para los representantes del sindicato. Además, se castigan penalmente las acciones contra ese derecho con penas de hasta cinco años de prisión y multas de entre 5 y 100 salarios mínimos mensuales vigentes. Además, se limitan los pactos colectivos o planes de beneficios que impactan negativamente a las convenciones colectivas de los sindicatos<sup>8</sup>.

En negociación colectiva se permite negociar libremente con los empleadores<sup>9</sup> la firma de convenciones colectivas para fijar las condiciones que regirán los contratos de trabajo mediante la discusión y la negociación, figuras que se encuentran en desarrollo en el sector portuario y se pudieron evidenciar en las encuestas realizadas, como se presenta en el capítulo siguiente de esta Evaluación.

## 3.3 Entidades públicas con incidencia en el cumplimiento de normas laborales en los puertos - Ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control

La IVC de las actividades de los puertos –que inciden en el cumplimiento de las normas laborales– responde al ejercicio de la función de policía administrativa que realizan las entidades públicas, y que consiste en el poder de la administración de examinar y verificar que en las actividades desarrolladas por los particulares se cumpla la normatividad que las regula, de manera que sea acorde con el interés público<sup>10</sup>.

<sup>1</sup> Artículo 2.2.8.1.3 Decreto 1072 de 2015.

<sup>2</sup> Artículo 63 de la Ley 1429 de 2010.

<sup>3</sup> Artículo 70 de la Ley 79 de 1988.

<sup>4</sup> Artículo 1 Decreto 036 de 2016 modificadorio DUR Sector Trabajo artículos 2.2.2.1.16 al 2.2.2.1.32.

<sup>5</sup> CSJ, Sala de Casación Laboral, Sentencia SL1174 de 2022.

<sup>6</sup> Artículo 482 CST.

<sup>7</sup> Artículo 39 de la Constitución política.

<sup>8</sup> Artículo 481 del CST.

<sup>9</sup> Artículo 55 de la Constitución y CST, artículo 476.

<sup>10</sup> Consejo de Estado, Sección cuarta, Sentencia Rad. No. 25000-23-24-000-2006-00937-01(19626), 15 de junio de 2017.

La **gráfica 34** ilustra las competencias de las diversas entidades del Gobierno y la rama judicial, para decidir sobre el cumplimiento normativo en las actividades desarrolladas en los puertos, de conformidad con la organización del modelo portuario.

Como se observa, cada entidad tiene tareas especializadas en el marco de su competencia, que deben armonizarse en desarrollo del principio de coordinación y complementariedad de la acción del Estado. Una mirada integral de las atribuciones de estas entidades permite determinar el alcance de la función general de IVC en el ámbito laboral de los puertos.

### Ministerio del Trabajo

La IVC del cumplimiento de las normas laborales se ejerce por el MDT, de acuerdo con las directrices y objetivos de la OIT sobre la materia. Lo anterior comprende el desarrollo de procedimientos para hacer comparecer a los empleadores y exigirles información, ingresar a las empresas en cualquier momento, y sin previo aviso, con el fin de recoger información, la potestad de ordenar medidas preventivas y la imposición de sanciones. En Colombia, la inspección del trabajo está limitada por la prohibición expresa de declarar derechos en los asuntos que lleguen a su conocimiento<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Decreto 4108 de 2011, por el cual se modifican los objetivos y la estructura del Ministerio de Trabajo y se integra el sector administrativo del trabajo.

Las funciones de IVC están asignadas a las Direcciones Territoriales del MDT, ubicadas en cada departamento del país, respondiendo a una estructura desconcentrada territorial. Además, el MDT cuenta con una Unidad Especial de IVC de Trabajo que adelanta procedimientos considerados prioritarios por el Viceministerio de Relaciones Laborales e Inspección.

En cuanto a resultados de la gestión, es del caso indicar que existe el Sistema de Información de Inspección, Vigilancia y Control (Sisinfo), herramienta informática que, señala indica la información del MDT, gestiona los procedimientos de averiguación preliminar y administrativo sancionatorio. Su implementación ha permitido agilizar las tareas diarias de los inspectores, suministrándoles alertas tempranas para evitar el vencimiento de términos; además, reportes de información en tiempo real y unifica criterios que fortalecen el nivel de seguridad y confiabilidad de las actuaciones administrativas. El desarrollo del sistema se ha realizado en alianza con la OIT y recursos de USDOL<sup>2</sup>.

En entrevistas efectuadas por los investigadores en desarrollo de la Evaluación, se evidenció que existen casos en los cuales los inspectores del trabajo no cuentan con conocimiento especializado

<sup>2</sup> Se puede consultar en <https://www.mintrabajo.gov.co>.

**Gráfica 34.** Entidades con incidencia en el cumplimiento normativo en los puertos



en materia portuaria, ni sobre la problemática de los trabajadores informales. Según entrevista<sup>1</sup> realizada en el Centro de Atención Laboral (CAL)<sup>2</sup> de Cartagena, los trabajadores prefieren acudir a otros espacios diferentes a las Inspecciones del Trabajo (CAL, consultorios jurídicos), en donde reciben asesoría para la gestión de quejas y reclamos sobre posibles escenarios de precarización laboral y encuentran cierta especialización en materia portuaria.

### Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales (UGPP)

Esta entidad realiza seguimiento a la correcta y oportuna liquidación y pago de contribuciones de la protección social (parafiscales) y pensiones por las empresas, por lo que tiene un papel fundamental para la formalización del mercado laboral en el país. Desempeña sus funciones mediante la coordinación interinstitucional con otras entidades y también genera conocimiento en torno a la importancia de ampliar la protección al trabajador para garantizarle un futuro con dignidad<sup>3</sup>.

En el trabajo de campo realizado no fue posible identificar una actividad concreta y especializada por parte de la UGPP en el sector portuario, aun cuando, según los resultados de la encuesta a trabajadores informales, la mayoría de los trabajadores en los cuatro puertos afirmó no estar vinculado a ningún régimen de seguridad social en pensiones: Barranquilla el 79,2 %, Buenaventura el 60 %, Cartagena el 95,8% y Santa Marta el 54,2 %.

Es de anotar que el PCP ha adelantado gestiones con la UGPP para lograr control –proponer la creación de un sistema que permita verificar en tiempo real– de la afiliación de los trabajadores a la seguridad social en los diferentes sistemas de salud, pensiones y riesgos laborales.

### Superintendencia de Transporte

Esta entidad ejerce las funciones de inspección y control de la infraestructura, tránsito y transporte de las vías terrestres, marítimas y fluviales de

Colombia. Para el ejercicio de sus funciones de IVC cuenta con cuatro delegaturas especializadas. La Delegatura de Puertos<sup>4</sup> vigila el uso de la infraestructura portuaria y fluvial, y el cumplimiento de la prestación pública del servicio de transporte. El mecanismo específico de vigilancia y control de los operadores portuarios marítimos y fluviales es el registro que los acredita y sirve también para definir el valor de la contribución que deben pagar por el uso de la concesión.

La Delegatura de Puertos cuenta con dos direcciones:

**Dirección de Investigación:** Encargada del control del sector portuario, adelanta las investigaciones administrativas sancionatorias en los casos en los cuales se identifique algún tipo de irregularidad en la prestación del servicio público de transporte, en la prestación del servicio portuario y en aquellas situaciones empresariales que puedan afectar la operación de esos servicios.

**Dirección de Promoción y Prevención:** Actúa de manera preliminar al inicio de las investigaciones sancionatorias y realiza la vigilancia a través de la revisión y actualización de los estados financieros de los operadores portuarios estableciendo grados de riesgo (alto, medio, moderado).

Para analizar su gestión, en entrevista realizada a funcionarios de la Delegatura de Puertos<sup>5</sup> se preguntó por dos temas: su incidencia en las condiciones laborales de los trabajadores de los puertos y el control de la capacidad técnica, administrativa y financiera de los operadores portuarios para la ejecución de las actividades portuarias, de conformidad con las normas de tercerización. La entidad refirió que su competencia se limita exclusivamente a la verificación de la prestación del servicio de transporte fluvial y terrestre, así como a la regularidad de estados financieros y contributivos por parte de los operadores portuarios, y que no tiene facultades para sancionar, vigilar o supervisar asuntos laborales en los puertos. Adicionalmente indicó que, frente a algún tipo de queja o requerimiento por cuestiones laborales, remiten la situación al MDT, sin realizar algún tipo de seguimiento posterior.

<sup>1</sup> Entrevista abogada laboralista CAL.

<sup>2</sup> Espacios creados por la Escuela Nacional Sindical (ENS) para dar asesoría y apoyo a los trabajadores.

<sup>3</sup> Laboratorio para la formalidad, Plan de Acción 2021-2022 (UGPP, 2021).

<sup>4</sup> Ley 1 de 1991 o Estatuto de Puertos y Decreto 101 de 2000.

<sup>5</sup> Comunicación personal, entrevista del 14 de febrero de 2023.

## Superintendencia de Industria y Comercio

Las funciones de IVC de esta entidad se dirigen a la evaluación de las normas sobre competencia, mediante el análisis de las condiciones de ampliación de los sectores productivos y sus reglamentos técnicos, y el análisis de la competitividad de las cadenas productivas de los sectores económicos. Se encontraron dos estudios específicos realizados sobre el sector portuario: el primero evaluó el impacto de la implementación de un modelo de operación que integraba la actividad de varias empresas en el puerto de Buenaventura en 2013, y un segundo estudio de 2016 analizó la competencia en el sector y verificó su progresiva integración, evidenciando riesgos de concentración y dominancia del mercado para el caso de carga de contenedores, lo cual se convierte en un elemento relevante para el análisis que se encuentra en el capítulo posterior en materia de tercerización.

## Superintendencia de Sociedades

Ejerce IVC sobre la gestión de las sociedades para verificar que cuenten con las condiciones de autonomía administrativa y financiera requeridas para el desarrollo de sus actividades. Sus funciones le permiten el seguimiento e investigación a las sociedades que ejecutan prácticas desleales o que, por sus estados financieros o el incumplimiento de sus obligaciones de registro mercantil, entran en un proceso de liquidación o reorganización, situaciones que pueden estar asociadas a las denominadas “sociedades de papel”<sup>1</sup>, usadas en algunas ocasiones para encubrir relaciones laborales.

En ejercicio de sus facultades esta Superintendencia ha acompañado procesos de liquidación y decretado medidas cautelares contra las sociedades portuarias, tal como ocurrió en 2022 tras una demanda puesta por BGP Container & Logistics (Gamboa, 2022).

## Agencia Nacional de Infraestructura y Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena

La ANI tiene por objeto regular las asociaciones público-privadas y promover los contratos mediante

los cuales los particulares participan en el desarrollo de proyectos u obras de interés nacional.

La ANI es responsable de la dirección y orientación de los puertos y debe “racionalizar las zonas enfocadas a la actividad portuaria, sin llegar a caer en la creación de monopolios portuarios por dar un manejo eficiente de la infraestructura portuaria” (Herrán, 2012).

Es la entidad encargada de otorgar el contrato de concesión portuaria, previo a un procedimiento de evaluación e interventoría de las empresas beneficiarias (concesionarias), especialmente de su capacidad financiera y administrativa. En su calidad de supervisora de los contratos de concesión es su obligación verificar que las condiciones establecidas se cumplan (ANI, 2011).

En el caso del puerto de Barranquilla, Cormagdalena cumple el mismo papel de la ANI, ya que al estar ubicado en el margen del río Magdalena sale de la jurisdicción de esta entidad, y queda bajo la competencia de la corporación.

## Entidades y autoridades con competencias generales de protección de derechos laborales

Se considera relevante mencionar las siguientes autoridades identificadas en las entrevistas como entidades a las que acuden los trabajadores portuarios para solicitar la protección de sus derechos laborales:

- Personerías municipales: En el marco de su función de guarda y promoción de los derechos humanos, atienden a los trabajadores y hacen seguimiento a sus solicitudes ante el MDT.
- Jueces laborales: Están distribuidos por circuitos judiciales, que corresponden a los departamentos. Los tiempos de resolución de conflictos por la vía judicial en esta jurisdicción son muy largos, por lo cual el mecanismo al que acuden los trabajadores, por ser más efectivo en las instancias judiciales, es la acción de tutela.
- Procuraduría General de la Nación: Su función es representar a la ciudadanía frente al Estado; cuenta con una delegada para la Salud, la Protección Social y el Trabajo Decente, y ha participado en escenarios de diálogo social frente a los problemas laborales del sector portuario.

<sup>1</sup> Empresas o sociedades de fachada o papel que se presentan en el ámbito societario y, en términos generales, obedecen a estructuras simuladas, cuya apariencia corresponde a un tipo legítimo de sociedad.



**4.**  
*Problemas  
laborales  
estructurales  
en los puertos*

Como se observó en los capítulos anteriores, persisten problemas estructurales que hacen manifiesta la vulneración de derechos de grupos de trabajadores determinados y determinables, a pesar de la existencia de regulaciones y de políticas dirigidas a mejorar las condiciones laborales, así como de escenarios de plena formalidad y cumplimiento de la regulación laboral en empresas portuarias. Gran parte de las problemáticas se derivan de escenarios de informalidad laboral, abuso de las figuras de tercerización e intermediación laboral, modalidades precarias de contratación, incumplimiento de la normatividad en materia de jornada laboral y descansos, prácticas discriminatorias por razón de género o etnia, falta de cubrimiento de riesgos en salud en el trabajo y temas relacionados con derechos colectivos de los trabajadores.

Las situaciones aquí mencionadas configuran desafíos fundamentales para el sector, que hacen necesaria la formulación concertada entre empresarios, trabajadores y Estado, de propuestas de mejora con acciones concretas, que incidan efectivamente en derrumbar las barreras existentes en el sector para el cumplimiento de las leyes nacionales e internacionales en materia de derechos laborales.

El presente apartado resume los problemas identificados a partir de las evidencias de la investigación realizada por la UNAL, relacionados con los derechos individuales del trabajo y los derechos colectivos de los trabajadores, precisando en cada uno de ellos las perspectivas de solución. Luego, se establecen grados de incumplimiento por puerto y se presentan algunas iniciativas previas que han buscado promover y mejorar el cumplimiento de las normas laborales.

#### **4.1 Formalidad laboral y cumplimiento de normas en las actividades marítimas y portuarias**

En esta Evaluación la formalidad se refiere a relaciones laborales que cumplen con los requisitos dispuestos por la normatividad nacional, partiendo de la existencia de un contrato de trabajo entre trabajador y empleador.

A partir de la investigación de campo, las entrevistas realizadas a actores gubernamentales, y la revisión fuentes documentales, se estableció el “encadenamiento de servicios portuarios”, entendido como el sistema de relaciones comerciales y operativas entre las diferentes empresas presentes en los puertos, y que comprende, de un lado, las actividades marítimas propiamente dichas, y de otro, las actividades que se realizan dentro o al exterior del puerto. Este marco de análisis permite identificar escalones en la tercerización que se describen a continuación.

Las actividades marítimas realizadas desde el arribo del barco y su atraque para las labores de carga, descarga y acomodamiento de mercancía por las navieras, cuentan con condiciones de formalidad laboral y empresarial robustas, y por lo general los empleados son ocupados mediante contratos legales y con buenos estándares laborales. Acá también se identificaron labores relacionadas con operadores para facilitar el atraque y operación de los terminales de carga, los cuales están contratados directamente a través de la sociedad portuaria.

Una vez el barco atraca inician las operaciones en tierra, que son las tareas portuarias propiamente dichas, en las cuales es posible identificar subniveles de operación, así:

- Operaciones generales de logística del puerto y su administración: Están a cargo de las sociedades portuarias. Sus tareas se concentran en la administración del terminal portuario y sus trabajadores suelen estar vinculados directamente a término indefinido, con condiciones de formalidad laboral y empresarial, contratos legales y con buenos estándares laborales (primer subnivel).
- Labores de descarga, reacomodamiento o carga de las mercancías: Aquí las sociedades portuarias suelen contratar con operadores portuarios primarios. Dichos operadores son contratados para operar contenedores, carga general, carga a granel o carga líquida, mediante contratos de prestación de servicios. Estos operadores primarios, en la mayoría de los casos, vinculan a sus trabajadores mediante la modalidad de contrato a término indefinido, con condiciones de formalidad laboral y empresarial, contratos legales y con buenos estándares laborales (segundo subnivel).

- Operaciones en tierra, de trabajo pesado: Que tienen lugar desde el momento en que se descarga la mercancía, hasta que pasa por el puerto para su revisión por las autoridades de aduana y seguridad. Aquí es necesario distinguir la operación de contenedores y la de carga a granel y general, la primera asumida por las sociedades portuarias u operadores primarios, y la segunda contratada en algunas actividades a operadores secundarios, constituyendo el grueso de trabajadores portuarios. Las sociedades portuarias y operadores primarios suelen tercerizar estos servicios con operadores más especializados, de menor tamaño, y en esas empresas los trabajadores son contratados con diferentes modalidades laborales (término indefinido, término fijo, obra o labor). De manera excepcional se presentan diversas formas de contratación civil, como contratos prestación de servicios o contratos de obra, que en algunos casos esconden verdaderas relaciones de orden laboral (tercer subnivel).
- Revisión de las mercancías y embalaje en el transporte terrestre que la lleva al dueño de la carga: Los operadores portuarios algunas veces realizan directamente esta tarea, y en otros casos delegan estas labores en otras empresas más pequeñas, especializadas en el suministro de personal, que presentan formas de vinculación laboral que suelen ser irregulares. De todos los niveles de operación, es en este en el cual suelen encontrarse formas de contratación muy irregular, que se configuran como intermediaciones laborales y tercerizaciones ilegales que desconocen normas laborales (cuarto subnivel).

Como se observa, los escalones de la tercerización tienen una directa incidencia en el descenso de la calidad de estándares en las relaciones laborales, asociados a diversos niveles de formalidad y cumplimiento de normas que generan los problemas estructurarles que se precisan más adelante, con grandes diferencias entre los diferentes puertos, ya advertidas en el Capítulo 2.

La OIT reportó que en 2014 identificaron en Buenaventura más de 300 operadores que funcionaban en los puertos, de los cuales un número muy pequeño cumplía la norma de contar con autonomía técnica operativa y financiera<sup>1</sup>. Lo anterior indica que existe una relación directamente proporcional entre la formalización empresarial y la formalización laboral, toda vez que mientras más formal sea la

empresa, mayor será el grado de formalización del que gozan los trabajadores y, por lo tanto, menores las posibles afectaciones a sus derechos laborales.

### Identificación y análisis de la calidad de estándares en las relaciones laborales en los subniveles de la cadena de suministro

Quedó establecido que hasta el momento en que la carga es descargada de los barcos y se realizan las operaciones iniciales en el puerto, las condiciones laborales suelen ser formales, y los tipos de vinculación corresponden con la realidad contratada. Cuando se contrata a operadores portuarios de pequeño tamaño, desde el momento en que la mercancía es transportada para su revisión hasta su embalaje en el transporte que la lleva al dueño de la mercancía, se encuentran algunas irregularidades en las formas de contratación, que se acentúan mucho más en el cuarto subnivel de la operación portuaria, en el que las operaciones portuarias se conectan con las de logística y transporte terrestre.

En las encuestas realizadas por la UNAL, los trabajadores directos se refieren a los asociados a las actividades marítimas y el primer y segundo subnivel de operaciones terrestres, los subcontratados se encuentran en el tercer subnivel de operaciones y los informales en el cuarto subnivel. En las secciones siguientes se analizan de los resultados de las encuestas a partir de lo encontrado en la calidad de estándares en las relaciones laborales asociados a los diversos niveles de formalidad y cumplimiento de normas.

## 4.2 La informalidad laboral en el ámbito de los puertos marítimos como principal problema estructural

Una de las preocupaciones centrales de la Evaluación es la hipótesis de la segmentación del mercado de trabajo en el sector portuario, entre la fracción formal y la informal, en el que una proporción relevante de trabajadores se ubica en la informalidad, con implicaciones directas sobre su calidad de vida y condiciones socioeconómicas. Según las evidencias del trabajo de campo y documentos consultados, la informalidad laboral está compuesta por trabajadores ocupados que no tienen

<sup>1</sup> Comunicación con la OIT Colombia, 7 de febrero de 2023.

un contrato de trabajo o lo tienen, pero no llenan los mínimos del marco legal.

Son informales<sup>1</sup> aquellos empleados particulares, obreros, trabajadores por cuenta propia y patronos empleadores que laboran en establecimientos, negocios o empresas que (1) no se encuentran registradas ante la Cámara de Comercio; (2) no poseen una contabilidad completa o simplificada que les permita realizar una efectiva separación de sus gastos; (3) ocupen hasta cinco personas en todas sus agencias y sucursales, incluyendo al patrono o socio; así como los empleados particulares y los obreros que no cuentan con cotización a salud ni a pensión por concepto de su vínculo laboral.

En el presente acápite se hará especial énfasis en aquellas situaciones en las cuales se presentan relaciones laborales encubiertas y en las que resulta aplicable el principio de primacía de la realidad. Para ello se estudiarán las diversas modalidades de informalidad que tienen lugar en el sector portuario, las causas de esta informalidad y el modelo de negocio que permite que la informalidad laboral esté tan presente en el trabajo portuario.

### Caracterización, identificación y análisis de la informalidad laboral

He tratado de ser más que un estibador, pero el sistema me lo ha impedido. Me impidió seguir con mis estudios, me absorbió completamente y no me dio oportunidades de crecer. Yo no he podido ascender por el racismo, sabiendo que en Buenaventura la población mayoritaria es negra. Las sociedades por acciones simplificada (SAS) traen la mano de obra calificada de otras ciudades, traen familiares y amigos que ya están relacionados con los dueños, y a uno como negro simplemente lo ven como el que tira el bulto, el que hace la labor pesada, y el pago es paupérrimo.

(Gregorio Sinisterra, estibador<sup>2</sup>).

Según el estudio de campo llevado a cabo en los puertos analizados, existen cuatro actividades del

encadenamiento de servicios portuarios en las que, con mayor incidencia, se encuentran trabajadores en condiciones de informalidad. Estas actividades son estibador, bracero, cotoero y carpero y pueden describirse en la **Tabla 5**.

**Tabla 5. Descripción de actividades realizadas por trabajadores informales en puertos**

ACTIVIDAD	DESCRIPCIÓN DE LA ACTIVIDAD
Estibador	Organizar y acomodar la mercancía que será objeto de cargue o descargue. Su denominación proviene del concepto de “estiba”, que es el soporte, usualmente de madera, donde se apila la mercancía que se va a cargar en el barco.
Bracero	Preparar y cargar los camiones que reciben la carga directamente del buque.
Cotoero	Cargar y descargar los vehículos, tareas de embalaje dentro de los vehículos.
Carpero	Retirar o extender carpas que cubren la carga o un vehículo de carga para transportar mercancía desde y hacia el puerto.

Fuente: Elaboración UNAL, con base en trabajo de campo.

En cuanto al tipo de empresas relacionadas con los trabajadores que se encuentran en la informalidad, estas corresponden a CTA, EST, algunos operadores portuarios y transportadores terrestres. Estos últimos parecen ser el grupo que más se relaciona con la informalidad para los puertos de Barranquilla (60%), Cartagena (88,9%) y Santa Marta (63%).

En el caso particular de Buenaventura, los entrevistados no reportaron el cargo de las personas que los contactan. En Santa Marta, la mayoría (59,3%) es contactada por una persona natural. En Barranquilla, la mayoría (91%) de las personas es contactada por una persona natural. Por otro lado, en Cartagena, la mayoría (59,3%) de los trabajadores es contactada por un empleado de una empresa de transportes.

De otra parte, la investigación arrojó lo siguiente sobre las condiciones de trabajo, aspecto muy relevante para esta evaluación.

<sup>1</sup> DANE, 12 de diciembre de 2022, pp. 13-14.

<sup>2</sup> *La precariedad laboral en Colombia, crónicas y reportajes*. ENS, FES, 2014.

### Características de las condiciones de trabajo de los trabajadores informales

- No cuentan con vinculación contractual formal con las empresas o personas para las que trabajan. En Buenaventura (100%), Cartagena (88,9%) y Santa Marta (59,3%) un alto porcentaje de los participantes afirmó no tener ningún tipo de contrato para realizar sus actividades en el puerto. En Barranquilla, el 25% dice no tener ningún contrato y el 62,5% tiene un contrato verbal. Solo en Santa Marta una parte de los trabajadores (29,6%) manifestó tener un contrato escrito.
- No tienen relación directa con los concesionarios o los operadores portuarios.
- Se encuentran a las afueras del puerto esperando la asignación de labores y son contactados telefónicamente o en el lugar de congregación física en las intermediaciones del puerto.
- Son contratados por actores externos a los operadores portuarios (en Barranquilla, Cartagena y Santa Marta se trata de empresas de transporte terrestre; en Buenaventura son contactados por otro tipo de personas).
- Reciben pagos a destajo por obra o labor realizada o unidad de carga movilizada.
- El pago se hace principalmente en efectivo. En Barranquilla el 92,3%, en Buenaventura el 100%, en Cartagena el 96,3% y en Santa Marta el 70,4% de los trabajadores encuestados recibe de esa manera el pago por sus actividades en el puerto.
- En los puertos de Santa Marta y Cartagena los tiempos de disponibilidad a la espera de que sean contactados es, en más del 80% de los casos, de entre 5 y 12 horas al día.
- En cuanto a los ingresos mensuales percibidos por los trabajadores, llaman la atención los casos de Buenaventura y Cartagena, donde el 52% y el 65,6%, respectivamente, son inferiores a \$500.000; y en Barranquilla, Buenaventura y Santa Marta, alrededor del 40% de los encuestados tienen unos ingresos de entre \$501.000 y \$1.000.000.
- En los cuatro puertos prevalece la afiliación al Sisbén. Llama la atención la situación en Barranquilla, Buenaventura y Cartagena, donde un poco más del 80% de los encuestados se encuentra en esta situación.
- A lo anterior se suma el bajo aporte al régimen de seguridad social en pensiones, siendo el caso de Cartagena, con un 95,8% de no afiliación de los trabajadores al régimen de pensiones, el más grave de todos.
- Los trabajadores llevan a cabo actividades de alto riesgo sin tener formación o certificación, como trabajo en alturas. De los trabajadores que participaron en el estudio en los cuatro puertos, más del 74% afirma realizar actividades de alto riesgo. De estos, resaltan los casos de Barranquilla, Cartagena y Santa Marta, donde el 90,5%, el 100% y el 60%, respectivamente, manifestó no haber recibido capacitación para llevar a cabo esas actividades. El caso de Buenaventura contrasta con los de los otros puertos, en tanto el 92% de los trabajadores preguntados, que realiza actividades de riesgo, manifestó sí haber recibido capacitación.
- La protección en materia de riesgos laborales es baja. En Barranquilla el 87,5%, en Cartagena el 88,9% y en Santa Marta el 57,7% de los encuestados no se encuentra afiliado a una aseguradora de riesgos laborales. En Buenaventura, en contraste, el 72% de los encuestados afirma estar afiliado de manera permanente y el 16% de manera temporal a una ARL.
- Finalmente, en los cuatro puertos, entre el 73% y el 85% de los trabajadores consultados que participaron en el estudio manifestó no tener información sobre la posibilidad de asociarse a un sindicato o a otro tipo de asociación.

### Elementos objetivos relacionados con la informalidad laboral en los puertos

La **tabla 6** identifica elementos que determinan la informalidad en los puertos, entre los cuales se encuentran tanto características demográficas y socioeconómicas (edad, nivel educativo), como las relacionadas con la cultura laboral, el modelo de negocio portuario y la acción del Estado.

Con las evidencias recogidas en el trabajo de campo realizado se puede concluir, sin lugar a especulación, que la informalidad constituye el principal problema estructural en cuanto a estándares de trabajo decente en los puertos colombianos, y que debe ser intervenido de manera urgente por las autoridades responsables de la IVC encargadas del tema, tal como se plantea en las recomendaciones de esta evaluación.

### 4.3 La tercerización laboral - escenarios de legalidad e ilegalidad

En el 2018, el MDT expidió la Resolución 2021, en la cual identificó que:

La principal problemática que se ha generado con los procesos de intermediación de personal desde el punto de vista de las relaciones laborales, radica en que en algunas ocasiones se ha equiparado el suministro o provisión de personal para realizar actividades propias del objeto de su empresa, a la prestación o suministro de un bien, operación que no es permitida en nuestro ordenamiento jurídico, pues los trabajadores no son una mercancía, por lo que la regla general es la contratación directa por parte de la empresa de sus trabajadores a través de contratos individuales.

Como se ha mencionado en esta Evaluación, las sociedades portuarias contratan la realización de las actividades de operación, y los operadores portuarios, ya caracterizados, prestan dichos servicios. Este escenario determina que se fomente la tercerización en los puertos. Es de anotar que

inicialmente se prohibió la operación por las sociedades portuarias, y posteriormente se les permitieron estas actividades. En pocas palabras, el modelo de gestión definió a la tercerización como la modalidad prevalente de organización de los negocios en la cadena de servicios.

### Identificación de trabajadores y empleadores en la tercerización

En relación con los trabajadores, los datos recogidos arrojan la siguiente información:

Según lo que muestra el estudio de campo, las actividades portuarias que se llevan a cabo por trabajadores tercerizados están más diversificadas que las de los trabajadores informales. En este grupo de trabajadores existen dos actividades que resultan de común importancia en los cuatro puertos: la actividad de los estibadores y la de los operadores de maquinaria de cargue y descargue y, en menor medida, la de operadores de grúa winche. Ahora, en los puertos de Barranquilla, Buenaventura y Santa Marta hay una serie de actividades que son de gran incidencia en lo que tiene que ver con los trabajadores tercerizados. Esas actividades, categorizadas como “otras”, corresponden a las siguientes:

En Buenaventura se hace referencia a electricista, auxiliar de obra, auxiliar de operaciones, operador de RD, auxiliar de insumos, servicios varios, área administrativa, supervisión de carga, agente aduanero, fitosanitario, despachador, director operativo de seguridad privada, auxiliar de inspección del embalaje de mercancías, supervisión de las unidades de despacho, mecánico, operativos externos, mantenimiento de equipos portuarios, supervisor de estibadores y supervisor.

En Barranquilla esas “otras” actividades son las de operación de mula, mantenimiento, mecánico, auxiliar de operaciones, operador de equipos, servicios generales, mensajero, oficios varios, técnico aplicador, carpero, análisis de granel y fitosanidad, rigger, conductor de volqueta, digitador, auxiliar de operaciones de contenedores, instalador de servicios digitales, supervisor de área, ayudante en construcción, soldador, mantenimiento de motores, coter, supervisor de operación, logística, construcción y perfilador de ruta.

**Tabla 6. Elementos objetivos relacionados con la informalidad laboral en los puertos**

ELEMENTOS OBJETIVOS	DESCRIPCIÓN DEL FACTOR CAUSAL
Edad de los trabajadores	<p>Como se deriva de la información de campo recogida en los cuatros puertos, el 55% o más de los trabajadores encuestados es mayor de 45 años, y en Barranquilla, Buenaventura y Cartagena más del 40% de los trabajadores supera los 54 años. Para los trabajadores en este rango de edades y, con mayor razón, para aquellos trabajadores en edad de pensión, la posibilidad de acceder a un trabajo formal se reduce de manera significativa. En las empresas tercerizadas y en las EST los rangos entre los 25 y los 44 años cobran relevancia.</p> <p>La UP en Buenaventura explicó que una gran cantidad de trabajadores que se encuentran a las afueras del puerto son mayores y han trabajado, en algunos casos, por más de 30 o 40 años en esta actividad.</p>
Nivel educativo	<p>El nivel educativo de un porcentaje importante de los trabajadores consultados solo llega a “algunos niveles de secundaria” (Barranquilla el 33,3%; Buenaventura el 40%; Cartagena el 44,4% y Santa Marta el 33%). En Santa Marta, además, el 40,7% de los trabajadores manifiesta haber cursado la secundaria completa.</p> <p>Este factor parece ser determinante en la informalidad. Los datos obtenidos muestran en los trabajadores informales un bajo grado de escolaridad, en su gran mayoría correspondiente a unos años de la primaria hasta la secundaria completa. Por el contrario, para las actividades y funciones en los primeros niveles de la cadena se exige mayor grado de profesionalización.</p>
Condiciones de vulnerabilidad socioeconómica de los trabajadores	<p>Es una causa común en los cuatro puertos. Se trata de trabajadores que provienen de sectores socioeconómicos bajos, en su gran mayoría del estrato 1, que, justamente por ello, deben aceptar las condiciones de trabajo impuestas por quienes los contratan.</p>
Costos de la formalidad laboral	<p>En general, una de las razones más frecuentes de los empresarios para no formalizar a los trabajadores tiene que ver con los costos que significa tenerlos cubiertos con todas las prestaciones a las que obliga un contrato de trabajo, además de las cargas impositivas que significa la creación de una empresa.</p>
Bajo costo de la mano de obra informal	<p>El bajo costo de la mano de obra de trabajadores informales incide en la formalidad, ya que el nivel de ingresos de los informales en los puertos (según las encuestas, promedia entre \$200.000 y \$500.000 mensuales). Resulta evidente que vincular formalmente a estos trabajadores incrementaría de manera importante los costos para quien los contrata.</p> <p>Más allá de ello, el trabajo a destajo permite a los contratantes asumir solo el pago por el trabajo realizado, liberándose con ello de la obligación de pagar prestaciones sociales.</p>
Renuencia de algunos trabajadores a la formalización	<p>Existen trabajadores que se muestran reticentes a los procesos de formalización laboral. Un líder sindical en Buenaventura, dijo que algunos grupos de trabajadores han sido desinformados respecto de los beneficios de la formalización. Así, entre otras razones, por miedo a perder su trabajo, se siguen manifestando en contra de los procesos de formalización.</p>
Dificultades para crear y gestionar empresa	<p>En los últimos años, en Colombia, se han ido simplificando los requisitos para crear una empresa. Sin embargo, con los bajos niveles de escolaridad y profesionalización de los trabajadores que hacen parte de este sector, resulta de gran complejidad tanto el trámite de creación de una empresa, como su posterior gestión administrativa. Esto restringe las posibilidades de formalización en los casos de autogestión o emprendimiento de trabajadores.</p>

ELEMENTOS OBJETIVOS	DESCRIPCIÓN DEL FACTOR CAUSAL
Falta de claridad en el encadenamiento de servicios portuarios	La falta de definición de la parte final del encadenamiento de servicios portuarios entre los sectores portuario y de transporte crea condiciones objetivas a la informalidad. En las encuestas se puede evidenciar que, a pesar de tratarse de labores esenciales para el funcionamiento del puerto, los trabajadores son contactados por los conductores de los camiones (externos al puerto). Esto ubica a estos trabajadores en un lugar de indefinición o penumbra que favorece inevitablemente la informalidad.
Fallas en la vigilancia y control de entidades estatales	Las fallas en las labores de IVC de las entidades del Estado determinan también la informalidad. Para uno de los líderes sindicales de Buenaventura esto se hace evidente, además de la dificultad que tienen dichas entidades para actuar en los puertos, por la falta de capacidad operativa y la descoordinación para asumir la supervisión de las actividades en los puertos.
Características de las actividades portuarias	Las características generales en las cuales se desarrolla la actividad portuaria favorecen las prácticas que conducen a la informalidad. Se hace referencia aquí, entre otras cosas, a la frecuencia, horarios y condiciones de la llegada y salida de barcos de carga a los puertos. Cada tipo de carga tiene sus particularidades. La carga de contenedores se encuentra más mecanizada y requiere un nivel mayor de profesionalización de los trabajadores. Por su parte, la carga a granel y la carga general requieren de una mayor participación de mano de obra para el cargue y descargue desde y hacia los barcos. Esta mano de obra requiere menos conocimiento técnico, y es por esta razón que se presenta allí un mayor riesgo de informalidad.

Fuente: Elaboración UNAL, con base en trabajo de campo.

En Santa Marta se hace referencia a actividades de marinerero, inspector de calidad, operador de báscula, instructor, capataz, logística, analista financiero, supervisor de refrigeración, almacenista, conductor, operador de plataforma, oficios varios, mecánico, supervisor de operaciones y operador de tablero electrónico.

En relación con los empleadores, los datos recogidos arrojan la siguiente información:

Más del 60% de los encuestados han tenido vinculaciones con operadores portuarios y entre el 11% y el 31% con EST. En Buenaventura, a diferencia de los otros puertos, el segundo grupo de empleadores con un alto porcentaje de respuesta es el de transportadores terrestres, que vinculan a el 16,3% de los que participaron en la encuesta.

Algunos de los trabajadores manifestaron haber tenido vinculaciones con otros tipos de actividades y de empleadores. De manera concreta, en Cartagena, los trabajadores hacían referencia a remodelación de edificio, agencia de aduanas y obra civil. En Barranquilla, los otros grupos de empleadores correspondían a la sociedad portuaria,

y directamente con el puerto o sociedad portuaria. En Buenaventura, como otros grupos de empleadores están: intermediario, empresa de logística, agencia de aduanas, comercializadora, empresa de seguridad privada y contratistas de trabajo monótono. En Santa Marta los otros grupos se referían a bolsas de empleo.

Para contextualizar esas condiciones, es importante mostrar las características demográficas y socioeconómicas más relevantes de este grupo de trabajadores:

En los cuatro puertos, las edades de los trabajadores tercerizados se encuentran distribuidas en su mayor parte dentro del rango total de edad de trabajar, frente a la situación que se presenta en los trabajadores informales. En todos los casos, se encuentran trabajadores mayores de 64 años, sin embargo, en todos los puertos el grupo más amplio de trabajadores está entre los 25 y los 64 años. De estos, se encuentran en el rango de 25 a 54 años el 67,3% en Barranquilla, el 68,9% en Buenaventura, el 86,1% en Cartagena y el 71,5% en Santa Marta.

En cuanto al nivel educativo, los datos recopilados muestran que en este grupo de trabajadores hay un mayor nivel de formación que en el grupo de los trabajadores informales. En los cuatro puertos, los niveles de educación que cuentan con un mayor porcentaje de personas son los de secundaria y técnica o tecnológica completa. En Barranquilla y Santa Marta más del 40% han completado la secundaria y más del 20% han finalizado un técnico o tecnológico. Por su parte, en Buenaventura y Cartagena más del 40% de los trabajadores han terminado un técnico o tecnológico, y entre el 27% y el 37% han completado la secundaria.

El estrato socioeconómico de los trabajadores es mayoritariamente estrato 1. En Cartagena y Santa Marta el porcentaje de trabajadores que pertenece al estrato 1 es similar en tamaño al de los trabajadores que pertenecen al estrato 2.

### **Características de las condiciones laborales de los trabajadores tercerizados**

- En los cuatro puertos, el mayor porcentaje de los trabajadores lleva laborando en el puerto más de 10 años, siendo el porcentaje más bajo el de Barranquilla (38,2%) y el más alto el de Santa Marta (58,7%).
- Los trabajadores se encuentran vinculados mediante diversos tipos de contratos. Los contratos a término indefinido representan una proporción importante en todos los puestos estudiados (Barranquilla 31,8%, Buenaventura 40,3%, Cartagena 37,2%, Santa Marta 20,3%), sin embargo, en todos los casos, los contratos de obra o labor, los contratos a término fijo y los de prestación de servicios, sumados, representan un porcentaje visiblemente más alto (aproximadamente del 60 %) que a término indefinido.
- En el caso de los contratos por prestación de servicios y a término fijo, en Cartagena y Santa Marta suelen ser por un tiempo de seis meses a un año (Cartagena 61,9%; Santa Marta 78,3%). En Barranquilla, casi el 95 % de estos contratos tiene una duración de entre un mes y un año; en Buenaventura una tercera parte de los trabajadores con este tipo de contrato los tiene de 1 a 3 meses.

- Los trabajadores de este grupo se encuentran vinculados a la seguridad social en salud en porcentajes superiores al 90%, y los aportes son asumidos de manera conjunta entre el trabajador y el empleador. Igualmente, se encuentran afiliados en su gran mayoría a una caja de compensación, una administradora de pensiones y a un fondo de cesantías.
- En cuanto a la forma de pago, los trabajadores encuestados manifiestan que reciben el dinero mediante transferencias bancarias. Solo en el caso de Barranquilla un 38,2% de los participantes en la encuesta afirmaron recibir el dinero en efectivo.
- Los ingresos percibidos por más de la mitad de los trabajadores subcontratados en los cuatro puertos se encuentran en el rango entre un millón y dos millones de pesos. Esto contrasta con los ingresos de los trabajadores informales, que muestran ser inferiores en los cuatro puertos.
- Un alto porcentaje de los trabajadores debe permanecer disponible dentro o fuera del puerto a la espera de poder realizar sus actividades. En Cartagena, donde se presenta el porcentaje más alto, un 86% de los trabajadores preguntados afirmó tener que estar disponible. Los tiempos de espera en todos los puertos es mayoritariamente inferior a las 5 horas. No obstante, en muchos casos esas horas de disponibilidad no son remuneradas. De manera particular, en Barranquilla, más del 95% de los encuestados manifestó no recibir un pago por las horas de espera.
- En cuanto a la jornada laboral, en los cuatro puertos el mayor número de trabajadores afirmó laborar en el puerto todos los días. No obstante, en las respuestas abiertas dadas por los trabajadores se habla, por ejemplo, de cancelación de turnos a última hora, de no pago de horas extras, de jornadas de más de 12 horas de trabajo, no respeto de las horas de almuerzo, entre otros.

- Los trabajadores tercerizados se encuentran, en la mayoría de los casos, afiliados a una ARL, cuyo pago (en los casos de Buenaventura, Cartagena y Santa Marta) es asumido en más del 70% de los casos por el empleador, y en Barranquilla, en un 64,9% es asumido de manera compartida entre el trabajador y el empleador.
- En materia sindical, excepto en Cartagena, más del 65 % de los trabajadores manifiesta no tener información sobre la posibilidad de asociarse a un sindicato. Ello se ve reflejado en el hecho de que en este grupo de trabajadores haya una mínima afiliación sindical, con los siguientes porcentajes por puerto: Buenaventura 6.5%, Cartagena 23,3%, Barranquilla, 10%, y Santa Marta 15.6%.

### Cumplimiento de reglas en la tercerización laboral

La Evaluación ha evidenciado los hechos y datos y claramente no pretende ni tiene la potestad de declarar violaciones legales. Le corresponde al MDT, en desarrollo de sus funciones de IVC, y a los jueces laborales en procesos ordinarios, determinar la violación a las reglas propias de la tercerización laboral.

Sin embargo, dado que la información recogida evidencia con claridad posibles casos de violación legal, es del caso reiterar las reglas básicas de la tercerización legal en el país:

Primera regla: La tercerización no puede ser utilizada con fines contrarios a los derechos de los trabajadores, bien sea para deslaborarlos o alejarlos del núcleo empresarial evitando su contratación directa o, bien sea, para mejorar y debilitar su capacidad de acción individual y colectiva mediante la segmentación de las unidades.

Segunda regla: Debe estar fundamentada en razones objetivas técnicas y productivas, en las que se advierta la necesidad de transferir actividades que antes eran desarrolladas internamente dentro de la estructura empresarial, a un tercero, para

amoldarse a los cambios de mercado, asimilar las revoluciones tecnológicas y aumentar la competencia comercial.

Tercera regla: Cuando la tercerización no se realiza con propósitos organizacionales y técnicos, sino para evadir la contratación directa mediante entes interpuestos que carecen de una estructura propia y un aparato productivo especializado, y que, por tanto, se limitan a figurar como empleadores que sirven a la empresa principal, se está en presencia de una intermediación laboral ilegal.

### 4.4 La intermediación laboral de las EST - escenarios de legalidad e ilegalidad

Respecto a las EST, puede afirmarse que estas no representan una alta proporción dentro del espectro de empleadores en todos los puertos. Así, de los datos recogidos de los trabajadores subcontratados se evidencia que aquellos que se encuentran vinculados por intermedio de este tipo de empresas corresponden: en Barranquilla al 24,5%, en Buenaventura al 31,2%, en Cartagena al 11,6%, y en Santa Marta al 23,4 % de los trabajadores que participaron en la encuesta. El alcance normativo de la intermediación laboral corresponde exclusivamente a las facultades de las EST<sup>1</sup> para realizar procesos de “suministro de personal”. Los escenarios para los cuales se contempla la figura son: labores ocasionales, accidentales o transitorias; reemplazo de personal en vacaciones, en uso de licencia, en incapacidad por enfermedad o maternidad; para atender incrementos en la producción, el transporte, las ventas de productos o mercancías, los periodos estacionales de cosechas y en la prestación de servicios, por un término de seis (6) meses prorrogables hasta por seis meses más. En ocasiones la facultad de tercerizar actividades o servicios y de recibir, excepcional y temporalmente, personal suministrado por las EST ha sido extralimitada evadiendo la contratación laboral formal, lo cual fue constatado por la OIT<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> El artículo 71 de la Ley 50 de 1990 define a las EST, el Decreto 4369 de 2006 las reglamenta, y el artículo 77 de la Ley 50 de 1990 delimita sus facultades.

<sup>2</sup> Entrevista realizada a la OIT Colombia, 7 de febrero de 2023.

### La intermediación laboral y el simple intermediario

La norma del artículo 35 del CST<sup>1</sup> del “simple intermediario” ha servido a la CSJ para determinar casos de ilegalidad en las prácticas de intermediación ilegal, en la medida en que pueden presentarse situaciones de fachada de servicios de suministro de personal, cuando lo que existe es un simple intermediario con relación laboral entre el trabajador y la empresa beneficiaria, o también una relación comercial de prestación de servicios especializados que esconde un real suministro de personal para desarrollar labores propias, misionales y permanentes de la empresa beneficiaria, con sus propios elementos e infraestructura.

### 4.5 Problemas en seguridad y protección social de los trabajadores portuarios

La vinculación completa al sistema integral de seguridad social de los trabajadores portuarios constituye un referente central para determinar barreras para el cumplimiento de leyes nacionales y convenios internacionales relativos a estándares de trabajo decente. Por ello, es de resaltar la existencia de situaciones en las cuales aparecen planillas falsas, falta de aportes y desinformación de los trabajadores sobre los aportes a las entidades correspondientes.

De acuerdo con las características de formalidad, informalidad y tercerización descritas en los numerales anteriores, en la **tabla 7** se identifican los tipos de vinculación y cómo la inestabilidad laboral es una barrera de acceso a la seguridad social de los trabajadores portuarios.

**1** Art. 35 CST: 1. Son simples intermediarios, las personas que contraten servicios de otras para ejecutar trabajos en beneficio y por cuenta exclusiva de un empleador. 2. Se consideran como simples intermediarios, aun cuando aparezcan como empresarios independientes, las personas que agrupan o coordinan los servicios de determinados trabajadores para la ejecución de trabajos en los cuales utilicen locales, equipos, maquinarias, herramientas u otros elementos de un empleador para el beneficio de este, y en actividades ordinarias inherentes o conexas del mismo. 3. El que celebre contrato de trabajo obrando como simple intermediario debe declarar esa calidad y manifestar el nombre del empleador. Si no lo hiciera así, responde solidariamente con el empleador de las obligaciones respectivas.

### 4.6 Seguridad y salud en el trabajo

El trabajo de campo en torno a riesgos laborales resalta que la afiliación a ARL y la consecuente protección de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales es relativa, por cuanto en los grupos de trabajadores informales y tercerizados se evidencian problemas en materia de este tipo de protección, que se describen a continuación.

En materia de afiliación a la ARL, un alto porcentaje de los trabajadores informales encuestados en tres de los puertos manifestó no estar afiliado: en Barranquilla el 87,5%, en Cartagena el 88,9% y en Santa Marta el 57,7% de los trabajadores informales encuestados no tiene ARL. En Buenaventura, por el contrario, el 72% de los encuestados afirma estar afiliado de manera permanente y el 16% de manera temporal a una ARL. En el grupo de los

**Tabla 7 - Barreras de acceso de los trabajadores a la cobertura de la seguridad social y a los niveles de protección social**

BARRERA	HALLAZGOS
Inestabilidad laboral (informales)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Inexistencia de algún tipo de contrato.</li> <li>No logran completar el tiempo o semanas de trabajo para cotizar a pensión, pero sí tienen la edad cumplida, deben afiliarse al régimen subsidiado.</li> <li>Bajos ingresos económicos.</li> </ul>
Inestabilidad laboral (tercerizados -operadores portuarios) (intermediación-empresas temporales)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Los tipos de contrato más comunes son de obra labor y término fijo, que generan despidos constantes, pérdida de continuidad y suspensión de cotizaciones a los diferentes sistemas de seguridad social.</li> <li>Edad del trabajador.</li> <li>Despidos que impiden que el trabajador continúe cotizando a pensión y salud.</li> <li>Falta de educación, capacitación y formación para un trabajo (mano de obra rutinaria o no calificada).</li> <li>Ausencia de parámetros específicos para valorar las incapacidades de los trabajadores portuarios. Son atendidos con base en normas generales del manual único de calificación de invalidez.</li> </ul>

Fuente: Elaboración UNAL, con base en trabajo de campo.

trabajadores tercerizados en los 4 puertos, más del 90% de los consultados manifestó estar afiliado de forma permanente a riesgos laborales.

En este punto, resulta importante hablar también de la incidencia de la accidentalidad en el trabajo en los dos grupos encuestados. En el grupo de los trabajadores subcontratados, algunos manifestaron haber tenido accidentes de trabajo en los últimos siete años, así: Barranquilla 21,8%, Buenaventura 16,9%, Cartagena 25,6% y Santa Marta 18,8%. En casi la totalidad de los casos, la protección en salud al momento del accidente fue asumida por el empleador.

En el caso de los trabajadores informales, la situación en materia de incidencia de la accidentalidad no es muy diferente (Barranquilla 7,8%, Buenaventura 20%, Cartagena 29,6% y Santa Marta 22,2%.); lo que varía sustancialmente es que solo en unos casos aislados la protección en salud laboral de los trabajadores informales fue cubierta por el empleador. Es decir, en la mayoría de los casos, la seguridad en salud fue asumida, al momento del accidente, por el mismo trabajador o por el régimen subsidiado en salud. En algunos casos, incluso, el trabajador no tenía protección en salud de ningún tipo en ese momento.

#### 4.7 Cumplimiento de normas sobre jornada laboral y descansos

Se insiste en que en Colombia no hay una legislación portuaria especial y que el sector se rige por las normas generales, aun existiendo particularidades que indican la necesidad de regulaciones específicas en algunos casos.

Para comenzar, de acuerdo con las bitácoras realizadas por los investigadores de campo en las visitas y observaciones sobre la actividad portuaria, y con los análisis efectuados por el experto en puertos del proyecto, se logra establecer que estos operan con un sistema de oferta y demanda, en el que el barco es el protagonista de la relación de trabajo; el barco es, en últimas, el que determina los ritmos de trabajo y, con base en esas dinámicas, el puerto está en funcionamiento las 24 horas del día. En cuanto a la demanda de trabajo, si bien es alta durante todo el año, suele haber variaciones dependiendo

el puerto y el tipo de carga que maneja. De acuerdo con la encuesta realizada fue posible identificar que, mientras en Buenaventura y Barranquilla los meses de octubre a diciembre suelen ser los que presentan mayor demanda de trabajadores, con un 30% del total, en Cartagena y Santa Marta es en los meses de enero a marzo cuando se presenta una mayor demanda de servicios, con un 33% del total. Esto indica que la demanda de trabajadores está en función del comercio exterior y, aunque es un flujo constante, existen picos de producción.

Por otro lado, fue posible evidenciar que el encadenamiento de servicios portuarios resulta determinante para identificar las horas laboradas por parte de los trabajadores de la siguiente manera:

- Nivel de operaciones marítimas: turnos laborales de hasta 12 horas, con remuneraciones y reconocimiento del pago de horas extras.
- Subniveles 1 y 2 de operaciones en tierra: jornadas laborales, por lo general, de 8 horas al día, de día o de noche, según el turno asignado. Hay pleno reconocimiento del pago de horas extras. En casos particulares, se trata de excepciones permitidas por la ley, como en puestos de dirección, confianza y manejo, que se encargan de la administración del puerto.
- Subnivel 3 de operaciones en tierra: algunos trabajadores son contratados en jornada completa de horas diarias. Se encuentran organizados por cuadrillas, en función de la carga o descarga del barco, y sus labores dependen de la llegada de la embarcación. La evidencia muestra que el 62% de estos trabajadores tiene que esperar por la carga hasta 5 horas para poder realizar sus funciones; de estos, el 54% afirma no haber recibido pago por las horas de disponibilidad laboral. Por otro lado, para otro grupo de trabajadores en cuanto a la jornada laboral, la situación se muestra compleja, según los datos recogidos. En los cuatro puertos, un alto porcentaje de los trabajadores consultados manifiesta tener que trabajar más de 48 horas a la semana. En Barranquilla el 94,5%, en Buenaventura el 44%, en Cartagena el 34% y en Santa Marta el 49% de los encuestados trabaja más horas del límite de 48 permitido por la ley. Ahora, de estos trabajadores, un grupo más reducido manifiesta tener que trabajar más de 60 horas a la semana (Barranquilla 70%, Buenaventura 2%, Cartagena 9% y Santa Marta 23%).

- Subnivel 4 de operaciones en tierra: las actividades de estos trabajadores no responden a una jornada específica, sino que dependen de la obra o labor contratada. En este caso, las informaciones varían sustancialmente entre los puertos, pero la evidencia muestra que, de los trabajadores encuestados en los cuatro puertos, existe una proporción significativa que debe trabajar más de 48 horas a la semana, es decir, por fuera de los límites que rigen actualmente la materia. Así, en Barranquilla, el 37,5%, en Buenaventura el 16%, en Cartagena el 18,5% y en Santa Marta el 37% de los participantes afirmó tener que trabajar más de 48 horas. Cabe resaltar que, al tratarse del subnivel 4 de operaciones en tierra, se infiere que, en estos casos, no se trata de cargos de dirección, confianza y manejo.

De lo expuesto se evidencia que, según más bajo sea el nivel dentro del encadenamiento de servicios portuarios del sector portuario, mayor es la tendencia a vulnerar el principio de la jornada laboral máxima y a que se presenten prácticas abusivas del fenómeno de la disponibilidad laboral, incluyendo el no pago de las horas dedicadas a esa disponibilidad.

#### 4.8 Casos de discriminación por razones de género y etnia

En relación con el género: en el grupo de los trabajadores informales, la totalidad de los trabajadores encuestados fueron hombres. Esto, aunado a las entrevistas y acercamientos de campo en los que dan cuenta de una marcada brecha de género. En cuanto al número de trabajadores en los puertos, aun cuando se tienen trabajos de diversa tipología (carga pesada, operativos, tarjadores, reconocedores de contenedores), los propios trabajadores reconocen que esto se debe a un nivel de discriminación importante.

Una inspectora del grupo de trabajo de género, señaló que al ser un grupo de reciente creación aún no se han ejercido actividades de IVC. Están realizando tres campañas de promoción de inclusión y prevención de violencia de género al interior de las empresas, así como la planeación de nuevas estrategias para la atención de las quejas o peticiones que lleguen sobre asuntos de discriminación por razones de género.

Así mismo, de las estadísticas de la ENS relativas a quejas o reclamos presentados en los CAL, puede notarse la marcada brecha entre géneros, siendo el total de quejas recibidas por hombres 1745, mientras que las de mujeres tan solo fueron 87. Se encontró además que en la SPRBUN, de la totalidad de trabajadores directos, indirectos y de aprendizaje, solo el 20 % son mujeres. Esta situación hace evidente la necesidad de planes de mejora en este sentido<sup>1</sup>.

Como nota positiva, la ANDI informó que en relación con inclusión, se destaca dentro de los resultados de estas cifras, que si bien mundialmente según las cifras de “Wista y Women in Maritime Survey de 2021” las mujeres en el sector marítimo solo representan un 16% de la fuerza laboral, en Colombia en el sector portuario las mujeres tienen una participación del 24,6%, situándose por encima de este promedio mundial y evidenciando ser un sector incluyente que está creando oportunidades para una mayor la participación de mujeres. En relación con el tema de etnia, Buenaventura se desmarca de los otros puertos. En las dos encuestas analizadas, la de trabajadores informales y la de trabajadores subcontratados, el 68 % y el 72 % manifiesta reconocerse como afrocolombiano, mientras que el porcentaje restante se considera principalmente negro o mulato. En contraste, en los otros puertos, un alto porcentaje de los trabajadores encuestados no se reconoce dentro de los grupos étnicos enunciados en la encuesta. En el grupo de “otro”, la respuesta más frecuente fue la de “mestizo”. Ahora, aunque ni de estas afirmaciones ni de las respuestas dadas a otras preguntas puede inferirse un trato discriminatorio debido a la raza, no se excluye la existencia de casos de discriminación, pues en Buenaventura un trabajador manifestó haber vivido una situación de vulneración por discriminación racial.

Además de lo anterior, es importante resaltar que en la pregunta relativa a si han sido víctimas de alguna situación que consideren vulneradora de su condición de trabajador o como ser humano, en las dos encuestas algunos trabajadores hicieron referencia a tratos discriminatorios, sin ahondar en el motivo. Sin embargo, en el trabajo

<sup>1</sup> Comunicación personal, entrevista a una inspectora de trabajo, 12 de enero de 2023.

de campo por medio de entrevistas, algunos trabajadores hicieron referencia a tratos discriminatorios por discapacidad o enfermedad durante la búsqueda de trabajo en el puerto y en situaciones de despido, sin claridades adicionales al respecto.

En el apartado de diálogo social se refieren los temas de discriminación por el ejercicio del derecho de asociación sindical.

#### 4.9 Problemas relacionados con derechos colectivos: asociación sindical, negociación colectiva

El diálogo social es un vehículo para superar conflictos, recuperar el tejido social perdido y mantener sanas las democracias; por ello, el principal objetivo del diálogo social es la promoción del consenso y de la implicación democrática de los principales actores en el mundo del trabajo. El diálogo social se concreta en lo laboral en el ejercicio de los derechos de asociación sindical, negociación colectiva y huelga.

Entre las condiciones que permiten el diálogo social sobresalen las siguientes:

- Existencia de OT y de empleadores sólidos e independientes, con capacidad técnica y el acceso a la información.
- Voluntad política y el compromiso de todas las partes interesadas.
- Respeto de los derechos fundamentales de la libertad sindical y la negociación colectiva.
- Apoyo institucional adecuado.

#### Ejercicio del derecho de asociación sindical

“Me dijeron: ¿sindicalización? Ese no es el camino si quieres seguir en el puerto” (entrevista a trabajador).

A pesar de la existencia de reglas claras en el ordenamiento internacional y nacional ya anotadas

arriba dirigidas a la protección de los sindicatos, de los trabajadores afiliados y de los no sindicalizados, de la información recogida en campo, especialmente de la encuesta a trabajadores vinculados mediante tercerización o intermediación, y de las entrevistas a diversos actores, se observa que en el sector portuario persisten problemas relacionados con la libertad de asociación sindical. Esos problemas se pueden sintetizar en las siguientes prácticas, según lo expresado por los mismos trabajadores (**tabla 8**):

Los sindicatos más representativos en el sector portuario, especialmente en lo referente a la suscripción de convenios colectivos, son la UP y SNTT. No obstante, se tiene también el acompañamiento de otras asociaciones sindicales como SINAPORTLTC, STP, Sindicato de Trabajadores del Terminal Marítimo (Sintramarítimo) y Unión de Trabajadores de la Industria Petrolera y Energética de Colombia (Utipec) que, como apoyo en los temas propiamente logísticos y técnicos de la actividad portuaria, entre otros, aportan al análisis e identificación de problemáticas centrales del sector, así como al planteamiento de estrategias de mejora.

#### Eficiencia de la negociación colectiva

En resumen, se pueden identificar los siguientes problemas que afectan el ejercicio del derecho de asociación e impiden el diálogo social entre trabajadores y empresas.

- Como resultado del trabajo de campo y los testimonios recogidos, se percibe que a actividad sindical en Colombia es peligrosa y tiene debilidades.
- Existe una alta tasa de informalidad y de tercerización que limita la posibilidad de ejercer el derecho de asociación sindical.
- Los trabajadores informales en puertos suelen estar excluidos de las discusiones laborales.
- Los trabajadores informales y tercerizados tienen poco conocimiento de las posibilidades de sindicalizarse y del objetivo de los sindicatos.
- Algunas empresas imponen barreras a la afiliación sindical mediante amenazas o beneficios.
- Los trabajadores y líderes sindicales requieren del fortalecimiento de sus capacidades de negociación colectiva y conocer los deberes y derechos de los sindicatos.

**Tabla 8.** Prácticas asociadas al incumplimiento de las normas y estándares relacionados con el sindicalismo según encuestas

PRÁCTICA	DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA SEGÚN MANIFESTACIONES DE TRABAJADORES ENCUESTADOS
Amenazas y presión frente a la sindicalización	Directivos o empleados de las empresas los amenazan con la terminación del contrato si se afilian a una organización sindical. A otros los intimidan con no contratarlos si se sindicalizan. A aquellos trabajadores que ya pertenecen al sindicato los presionan para que se salgan, so pena de ser despedidos.
Prohibición de sindicatos	En las empresas en las que trabajan están prohibidos los sindicatos y no aceptan trabajadores sindicalizados.
Temor a las represalias	Algunos trabajadores manifiestan no tener nada que ver con los sindicatos por miedo a ser despedidos.
Vulneración de la libertad de expresión en materia sindical	Se les prohíbe hablar sobre temas sindicales.
Despidos efectivos	Haber sido efectivamente despedidos de las empresas por haberse afiliado a un sindicato.
Acoso y discriminación	La coacción como consecuencia de ser miembros de un sindicato se da por vía del acoso laboral y la discriminación. No los dejan trabajar, no les permiten reunirse o conversar con compañeros no sindicalizados y hacen señalamientos a las familias de los trabajadores sindicalizados.
Oferta de beneficios	Los empleadores ofrecen beneficios laborales por medio de pactos colectivos o planes de beneficio voluntario para limitar la afiliación al sindicato.
Falta de información	De las cifras mencionadas en relación con el desconocimiento de las posibilidades de afiliarse a un sindicato, así como de las respuestas abiertas dadas por los trabajadores, se concluye que es generalizado el hecho de falta de conocimiento o la inexistencia de sindicatos. Esto se puede conectar con la prohibición en las empresas de hablar sobre los sindicatos. La censura a unos trabajadores conduce a la falta de conocimiento de los otros.
Percepción negativa de los sindicatos	Las cifras recogidas en los puertos muestran en algunos casos la mala percepción que algunos trabajadores tienen respecto de los sindicatos y sus líderes. Algunos expresan que los sindicatos solo sirven para el lucro y beneficio de sus líderes, que realmente no defienden los intereses de los trabajadores o que los trabajadores sindicalizados abusan de su posición para no cumplir sus deberes laborales.
Imposibilidad de afiliación	Por el tipo de contrato que tienen, no pueden vincularse a un sindicato o, por ser trabajadores temporales, los tiempos no pueden ser computados para cumplir el requisito de antigüedad en la empresa para sindicalizarse.

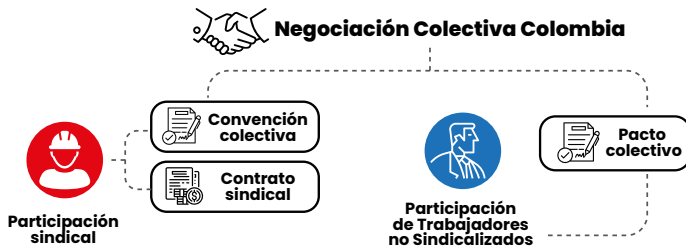
Fuente: Elaboración UNAL, con base en trabajo de campo.

En relación con los convenios colectivos suscritos, en primer lugar, resulta pertinente destacar que en Colombia existen diversas formas de negociación colectiva, como se explica en la **gráfica 35**.

Cuando se hace referencia a convenciones colectivas, se debe asociar su realización al apoyo de los sindicatos y, con ello, a las prerrogativas que nacional e internacionalmente se han reconocido en torno al derecho de asociación, siendo necesaria para su configuración la existencia de participación sindical, a diferencia del pacto colectivo, cuya

participación se centra en trabajadores no sindicalizados. Sobre los contratos sindicales es de anotar que existe una polémica en el movimiento sindical sobre su uso, pues, aunque algunas centrales de trabajadores, especialmente la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) los repudian, otros como la Confederación General del Trabajo (CGT) los defienden y los emplean en la celebración de acuerdos con empleadores. SNTT, según información recolectada, tiene a su cargo 26 convenciones colectivas activas en todo el país (SNTT, 2021), de las cuales se destacan algunas referentes al sector

### Gráfica 35. Eficacia de la negociación colectiva



Fuente: ANDI, 2019.

De acuerdo con el análisis del Centro de Estudios Sociales y Laborales (CESLA) (2023) en el cual se estudiaron 3.341 convenciones colectivas entre 2015 y 2022, en el sector portuario se han pactado 16 convenciones colectivas. Asimismo se identificaron al menos 6 sindicatos que han negociado con las empresas portuarias.

Al mismo tiempo, una vez analizadas las convenciones colectivas se encuentra que en promedio las empresas y los sindicatos han pactado por trabajador \$80.537 COP a auxilios sindicales y el valor total de estos es cerca de \$189.322.126 COP. En ese mismo sentido, el 37,50% de las empresas ha concedido por medio de convención permisos sindicales adicionales a los legales en días y horas.

La Cámara Marítima y Portuaria de la ANDI compiló cifras laborales de las sociedades portuarias afiliadas a la Cámara, y obtuvo los datos de 12 empresas que operaran en el país cerca del 54% del tráfico marítimo de servicio público, de acuerdo con las cifras de tráfico portuario del 2021. Estas 12 empresas tienen vinculados 3.301 empleados directos, y el 25% de las empresas tienen organizaciones sindicales constituidas. Hay 4 organizaciones sindicales constituidas, 3 convenciones colectivas vigentes y 2 suscritas a un pacto colectivo. Un total de 625 trabajadores están sindicalizados, los que representan el 19% del total de 3.301 trabajadores, pero equivalen al 63% tomando como base el total de trabajadores de las empresas con sindicatos.

portuario, que sirven como modelo o antecedente de negociación y que resultan interesantes para la evaluación de modelos y métodos de diálogo social en el marco de una negociación colectiva. En la **tabla 9** se presentan los convenios más relevantes de los diferentes sindicatos.

Las convenciones colectivas celebradas tienen en común algunos aspectos referentes a permisos sindicales, bonificaciones por productividad, reconocimiento de horas extras, garantías de seguridad y salud en el trabajo, entre otros derechos fundamentales para garantizar los mínimos laborales. La incidencia de estas negociaciones colectivas exitosas en el planteamiento de políticas y planes de mejora recae principalmente en los aspectos de seguridad social en el trabajo, jornada laboral y/o reconocimiento de horas extras y bonificación por productividad: factores que, sin duda alguna, representan un avance significativo en cuanto a las garantías de los trabajadores directos de las sociedades portuarias y deberían retomarse como punto de partida en futuras negociaciones.

Resulta pertinente destacar que fue difícil identificar el número exacto de pactos o convenciones

colectivas, debido a los problemas de gestión documental por parte de los sindicatos, así como a las debilidades en el archivo sindical del MDT, lo que representa una importante barrera de acceso a la información sobre el tema.

Bajo la perspectiva de los empresarios, las cifras de sindicalización de las empresas afiliadas a la Cámara de Puertos de la ANDI muestran un porcentaje de sindicalización por encima del promedio nacional, que, según las cifras de medición de esta organización, con sus empresas afiliadas estaría alrededor del 21.9%.

En contraste, la perspectiva de los trabajadores sobre la eficacia de la negociación y el grado de penetración del derecho de asociación en las empresas, se evidencia que persisten los reclamos de los trabajadores en materia de informalidad laboral, modalidades de contratación, derechos de asociación sindical y negociación colectiva y de condiciones de trabajo, especialmente en jornada laboral, disponibilidad y posibilidad de desmejora en los salarios principalmente en los trabajadores informales y los subcontratados en modalidades de tercerización e intermediación, entre otros.

**Tabla 9. Negociaciones colectivas**

No.	SINDICATO	EMPRESA	PUERTO	AÑOS
1.	SNTT	Muelles El Bosque	Cartagena	2012-2014
2.	SNTT	SPRBUN	Buenaventura	2015 - 2017
3.	SNTT	COMPAS S.A. y Cartagena Container Terminal Operator /ATM	Cartagena	2016 - 2018
4.	SNTT	COMPAS S.A	Cartagena, Barranquilla, Tolú y Buenaventura	2019-2022
5.	UP Barranquilla	Sociedad Portuaria Gran Puerto SPRB Sociedad Portuaria Rio Grande OSITRADEMAR	Cartagena	2019-2022
6.	UP Buenaventura	SPRBUN	Buenaventura	2015-2017
7.	UP Barranquilla	SPRB Sociedad Portuaria Rio Grande OSITRADEMAR	Barranquilla	2016 - 2018
8.	UP Barranquilla	SPRB	Barranquilla	2018-2020
9.	UP Barranquilla	SPRB	Barranquilla	2020-2022
10.	SNTT	Sociedad Portuaria Rio Grande/TRADEMAR/TECSA	Barranquilla	2017-2019
11.	SNTT	SPRB	Barranquilla	2017 - 2019
12.	SNTT	OPERLOG	Santa Marta	2017 - 2019
13.	SNTT	TCBUEN	Buenaventura	2016-2018
14.	SNTT	SPRBUN	Buenaventura	2018-2020
15.	SNTT	CIAMSA	Buenaventura	2018 - 2020
16.	SNTT	TCBUEN	Buenaventura	2018-2020
17.	SNTT	Agua Dulce - SPIA	Buenaventura	2021-2023
18.	UP Barranquilla	SPRB	Barranquilla	2022 - 2024
19.	SNTT	TCBUEN	Buenaventura	2021-2023
20.	SNTT	OPERLOG	Santa Marta	2021-2023
21.	SNTT	CIAMSA	Buenaventura	2021-2023

No.	SINDICATO	EMPRESA	PUERTO	AÑOS
22.	SNTT	COTECMAR	Cartagena	2023-2025
23.	SNTT	SPRBUN	Buenaventura	2023-2025
24.	SNTT	SPRB	Barranquilla	2024-2026
25.	SNTT	Sociedad Portuaria Rio Grande	Barranquilla	2024-2026
26	STP	ZELSA	Buenaventura	2024-2026

Fuente: Elaboración UNAL y Partners, con base en trabajo de campo.

Lo anterior lleva a la conclusión de un bajo nivel de eficiencia de la negociación colectiva en un contexto integral.

A esto se suman las afirmaciones de algunos trabajadores y directivos de sindicatos quienes consideran que la existencia de pactos colectivos y planes de beneficio voluntario inciden en la baja eficiencia de la negociación colectiva, así como el bajo grado de penetración del derecho sindicalizado en el sector.

Por su parte, los empresarios y la Cámara de Puertos de la ANDI, en las mesas de trabajo y reuniones realizadas durante la Evaluación, identificaron prácticas que afectan la eficacia del diálogo social por el uso excesivo o abusivo de los derechos de asociación sindical y de negociación colectiva, como:

- El interés especial de los sindicatos, por lograr garantías de permisos y fueros sindicales, que no coinciden necesariamente, con su real grado de representación de los trabajadores.
- Acciones de los sindicatos en los procesos de negociación, como es el caso del retiro de los pliegos de peticiones en etapas muy avanzadas de la negociación para reiniciarla y hacer permanente el fuero circunstancial del artículo 25 del Decreto 3135 de 1968.
- La creación de organizaciones sindicales con el único y exclusivo interés de obtener fueros y permisos, así como la afiliación de los trabajadores a varias organizaciones sindicales creando una suerte de “carrusel” de dichas garantías.

En efecto, la Sentencia C-063 de 2008 de la Corte Constitucional que declaró contraria a la Constitución la norma que disponía que para efectos de negociación colectiva los trabajadores estarían representados por el sindicato que agrupara a la mayoría, ha tenido como consecuencia la creación de múltiples organizaciones sindicales en una empresa y ha generado condiciones que afectan y dificultan la negociación colectiva en cuanto a:

- Representatividad sindical: La conformación de nuevas organizaciones sindicales, en ocasiones no representa un incremento del número de afiliados, por la posibilidad de multifiliación que tienen los trabajadores.
- Permisos y fueros sindicales: Al aumentar el número de sindicatos incrementan los permisos y fueros sindicales en un número que puede resultar excesivo si se contrasta con el número de trabajadores de la empresa, lo que afecta la sostenibilidad de las empresas al elevar sus costos.
- Dinámica de la negociación colectiva: coexistencia de múltiples organizaciones sindicales en una empresa le otorga a cada una el derecho a presentar pliegos de peticiones, y la falta de unidad e integración de estos genera la posibilidad de que se presenten en distintos tiempos lo que causa que la empresa se encuentre permanentemente en conflictos colectivos, afectando la sostenibilidad del negocio.

**Capacidad de los sindicatos y otros actores en la generación de acuerdos. Esfuerzos de diálogo social del sector privado y las ONG**

De las cinco organizaciones sindicales identificadas en el ámbito portuario solo dos tienen alcance nacional: el SNTT y la UP. Estas son las dos únicas organizaciones que tienen presencia en los cuatro puertos del país. El resto de los sindicatos identificados (Sindicato de Trabajadores Portuarios [STP], Sinaportlc y Sintramarítimo) son de alcance local y tienen como sede de Buenaventura.

El mero hecho de ser un trabajador sindicalizado, independientemente del modelo de contrato que tengas, es razón para un despido. Adicionalmente, la empresa trata de igualar en beneficios y mejoramiento de condiciones a los trabajadores no sindicalizados, para que no se afilien a los sindicatos". (Dirigente sindical en Buenaventura, comunicación personal, 15 de diciembre de 2022).

Una organización sindical en Buenaventura señaló que las principales barreras están relacionadas con el tipo de contrato. Mientras los trabajadores sindicalizados tienen contratos a término indefinido y trabajan directamente para la empresa, los no sindicalizados, en muchos casos, tienen contratos a término fijo o son informales.

Se puede decir que desde el momento de cambio en el modelo de gestión de los puertos en el país, estos han tenido que enfrentar problemas ambientales, de competitividad, modernización, malas prácticas empresariales y, por su puesto, malas prácticas laborales. Es de destacar que los primeros tres problemas siempre han sido asunto central en la búsqueda de soluciones; sin embargo, los problemas laborales pasaron a ser una cuestión central con posterioridad a la firma del TLC entre Colombia y Estados Unidos y con PAL en el 2011.

En este orden de ideas, el sector empresarial, a través de un trabajo mancomunado con algunos entes gubernamentales, y de importantes gremios empresariales como la ANDI, ha generado guías de calidad empresarial y catálogos de buenas prácticas, con el objetivo de resolver los problemas más comunes en el sector, como, por ejemplo, la Guía Ambiental de los Terminales Portuarios, en la que se destaca un importante esfuerzo por mitigar los efectos ambientales que produce la operación portuaria.

Hay actores que contribuyen al diálogo social laboral por medio de la identificación de problemáticas de trabajo, organización y asesoría a los trabajadores de forma individual, o el suministro de información y capacitación, tal como la oficina en Colombia de la OIT, el Centro de Solidaridad y la ENS, que realiza informes para visibilizar las problemáticas más comunes, y, por supuesto, los sindicatos que, a través de convenciones colectivas, intentan mejorar las condiciones de los trabajadores.

Pese a los esfuerzos anteriores, los problemas laborales en el sector persisten, y es ahí donde el diálogo social debe tomar un papel protagónico.

### Escenarios bipartitos y tripartitos en el diálogo social

Existen los denominados mecanismos bipartitos, correspondientes a las negociaciones adelantadas entre trabajadores y empleadores, y el diálogo tripartito, que exige la participación de los empleadores, los trabajadores y el Gobierno nacional. Además de ello, los mecanismos de participación ciudadana implican también una toma de postura que permite impulsar soluciones y que, aun cuando no son un actor directo en estos esquemas, han demostrado tener una función muy importante. En los puertos estudiados, el mecanismo más común para la solución de problemas laborales es el de solución bipartita, entre sindicatos y empresas. Sin embargo, es posible que los trabajadores negocien sus condiciones laborales directamente a través de grupos de trabajadores no sindicalizados o de arreglos directos con el patrón.

Otro escenario corresponde a las vías de hecho ejercidas por los trabajadores, sindicalizados y no sindicalizados, que se ven reflejadas en situaciones como la huelga o la convocatoria a paro, caso en el cual el resto de la población puede apoyar los reclamos de los trabajadores como mecanismo de presión para que el Gobierno sea un actor fundamental dentro de las negociaciones laborales colectivas. Aquí la relación bipartita transmuta en relación tripartita.

Un escenario más se da en la negociación entre el trabajador individual y su empleador, con el fin de mejorar sus derechos laborales. Esta última

solución ha demostrado ser poco eficaz, aunque las empresas suelen incorporar planes de beneficios laborales para evitar que los trabajadores se asocien a los sindicatos.

En relación con el diálogo tripartito, es importante mencionar que el Gobierno nacional ha puesto en práctica este mecanismo a través de diferentes espacios de diálogo social. Algunos de estos son:

- Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales (CPCPSL). Es el principal escenario para fomentar el diálogo social en material laboral y salarial del país<sup>1</sup>.
- SDCPSL: Su principal objetivo es contribuir en la solución de los conflictos colectivos de trabajo y concertar las políticas salariales y laborales a nivel departamental.
- Subcomisión de Asuntos Internacionales: encargada de estudiar y analizar las normas internacionales del trabajo y su implementación en el caso nacional.
- Comisión Especial de Tratamiento de Conflictos ante la OIT (CETCOIT): su función es atender los conflictos suscitados en materias reguladas por Convenios de la OIT y ratificados por Colombia, en relación con aspectos relativos a la libertad sindical.

Finalmente, hay que destacar la participación de actores de la sociedad civil como las iglesias o los movimientos y organizaciones sociales. Es el caso de las organizaciones gestadas en el Paro Cívico de Buenaventura en 2017, cuyo papel fue crucial para la construcción de acuerdos, como se evidencia en algunas entrevistas.

A las mencionadas SDCPSL se suman 10 subcomisiones temáticas nacionales enfocadas en asuntos laborales, tales como género, formalización laboral rural, asuntos internacionales, sector público, trabajo doméstico, CETCOIT, gestión laboral migratoria, productividad, protección social y análisis

<sup>1</sup> La CDPSL fue creada mediante el Artículo 56 de la Constitución Política de Colombia, con el objetivo de fomentar las buenas relaciones laborales, contribuir a la solución de los conflictos colectivos de trabajo y concertar las políticas salariales y laborales. La ley 278 de 1996 creó la Secretaría Técnica Nacional y las departamentales, la cual en el caso del orden nacional, inicia su funcionamiento a partir del 3 de octubre de 2012 (MinTrabajo, 2023).

del sistema pensional, a las cuales se sumó en el 2019 una subcomisión accidental de trabajadores portuarios, producto del Paro Cívico de Buenaventura de 2017.

Algunas SDCPSL han apoyado los mecanismos de solución de conflictos, sin embargo no obstante, en ningún caso de los estudiados en Bolívar, Valle del Cauca, Atlántico y Magdalena se identificó participación del sector portuario en estos espacios. Como se dijo antes, en algunos casos como el de Buenaventura, se ha optado por mecanismos alternos de diálogo social, como es el caso del Paro Cívico de 2017. Cabe anotar que, en el caso de la Dirección Territorial del MDT del Valle del Cauca, se ha optado por un mecanismo de solución a través de recomendaciones sin sanciones efectivas, en procura de lograr un adecuado diálogo social.

Sobre la existencia de otros mecanismos alternativos de solución de conflictos con intervención de terceros, en entrevista con inspectores de Trabajo del MDT de Barranquilla se identificó que muchos de los trabajadores no elevan sus quejas y peticiones directamente, pues prefieren acudir a los CAL. En efecto, durante el proceso de recolección de información por parte del equipo del PCP, los trabajadores entrevistados en Barranquilla indicaron que los CAL son un mecanismo más efectivo para la protección de los derechos de los trabajadores informales frente a los operadores portuarios (Análisis resultados Learning Agenda intervenciones 2 y 3 PCP, agosto de 2023).

### El Paro Cívico de Buenaventura y su incidencia en temas laborales portuarios

El Paro Cívico de Buenaventura fue un proceso de movilización y protesta social que se desarrolló entre el 16 de mayo y el 6 de junio de 2017, cuyo objetivo era que el Gobierno nacional atendiera las demandas que tenía esta ciudad, relacionadas con aspectos como salud, vivienda, acceso al agua, protección del medio ambiente, empleo y violencia, entre otros.

Dentro de las demandas del Comité del Paro Cívico se buscó atender distintas problemáticas históricas de Buenaventura como, por ejemplo, cobertura en salud, protección de los ecosistemas, cobertura y calidad en educación, saneamiento e

infraestructura, acceso a justicia y reparación de víctimas, ordenamiento territorial, fortalecimiento de la producción local y regional, todo esto enmarcado en la generación de empleo e ingresos para las familias. De esta manera, el 6 de junio de 2017 se logró el acuerdo conjunto entre los representantes del Gobierno nacional y del Comité del Paro Cívico, en el que establecen los pactos y compromisos para el reconocimiento de las protestas sociales y la creación de una serie de instancias para la garantía de los derechos de las personas que participaron en el paro cívico.

El acuerdo comprende 177 puntos, de los cuales 41 corresponden a la mesa temática de productividad y empleo, y según información del Comité Ejecutivo del Paro Cívico Buenaventura con corte a noviembre de 2021, 6 han sido cumplidos y 6

tienen una ruta crítica definida los demás no tienen avance. La siguiente **tabla 10** presenta los compromisos más relevantes para esta Evaluación.

En cumplimiento de los acuerdos del paro cívico, el 21 de octubre de 2022 se aprobó el Plan Integral Especial para el Desarrollo de Buenaventura (PIEDB) en el que participaron los bonaverenses, la comunidad internacional, el Gobierno nacional y la academia. El PIEDB debe ser cumplido en 10 años, prorrogable por 10 años más desde su aprobación<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Vicepresidencia de la República (2022). La vicepresidenta Francia Márquez anuncia una gran noticia para el pueblo de Buenaventura. Se aprueba el Plan Integral Especial para el Desarrollo del Distrito de Buenaventura (PIEDB). <https://tinyurl.com/fd7dt88b>

**Tabla 10. Paro cívico: compromisos y estado de cumplimiento**

N.º	COMPROMISO	ESTADO
3.10	Se exige que el MDT eleve a la categoría de oficina especial a la dependencia de este ministerio en Buenaventura.	Cumplido
3.11	El MDT se compromete a crear una submesa de acceso al empleo con el Servicio Público de Empleo, a la cual se convocará a la ANI, la Cámara de Comercio y la Alcaldía de Buenaventura, con el objetivo de evaluar posibilidades de garantizar porcentajes de vinculación de la fuerza laboral bonavarense, por medio de instrumentos como los contratos de concesión, acuerdos de voluntades con empresas o acuerdos aprobados por el Distrito de Buenaventura.	Con ruta crítica
3.14	Se exige que el MDT expida una reglamentación de la actividad laboral en los puertos, previa concertación con los sindicatos. Se propuso que este tema fuera abordado en el marco de la CDPSL. En este punto hay disenso y se somete a la mesa de mecanismo.	Con ruta crítica
3.15	El Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) se compromete a certificar en competencias laborales en el sector portuario a estibadores, portaloneros, operadores de richstaker y operadores DTT. Se requirió que los participantes aportaran un sitio para aplicar las evidencias de desempeño.	Con ruta crítica
3.18	Se deja constancia de que los sindicatos exhortan a la ministra de Trabajo y al Gobierno nacional a resolver los conflictos del magisterio y de los funcionarios del MDT atendiendo sus aspiraciones de reajuste y nivelación salarial.	Cumplido
3.20	El MDT solicitará a la sociedad portuaria los estudios sobre escala salarial de la actividad portuaria elaborados por Human Capital.	Cumplido
3.24	Se fortalecerá el Comité Técnico del SENA para que no sólo participe el sector pesquero, sino los otros actores de las redes de conocimiento que tienen que ver con el SENA.	Cumplido

Fuente: Documento final “Aportes de SAI a la Evaluación Integral”, marzo 2022. Elaborado por Social Acontabititty International para el PCC.

En su Plan de Acción 2023 el MDT estableció la estrategia “trabajo por el cambio”, en el cual se determinan los objetivos e iniciativas estratégicas, así como las iniciativas tácitas para el presente año en todas las direcciones y dependencias territoriales. Para Buenaventura existen, a través de la Oficina Especial del Trabajo, unos objetivos e iniciativas generales. Sin embargo, cabe resaltar que para el caso del Comité de Paro Cívico de Buenaventura existen unos objetivos e iniciativas específicas.

#### 4.10 Grado de afectación de los problemas estructurales en los puertos

En los cuatro puertos se identificaron casos donde los trabajadores manifiestan no contar con una vinculación formal de ningún tipo.

La tercerización laboral está presente en todos los puertos, resultado del modelo portuario en el que se contrata a terceros para las diferentes actividades de operación, el cual promueve la especialización, la mayor diversificación y la reducción de costos. Sin embargo, en el trabajo de campo se observó que en los puertos de Cartagena y Santa Marta las sociedades portuarias cuentan con mayor integración de servicios al participar también en empresas que son operadores portuarios, lo que incide en el número de operadores portuarios y, por ende, en las modalidades de vinculación de los trabajadores.

La intermediación laboral es una modalidad con participación media en Barranquilla, Buenaventura y Santa Marta, mientras que Cartagena se encuentra en un nivel bajo.

Frente a la seguridad y salud en el trabajo, dentro del grupo de trabajadores informales, en Barranquilla y Cartagena se identificó un bajo nivel de aseguramiento en riesgos laborales, con un 87,5% y 88,9%, respectivamente; un nivel medio de aseguramiento en Santa Marta, con un 57,7% y en Buenaventura el 72% de los trabajadores informales están afiliados a ARL. No obstante, el grupo de trabajadores informales tiene el riesgo de vulneración más alto.

Respecto a la jornada laboral y descanso de los trabajadores entrevistados, se determinó una alta afectación por esta problemática, ya que las jornadas laborales suelen ser superiores a las 48 horas semanales, y los trabajadores entrevistados afirmaron que no tienen derecho a descanso o a percibir pago por horas extras en los siguientes porcentajes: Barranquilla el 94,5% de los entrevistados, Buenaventura y Santa Marta el 44 % y el 49 % respectivamente, y Cartagena el 34%.

#### 4.11 Iniciativas previas para promover y mejorar el cumplimiento

##### Esfuerzos por parte de la OIT

La OIT realiza una tarea de revisión constante de las situaciones laborales en el país. En el marco del PAL se ha enfocado en valorar las situaciones laborales de los sectores priorizados (palma, hidrocarburos y minería, puertos y flores).

De acuerdo con la OIT en Colombia, y según la información recolectada, en el caso de los puertos la intervención de esta organización se puede resumir en tres grandes macroobjetivos: (1) desarrollar capacidades en materia de protección a los sindicalistas; (2) desarrollar el diálogo social; y (3) acompañar al Gobierno nacional en el desarrollo de mecanismos para la protección de trabajadores.

##### Esfuerzos de Cooperación Técnica financiados por el USDOL

Con sustento en el PAL, el Gobierno de los Estados Unidos enfocó su cooperación en cinco sectores económicos del país: flores, azúcar, hidrocarburos, aceite de palma y puertos. En el marco de la promoción del cumplimiento de las normas internacionales del trabajo en Colombia, el USDOL desarrolló el Programa de Capacitación para Promover la Demanda de Derechos Laborales en Colombia, una estrategia en tres fases, desde el 12 de marzo del 2012 hasta el 31 de marzo del 2021(OIT, s. f.).

### Centros de Atención Laboral (CAL)

Con financiación del Departamento del Trabajo de los Estados Unidos, la ENS implementó un proyecto por medio del cual se crearon unos centros de atención para los trabajadores con el objetivo de brindar asesoría y acciones judiciales a trabajadores en temas relacionados con derecho laboral. El proyecto tuvo una alta acogida por parte de los trabajadores portuarios hasta su finalización en septiembre de 2022.

### Seguimiento a la problemática por parte de la Escuela Nacional Sindical

La ESN ha hecho seguimiento a los avances del PAL en los sectores priorizados. En un documento denominado “Plan de Acción Laboral en los Cinco Sectores Priorizados. Después de diez años, ¿qué ha pasado en términos de la protección de los derechos de trabajo?” (ENS, 2021), hace referencia a los desarrollos en cada uno de los cinco sectores, dentro de los cuales se encuentra el de puertos.

Sus esfuerzos pueden resumirse en:

- Elaboración de un mapeo de los procesos empresariales a partir de la privatización de los puertos.
- Identificación de dinámicas de precarización laboral, en las que se destaca la tercerización irregular y la intermediación ilegal.
- Apoyo y asesoramiento a las organizaciones sindicales para la defensa de los trabajadores.
- Identificación de barreras que impiden el cumplimiento de la legislación laboral internacional, por medio de la elaboración de informes periódicos sobre la situación sindical.

### Esfuerzos por parte del sector empresarial

Por último, las sociedades portuarias o concesionarios y los operadores portuarios, a través de un trabajo liderado por la ANDI, han venido implementando la “Guía de buenas prácticas en contratos de concesiones portuarias 2022” (ANDI, 2022). Esta última tiene el objetivo de que las empresas abandonen las prácticas empresariales

abusivas y realicen de manera más eficiente la gestión administrativa, con el propósito de que sean empresas más competitivas y eficientes, así como de establecer estándares de cumplimiento.

### Otras iniciativas

- El Centro de Estudios del Trabajo (Cedetrabajo), la Asociación Colombiana de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (Acopi), la Fundación Ford, la Red de Justicia Fiscal de América Latina y el Caribe, la Red Latinoamericana por Justicia Económica y Social (Latindadd), entre otros, ayudan con la financiación y elaboración de diversas iniciativas encaminadas a realizar seguimiento al cumplimiento de las metas que se ha trazado el PAL.
- Programa de certificación de wincheros, llevado a cabo en el 2018 por parte del SENA, en alianza con el Sindicato UP, mediante el cual se realizaron capacitaciones para mejorar las condiciones laborales, de seguridad y calidad de vida de estos trabajadores (SENA, 2018).

### Experiencias poco exitosas

La creación del Registro de Trabajadores Portuarios (Rutraport), a través de la Resolución 0532 de 2020.

La creación de este registro responde a uno de los requerimientos del Paro Cívico de Buenaventura de 2017 y su objetivo es estructurar un registro que permita identificar a todos los trabajadores del sector portuario así como sus condiciones laborales. El MDT está en proceso de estructurar el proyecto para la creación y puesta en marcha del Rutraport<sup>1</sup>. El 26 de febrero de 2020, fue expedida por el Ministerio de Transporte la Resolución 532 del Ministerio de Trabajo, la cual crea el Rutraport, que indica quiénes son los responsables del reporte, el ámbito de aplicación, la información a reportar, periodicidad, vigencia, administración del registro, coordinación, inspección y vigilancia.

Contrariamente, el sector empresarial considera que el Rutraport no tendrá utilidad. A continuación sus razones:

<sup>1</sup> En una reciente visita del presidente Gustavo Petro a Buenaventura, la ministra del Trabajo, Gloria Inés Ramírez, señaló que ya se contaba con los recursos para poner en marcha el Rutraport.

“En las sesiones de trabajo con la ANDI expresaron que la herramienta de Rutraport es un sistema de datos que repite la información de la PILA, que solamente servirá para captar información de las empresas que están en el circuito de la formalidad, que ya pueden ser sujeto de control y verificación; y finalmente creará un requisito adicional para las empresas del sector con un costo adicional y sin generar valor. Adicionalmente, este registro no es necesario para tener la información que se solicita, y que sería suficiente con tener un acuerdo con el Ministerio de Salud y el DANE para consolidar en un informe la caracterización del sector, evitando incurrir en costos de gestión adicionales por parte del sector público y en reprocesos de información al sector empresarial”.

El sector empresarial también se refirió a la desarticulación entre el objetivo de este registro y la información que se tiene planeado recoger. “Dentro de los objetivos que tiene este registro se mencionan en la Resolución 532 de 2020:

- “i) orientar la política laboral del sector;
- ii) mejorar la oferta de empleo y formación de estos;
- iii) facilitar los procesos de inspección del trabajo en este sector de la economía”.

Sin embargo, el Rutraport, de acuerdo con la Resolución, requerirá información tal como: relación de trabajadores, salario, jornada de trabajo, sexo, edad, identificación de la empresa responsable, sector económico, tamaño y tipo de actividad (información que ya se tiene en otros registros), y se pierde así una oportunidad valiosa para el sector de obtener información relevante para cumplir los objetivos. Antes de ser expedida la Resolución 532 de 2020, del MDT, la ANDI sugirió a este realizar mesas de trabajo, para hacer un levantamiento de la información sobre las necesidades de formación del capital humano en el sector portuario y avanzar en tal sentido con apoyo del MDT, del SENA y otras entidades que pueden dar soporte en el fortalecimiento del capital humano del sector portuario y cumplir con el objetivo establecido en la Resolución 532 de 2020”.





**5.**  
*Conclusiones y  
recomendaciones  
de la Evaluación*

Este capítulo está dividido en tres partes: presenta primero unas conclusiones generales, a continuación, las conclusiones ordenadas por problemas laborales estructurales y condiciones de trabajo, y por último, presenta las barreras y oportunidades para mejorar el cumplimiento de la legislación laboral. Las conclusiones y recomendaciones puntuales se resumen en un cuadro al final del capítulo.

## Conclusiones generales

El informe examina los cambios fundamentales que se produjeron después de la privatización de los puertos en virtud de la Ley 1 de Puertos. En ese año se registró un cambio fundamental en el modelo de gestión y operación de los puertos en el país con la entrada del sector privado mediante contratos de concesión, que conforman un modelo de negocio basado en la división de actividades y responsabilidades entre concesionarios o sociedades portuarias (encargados de la administración de los terminales) y operadores portuarios (encargados de la operación de la carga). La operación de la carga es a su vez subcontratada dependiendo de la actividad requerida y el tipo de carga. Más adelante decisiones judiciales permitieron a las sociedades portuarias, concesionarias, actuar como operadores portuarios y se continuó con el modelo de subcontratación de actividades de operación. Esto aplica actualmente para las sociedades portuarias regionales en Barranquilla, Cartagena y Santa Marta, incluida la SPRBUN, con la aclaración que esta última es la única que mantiene la prohibición de actuar como operador de carga a granel.

En el análisis realizado para identificar las barreras para el cumplimiento de la regulación de las relaciones de trabajo se encuentran dos grandes escenarios laborales: el de la informalidad y el de la formalidad.

En la informalidad se presenta una sistemática vulneración de derechos laborales y de la seguridad social, por inexistencia de contratos de trabajo; completa inestabilidad; falta de protección en salud, pensiones y riesgos laborales; extensión de la jornada laboral por fuera de los máximos permitidos, sin reconocimiento de trabajo suple-

mentario; no pago de las horas de disponibilidad; vulneración del derecho de asociación sindical y discriminación. Estas condiciones se identificaron principalmente en las actividades relacionadas con la carga a granel y general, y en el final del encadenamiento productivo cuando la carga llega a los camiones para su transporte terrestre. Se encontró en la Evaluación —tal como aparece documentado en este trabajo— una diversidad en cuanto al tipo y nivel de las vulneraciones de derechos.

En la formalidad existen diversos escenarios:

- La formalidad plena, en la cual están los trabajadores de operaciones marítimas y los de operaciones en tierra vinculados directamente con sociedades portuarias o grandes operadores portuarios, los cuales tienen contratos de trabajo con garantías laborales, negociación de pactos y convenciones colectivas en algunas empresas, y buen nivel de cumplimiento de normas, con algunas circunstancias específicas de vulneración.
- La tercerización e intermediación laboral, con prácticas legales utilizadas en cumplimiento de la normativa laboral, en unos casos, y en otros casos prácticas que reflejan cumplimiento parcial de la normativa laboral y cierto grado de informalidad. Esto acompañado de serias afectaciones negativas en condiciones de trabajo y vulneración concreta de derechos, que se especifican en los apartes correspondientes.
- Se evidencian en la investigación de campo, algunos casos de tercerización e intermediación ilegales que esconden verdaderas relaciones laborales entre los trabajadores y las empresas beneficiarias de los servicios, y uso de las figuras para contratar trabajadores en condiciones de desigualdad, fingiendo la prestación de servicios especializados. Son casos en los cuales debe aplicarse el principio de primacía de la realidad sobre las formalidades.

Para los dos últimos escenarios, resultó de suma dificultad acceder a información completa y confiable; además, es claro que corresponde al sistema de IVC del MDT activar las correspondientes investigaciones administrativas o que exige la jurisdicción para adelantar los procesos ordinarios laborales.

En definitiva, se concluye que el modelo de negocio basado en la separación de responsabilidades de administración del terminal y operación de la carga con participación de múltiples actores que contratan entre ellos podría fomentar el deterioro de las condiciones de trabajo. Mientras más alejada esté la actividad en la cadena de servicios de aquellas que llevan a cabo las sociedades portuarias, existe riesgo de desmejora en las condiciones laborales, hasta llegar a la informalidad laboral y a una posible vulneración sistemática de los derechos fundamentales de los trabajadores.

Existe entre los diferentes actores (empresarios, sindicatos, trabajadores e inspectores de trabajo) falta de conocimiento de las normas y reglas existentes sobre contratación, intermediación, tercerización, derechos laborales, seguridad social y jornada laboral, entre otras. El nivel de conocimiento disminuye con el nivel de educación y de fortaleza empresarial. Existen imprecisiones terminológicas en relación con los fenómenos de la intermediación y la tercerización. Sobre las condiciones de trabajo registradas en los puertos hay diferentes percepciones por parte de estos actores, que aparecen en cada uno de los apartes de esta Evaluación. Adicionalmente, no se percibe un consenso o un sentido integral entre los empresarios y otros actores del encadenamiento, que les permita percibirse y asumirse (sociedades portuarias y operadores portuarios) como parte de un mismo sector y les posibilite así buscar soluciones conjuntas a los problemas identificados.

Las condiciones objetivas de los cuatro puertos estudiados presentan diferencias en los tipos de concesión, la forma de gestión de los puertos, los tipos de carga, los modos de relacionamiento entre empresas y entre estas y los trabajadores, la magnitud de la informalidad y en los niveles de cumplimiento de las normas laborales. Dichas diferencias arrojan evidencias específicas y exigen análisis propios, como se registra en el capítulo 2 de esta Evaluación. Por lo anterior, no se puede afirmar que exista un sector portuario uniforme o estandarizado.

Las condiciones arriba anotadas inciden en forma directa en el ejercicio de los derechos colectivos de los trabajadores. En concreto, se ven afectadas la asociación y la negociación colectiva, en

la medida en que se organizan las empresas en la cadena de subcontratación ya descrita o cuando se presentan verdaderas situaciones de limitación efectiva de estos derechos a quienes se sindicalicen, con advertencias, despidos o no prórroga de contratos por parte de los empleadores.

Resulta relevante registrar que, a pesar de evidentes esfuerzos, el desempeño de las entidades públicas y el ejercicio de IVC del MDT no garantizan a fondo los derechos laborales. Hay fallas en coordinación y atención de quejas, existe insuficiencia de personal y falta capacitación. Adicionalmente, hay una falta de articulación interinstitucional entre los diferentes actores responsables de controlar las empresas del sector portuario con funciones claras de IVC para la eficacia del servicio público de puertos o de las normas de competencia (Supertransporte y SIC, entre otros) y aquellos responsables de controlar el cumplimiento de la normativa laboral y de seguridad social (MDT y UGPP).

## Conclusiones ordenadas por problemas

### Sobre las modalidades de contratos y estabilidad laboral

Como resultado de la Ley 1 de Puertos, el sector portuario en Colombia se desarrolló con base en un modelo de negocio basado en la división de actividades y responsabilidades entre concesionarios o sociedades portuarias, encargados de la administración de los terminales, y operadores portuarios, encargados de la operación de la carga. La operación de la carga es a su vez subcontratada dependiendo de la actividad requerida y el tipo de carga. Adicionalmente, el modelo responde a los requerimientos globales del comercio marítimo, en el cual se requieren terminales realizando labores 24 horas al día, 7 días a la semana, y cuyas actividades y requerimientos de trabajadores dependen de la llegada de buques con carga de importadores y exportadores.

Este modelo de negocio tiene una incidencia fundamental en las diferentes modalidades de contratos por medio de las cuales se vincula a los

trabajadores. La prevalencia de contratos a término fijo o por obra o labor en los escenarios de tercerización, intermediación e informalidad laboral va ligada a las relaciones comerciales entre los operadores portuarios principales y los operadores portuarios subcontratados o secundarios y las relaciones comerciales de todos estos con importadores y exportadores de carga. Por el contrario, los trabajadores que se encuentran en el escenario de la formalidad plena, vinculados directamente con las sociedades portuarias y los operadores portuarios principales gozan, en gran medida, de estabilidad laboral con contratos a término indefinido.

Al estudiar la situación de trabajadores vinculados a operadores portuarios secundarios, en los que se identifican la mayoría de los escenarios de tercerización, intermediación e informalidad laboral hay preponderancia de contratos a término fijo o por obra o labor, con duración inferior a un año o, incluso, inferior a tres meses, con renovaciones consecutivas en el tiempo que, en ocasiones, superan los 10 años. Estos trabajadores ven vulnerado de forma sistemática su derecho a la estabilidad laboral y otros derechos tales como la asociación sindical.

Se reporta en las encuestas efectuadas que las modalidades de contratos diferentes al indefinido son utilizadas para contratar personal en todo el espectro de actividades del encadenamiento relacionado con el manejo de la carga, incluidas aquellas cuya necesidad es continua para la operación del respectivo terminal.

Se identifica debilidad en los procesos de control tanto de las condiciones laborales (por parte de MDT y UGPP) como de las operaciones de las empresas (Supertransporte, SIC y Cámara de Comercio, entre otras).

### **Sobre la informalidad laboral**

Los trabajadores más afectados por la informalidad son los estibadores, los wincheros, los braceiros, los coteros y los carperos, que se encuentran en el eslabón más lejano de las actividades del encadenamiento de servicios de la carga a granel y general. No están visibilizados ni identificados institucionalmente y tampoco se encuentran asociados a organización alguna.

En la última parte de la cadena de servicios portuarios hay una zona difusa que se traslapa con el inicio de la cadena del transporte terrestre de carga. Los trabajadores que se ubican en dicha zona (braceiros, coteros y carperos) son mayoritariamente trabajadores informales, con pocas posibilidades de vida digna y condiciones de trabajo decente. Debido a la mencionada indefinición —y a pesar de su importancia para el funcionamiento del puerto— no son reconocidos como parte del sector portuario, pero tampoco del transporte terrestre.

Otro grupo de trabajadores en el cual se detectaron condiciones de informalidad es el de los estibadores y wincheros que manejan la carga a granel y general, que son enganchados para desarrollar actividades solo cuando llegan buques que requieren de sus servicios por el término de la obra o labor, con un pago acordado por tonelada para toda la cuadrilla y en algunas ocasiones pago parcial de los aportes a seguridad social. Las grúas que manejan y las labores desarrolladas se llevan a cabo dentro de los buques por lo general, sin utilizar equipos del operador portuario o sociedad portuaria.

Las responsabilidades frente a la protección de los derechos de estos trabajadores por las entidades públicas encargadas (MDT, Supertransporte, UGPP) están en un limbo que los ubica en condiciones de vulnerabilidad.

A pesar del alto grado de experiencia empírica o práctica que se requiere para el desarrollo de estas labores, los trabajadores informales tienen en común un bajo nivel de profesionalización. La falta de conocimientos técnicos y de certificación los hace más vulnerables frente a posibles abusos en materia laboral. Adicionalmente, están acostumbrados a recibir el dinero por su trabajo en el mismo día en que lo realizan, es decir, viven el día a día.

Los trabajadores informales son objeto de una vulneración sistemática de los derechos laborales. No tienen contratos de ningún tipo, no cuentan con cobertura de prestaciones sociales en salud, pensiones ni riesgos laborales; además, existe una constante inestabilidad laboral, los salarios pueden ser bajos, no se les respetan los límites establecidos de jornada laboral, no se les reconocen

las horas extras, no les pagan las horas de disponibilidad y soportan una evidente limitación al derecho de asociación sindical.

### **Sobre la tercerización laboral**

Las condiciones de trabajo de los trabajadores tercerizados se desarrollan en entornos que presentan riesgos de desmejora de estándares de calidad en el trabajo. Se presentan —según se reporta en las encuestas— constantes abusos como, por ejemplo, extensión de las jornadas de trabajo semanal superando los máximos permitidos; desconocimiento de horas extras, nocturnos y dominicales; no pago de horas de disponibilidad laboral; inestabilidad por la existencia de contratos de obra o labor a término fijo y de carácter sucesivo o contratos de prestación de servicios; diferencias salariales con respecto a los trabajadores de las sociedades portuarias y los operadores portuarios principales e inexistencia de condiciones reales para el ejercicio de los derechos sindicales y de negociación colectiva, entre otros.

Los trabajadores tercerizados se dedican a diversas actividades, entre ellas, operadores de grúas y vehículos, tarjadores, estibadores y servicios varios. En algunos casos se identificó que trabajan en el desarrollo de sus labores de forma paralela con trabajadores permanentes de las sociedades portuarias y operadores portuarios principales, lo cual hace más evidente la diferencia en el tratamiento de dos trabajadores que desarrollan una misma labor (uno permanente y uno tercerizado); así mismo, unos trabajan ocho horas, con descansos reglamentarios y otros tienen turnos de 12 horas sin descansos, a veces ni siquiera para almorzar. Igualmente, los pagos son diferentes.

Se aclara que existen algunos operadores portuarios que contratan verdaderos servicios especializados y en desarrollo de los contratos cumplen las normas laborales y los requisitos establecidos para la tercerización. Sin embargo, hay una alta recurrencia de casos en los que los operadores portuarios secundarios, tercerizados, prestan, en la práctica, servicios de suministro de personal a otros operadores portuarios, actuando como EST para lo cual no están autorizados.

Entre los trabajadores tercerizados se presentan situaciones que son indicio de relaciones laborales encubiertas. Aun cuando los trabajadores tienen una vinculación formal con la empresa que presta servicios de tercerización, el verdadero empleador es la empresa beneficiaria de los servicios tercerizados.

### **Sobre la intermediación laboral**

La intermediación laboral está plenamente regulada para las EST, que suministran personal en misión para que labore en las empresas usuarias, incluso en actividades permanentes, pero de manera temporal y en casos excepcionales. Este tipo de empresas tiene una importante presencia en el sector, y muchas de ellas prestan el servicio de suministro de personal en cumplimiento de las normas que regulan el tema.

Sin embargo, con base en las encuestas, surge la posibilidad real de que la intermediación laboral a través de EST sea utilizada para encubrir verdaderas relaciones laborales entre empresas usuarias (operadores portuarios, sociedades portuarias) y los trabajadores suministrados, lo cual debe ser determinado mediante los mecanismos de IVC del MDT.

En algunos casos se reportó que puede suceder la extensión de los contratos de las EST más allá de los límites permitidos, o celebración de nuevos contratos con otras funciones, pero con el mismo usuario, o que ceden los contratos a otras EST, lo cual podría constituir una intermediación ilegal y vulneración de derechos laborales, individuales y colectivos.

Otro caso evidenciado es el de los wincheros que son contratados por operadores portuarios secundarios en cuadrillas, para descargar un buque de carga a granel, con un pago acordado por tonelada para toda la cuadrilla y pago parcial de los aportes a seguridad social.

Finalmente, también se evidencia que no hay igualdad de condiciones laborales entre los trabajadores en misión de las EST y los trabajadores permanentes de la empresa usuaria de los servicios temporales.

## Sobre la seguridad social en salud y pensiones

El problema más grave que se presenta en materia de seguridad social en salud y pensiones es la falta de afiliación de los trabajadores informales, quienes en su mayoría están vinculados al régimen subsidiado en salud o figuran como beneficiarios. En pensiones, las cotizaciones son intermitentes, pero en todo caso insuficientes para causar una pensión. Dado que para el ingreso al trabajo en los puertos se requiere demostrar la afiliación a la seguridad social, hay evidencia del uso de certificaciones falsas de afiliación en los formularios de la PILA, para que se permita el ingreso.

También se identificó entre los tercerizados el uso de dichas planillas falsas (comúnmente conocidas como planillas de poste) en las que se descuentan los aportes del trabajador, pero este no queda afiliado al sistema o es retirado antes de finalizar la labor para la que fue contratado.

Por otra parte, los trabajadores tercerizados y suministrados tienen, en su gran mayoría, afiliación a los sistemas de salud y riesgos laborales, pero hay graves problemas en cotización al sistema de pensiones. Por el tipo de contratos inestables que prevalece en este grupo, algunos trabajadores solo alcanzan a cotizar tiempos cortos al sistema, que no resultan suficientes para completar las semanas requeridas legalmente para acceder a pensión una vez alcanzada la edad fijada por ley.

## Sobre los riesgos laborales (Sistema de gestión, salud y seguridad en el trabajo)

La actividad portuaria ha sido calificada con el nivel cinco, el grado de riesgo máximo, en materia de riesgos laborales. A pesar de ello, particularmente en el grupo de los trabajadores informales y tercerizados por operadores portuarios secundarios, en las encuestas se evidenció que, en algunos casos, no se llevan a cabo actividades de capacitación y adiestramiento para las labores desarrolladas y hay una baja afiliación al sistema de riesgos laborales.

En entrevistas realizadas por el proyecto, tanto trabajadores como OT manifestaron la necesidad de que existan disposiciones especializadas para el sector en cuanto a seguridad, higiene, bienestar y formación técnica o profesional.

Se encontraron testimonios que dan cuenta de la existencia, en algunos lugares de trabajo, de condiciones de seguridad y salud por debajo de los estándares legales para los trabajadores tercerizados e informales: además de largas jornadas de trabajo, no hay espacios de descanso para los trabajadores, no hay zonas con techos para protegerse del sol o la lluvia, no hay espacios ni tiempo apropiados para la alimentación de los trabajadores, las instalaciones sanitarias son defectuosas y no hay baños para mujeres.

El acceso a información sobre la siniestralidad (accidentes y enfermedades laborales) en el sector es difícil o no se encuentra clasificada. Ni el MDT, que es la entidad responsable del aseguramiento en el sistema, ni el Ministerio de Salud y Protección Social, ni las ARL, que deben prevenir los factores de riesgo y asumir las prestaciones, ni Fasecolda, que representa el gremio de los aseguradores, presentan información confiable para el sector portuario.

De acuerdo con los encuestados, una de las barreras que impide la realización plena de los derechos asistenciales en caso de enfermedad laboral es la relacionada con la calificación de origen. Existen casos en los cuales las ARL niegan el origen laboral de la afectación en la salud obligando a los trabajadores a probarlo, lo cual resulta, en algunos casos, imposible.

Los sindicatos también indicaron que las juntas de calificación de invalidez no tienen un marco legal apropiado para revisar las incapacidades de los trabajadores del sector portuario. El referente es el Manual Único de Calificación de Discapacidad e Invalidez, y en muchos casos las enfermedades musculoesqueléticas y otras propias de estas actividades portuarias no son calificadas como laborales, pues las asimilan a enfermedades degenerativas o de origen común como hernias o lumbagos.

## Sobre la jornada laboral y disponibilidad

Existe una proporción significativa de trabajadores informales, tercerizados y suministrados que deben trabajar jornadas semanales superiores a la máxima permitida legalmente, sin que tengan reconocimiento de horas extras o recargos especiales. Hay testimonios de casos en los que la

jornada puede llegar a 80 horas semanales (en algunos casos los trabajadores trabajan para diferentes operadores portuarios). Esta situación fue descrita principalmente por trabajadores que son contratados por una obra o labor y cuyo pago es por tonelada (el descargue de un buque, por ejemplo).

Además, en todos los puertos estudiados los trabajadores inmersos en condiciones de informalidad, tercerización o intermediación tienen que pasar tiempos de disponibilidad laboral no remunerados, en espera de poder iniciar las actividades dentro del puerto (esperando la llegada del buque o en casos cuando la lluvia implique la suspensión de las labores).

### **Sobre la discriminación laboral**

En los puertos existen claras brechas sociales por razones de género, etnia, discapacidad y actividad sindical, que son determinadas por las características sociodemográficas propias del sector.

En materia de género, aun cuando existe una amplia gama de actividades y cargos por desarrollar dentro del puerto, que incluyen tareas de administración y operación diferentes a trabajos de alto esfuerzo físico, la participación de la mujer es minoritaria y la brecha de acceso al trabajo portuario es evidente.

Respecto de la etnia existen testimonios de discriminación en contra de la población negra y afro en los puertos de Buenaventura y Cartagena. Concretamente, se aprecia en todos los puertos en los resultados de las encuestas que aquellas tareas que requieren un mayor uso de la fuerza son encargadas principalmente a personas de raza negra; de igual manera, se identificaron muchas menos personas de raza negra o afro en actividades de administración, gestión y supervisión.

En cuanto a la discapacidad, la información de campo muestra indicios patentes de dificultades de acceso a un puesto de trabajo en el puerto, o de terminación del contrato a personas con algún tipo de imposibilidad. Aquellos que han sufrido accidentes de trabajo o enfermedades incapacitantes son objeto en algunos casos de trato diferente y limitaciones al momento de la asignación de labores, lo cual altera las condiciones salariales.

Por su parte, los casos más mencionados por los encuestados de discriminación laboral por actividades sindicales están relacionados con despidos por afiliación al sindicato o por relacionamiento o apoyo a trabajadores sindicalizados, con desmejora en las condiciones de trabajo que se reflejan en tareas asignadas, traslados, no asignación de horas extras ni recargos.

### **Sobre el ejercicio del derecho de asociación y negociación colectiva**

Varios de los trabajadores y representantes de trabajadores entrevistados tienen la percepción de que no existen garantías que permitan ejercer el derecho de asociación sindical, empezando por la seguridad personal. Esta percepción es soportada por el hecho de que Colombia es uno de los países más peligrosos para el ejercicio de la actividad sindical. En esto se ven involucrados actores armados ilegales que limitan, por vía de amenaza contra la integridad personal, el ejercicio pacífico del derecho de asociación y negociación colectiva. En Buenaventura, particularmente, la influencia de esta realidad está latente en las conversaciones que se desarrollaron sobre el tema durante el trabajo de campo.

Se evidencia en los casos de tercerización e intermediación, que las modalidades de contratación laboral por obra o labor y a término fijo, y la de los trabajadores en misión, restringen en la práctica la afiliación a sindicatos.

En las encuestas y entrevistas se recogieron algunos testimonios que dan cuenta de actitudes empresariales que generan la percepción de los trabajadores de desmotivar el ejercicio de la asociación sindical. Los sindicalistas reportaron algunos despidos que podrían relacionarse con el uso de derecho colectivo de asociación sindical.

También se identificó como resultado de las encuestas, en particular entre los trabajadores tercerizados e informales, poco conocimiento de la posibilidad de sindicalizarse de los derechos y deberes de los sindicatos, así como de sus ventajas; en consecuencia, se identificaron bajos índices de afiliación sindical entre este grupo de trabajadores.

Una de las formas de desincentivar la sindicalización es por medio de los planes voluntarios de beneficios y los pactos colectivos. A pesar de ser figuras permitidas legalmente, se evidenció que tanto operadores portuarios como sociedades portuarias utilizan esta estrategia para igualar o superar las condiciones acordadas en las convenciones colectivas. Los trabajadores prefieren adherirse a los primeros, restándole con ello capacidad de negociación a los sindicatos por la baja representatividad.

Los trabajadores informales, que hacen parte del último eslabón del encadenamiento de servicios, al no estar claro a qué sector pertenecen, portuario o de transporte, no son reconocidos por los sindicatos por rama de actividad. Algunos trabajadores informaron no ver la razón de unirse a un sindicato, pues no tienen un empleador a quién solicitar mejores condiciones laborales.

Se identificaron dos sindicatos de rama que representan a los trabajadores portuarios: UP y SNTT. En particular, el SNTT tiene miembros que trabajan en casi todas las sociedades portuarias en los cuatro puertos y han logrado un número considerable de convenciones. Solo en Buenaventura se identificaron otros sindicatos (SINAPORTLTC y STP), los cuales son minoritarios, con muy baja capacidad organizacional.

No hay escenarios de trabajo conjunto entre los sindicatos existentes en el sector, lo que afecta la capacidad de negociación y de representatividad de las organizaciones.

### **Sobre el diálogo social tripartito y otras modalidades**

No existen espacios de diálogo con representación del Gobierno, empresarios, sindicatos y trabajadores del sector portuario, ni en los ámbitos nacional, local o departamental.

En relación con el diálogo social ampliado que cuenta con participación de actores sociales externos a la relación tripartita, la intervención ciudadana ha cobrado un importante papel en el sector.

El paro cívico de 2017 en Buenaventura tuvo un impacto efectivo, en tanto dio lugar a la instauración de mesas temáticas y acuerdos sobre diversos tópicos, más allá del sector portuario, pero de relevancia fundamental para el entorno social. Se abordaron temas como el laboral, ambiental, agrícola, de salud, educación y financiación del emprendimiento, entre otros. Sin embargo, al día de hoy no hay claridad sobre el resultado de los acuerdos derivados del paro cívico y los niveles de cumplimiento de ellos. Actores gubernamentales manifiestan un alto grado de cumplimiento, mientras que las organizaciones sociales, los sindicatos y los líderes del paro cívico se muestran inconformes con los niveles de cumplimiento. No hay cifras precisas y unificadas sobre el tema.

En Barranquilla, Cartagena y Santa Marta funcionan actualmente las SDCPSL, lideradas por el MDT. No obstante, en ninguna de las tres subcomisiones se identificó la participación de sindicatos o empresarios pertenecientes al sector portuario. La SDCPSL del Valle del Cauca está en Cali y tampoco ha incluido actores portuarios entre los participantes. Al revisar los planes de diálogo social, en ningún caso se han priorizado asuntos del sector portuario.

### **Barreras al cumplimiento de la legislación laboral**

En cumplimiento del propósito de la Evaluación, se identificaron como barreras que inciden en el cumplimiento de las normas laborales en los puertos del país, con énfasis en los puertos de Barranquilla, Buenaventura, Cartagena y Santa Marta, las siguientes:

#### **Sobre la regulación laboral**

Imprecisión terminológica y vacíos conceptuales en relación con los fenómenos de intermediación y tercerización. La indeterminación de las nociones fundamentales en el ordenamiento jurídico nacional y la falta de precisión en cuanto a las conductas que están permitidas y las que no inciden en los riesgos de situaciones de vulneración de derechos de los trabajadores. Por esta razón, un primer elemento debe estar dirigido a la unificación de los conceptos ya mencionados, la definición de sus límites y sus alcances, y la difusión de

estos en el entorno empresarial y de los trabajadores en los puertos. Al avanzar en la precisión terminológica y la claridad de los conceptos, los procesos de contratación podrían mejorar y el beneficio comercial se vería impactado positivamente.

Falta de conocimiento en algunos actores, de las normas sobre contratación, intermediación, tercerización, jornada laboral, etc. El nivel de conocimiento es directamente proporcional al nivel educativo de los actores. Los trabajadores más afectados por la informalidad laboral y los operadores portuarios secundarios y terciarios tienen menor información. Se impone un proceso de capacitación de los actores del sector laboral portuario.

Bajo nivel de profesionalización de los trabajadores informales. La falta de certificación de sus conocimientos y de conocimientos técnicos formales tiene como consecuencia que sean contratados sin el cumplimiento de todos los requisitos legales. Para superar esta barrera se requieren programas de capacitación de los trabajadores informales, dirigidos a la profesionalización y certificación de estos en las actividades que adelantan en el encadenamiento de servicios portuarios. Los programas de profesionalización pueden fomentar también la creación de empresas de trabajadores por grupo de actividad.

Indefinición en la interpretación del encadenamiento de servicios portuarios. El encadenamiento de servicios portuarios tiene en su última parte una zona difusa en cuanto a la vinculación de los trabajadores, que se traslapa con el inicio de la cadena de valor del transporte terrestre de carga. La existencia de esa zona difusa constituye una barrera para el cumplimiento. Braceros, coteros y carperos no están ubicados como parte del encadenamiento de servicios portuarios, con el argumento de que pertenecen al proceso de transporte terrestre, pero tampoco son laboralmente reconocidos en el encadenamiento del transporte terrestre. Es en esa línea difusa donde se encuentran los trabajadores más afectados por la informalidad. La propuesta de mejora es la de establecer una postura institucional clara en cuanto a estas actividades; con ello, se definirían

las responsabilidades frente a la protección de los derechos de los trabajadores.

### **Sobre el fortalecimiento a la inspección, vigilancia y control del trabajo**

El MDT, a pesar de los esfuerzos, no ha logrado construir mecanismos de coordinación efectiva que le permitan atender los requerimientos laborales en el sector portuario.

Los inspectores de trabajo son insuficientes y no están debidamente capacitados para entender y atender las problemáticas laborales de los puertos. No hay coordinación entre los mismos funcionarios para adelantar las actividades de IVC, y no hay mesas de trabajo sobre la función de inspección y supervisión ni programas de capacitación, divulgación y acompañamiento a los trabajadores.

Se evidencia que el MDT cumple de manera incompleta los convenios y las recomendaciones de la OIT y las normas reglamentarias internas sobre las funciones y atribuciones de la institución de la IVC de trabajo para garantizar el cumplimiento de las normas laborales y la protección efectiva de los derechos de los trabajadores en los puertos. Aunque se está avanzando en el desarrollo del Rutraport, de la mano con la OIT, al momento de publicar este estudio (abril del 2024), este registro se encontraba aún en desarrollo, y tanto trabajadores como empleadores, han cuestionado la efectividad de este futuro mecanismo para promover la formalidad en los puertos.

Los sistemas de información y las bases de datos estadísticos del trabajo, a cargo del ministerio, tampoco cumplen con la función que les fue fijada. El sistema de información Sisinfo, la página web del ministerio y el archivo sindical están desactualizados o no contienen la información pública relevante.

La actividad de IVC en los puertos se activa principalmente cuando se presentan quejas o se hacen visitas programadas. Esto contribuye a que algunas empresas “maquillen” situaciones laborales.

Existe una clara falta de capacidad operativa de la actividad de IVC. Se evidencia que los inspectores de trabajo en las direcciones territoriales en

Atlántico, Bolívar y Magdalena, y en la oficina especial de Buenaventura, no practican inspecciones ni visitas de oficio a los puertos, ni a los operadores portuarios. Además, son las mismas sociedades portuarias y los operadores portuarios los que en muchos casos impiden la entrada de los inspectores a sus instalaciones, lo que anula cualquier capacidad de acción administrativa.

Las sanciones impuestas por el MDT en materia de IVC no están siendo efectivas. Frente a las multas impuestas, algunos empresarios prefieren pagar las sanciones y no cumplir las normas laborales. En otros casos, las empresas sencillamente no pagan la sanción.

### **Sobre la armonización y coordinación de las entidades públicas (policía administrativa)**

La Supertransporte no tiene un registro claro y detallado de operadores portuarios a través del cual se pueda establecer si estos cuentan con la capacidad operativa, técnica y administrativa, así como con los recursos humanos necesarios para realizar las actividades portuarias para las que son contratados. Esto incide en la existencia de “empresas de papel” que incurrir en prácticas de tercerización e intermediación ilegales.

Hay una propensión de las diferentes entidades, distintas al MDT, a evadir las problemáticas laborales en los puertos con base en el argumento de la limitación por competencia. Debido a ello, no existe un registro de quejas de los trabajadores presentadas ante otras entidades.

Hay fallas en las labores de las entidades del Estado que tienen funciones de policía administrativa en los ámbitos de funcionamiento de los puertos, y se presentan dificultades para llevar a cabo sus actuaciones, además de la falta de capacidad operativa.

En general, existe una carencia total de información en cuanto al sector portuario en las entidades que ejercen algún tipo de función de supervisión sobre el sector portuario.

No hay un diálogo institucional para abordar las problemáticas de los puertos y no existe una coordinación entre las entidades para asumir las funciones de supervisión de los puertos.

### **Sobre la justicia laboral**

Las organizaciones sindicales, algunos de los abogados consultados y miembros de las corporaciones judiciales también consultados coinciden en que existen dificultades para garantizar el derecho fundamental de acceso de los trabajadores portuarios a la administración de justicia laboral. Comentan, por ejemplo, que la posibilidad de presentar la demanda de manera verbal no es utilizada, pues se exige un soporte escrito y tecnológico para su registro; el reclamo de los derechos ante los jueces requiere un asesoramiento previo, pero consultar un abogado resulta costoso. Las demandas solo pueden entablarse ante los jueces laborales del circuito, si los hubiera en la ciudad, y, en su defecto, ante los jueces civiles del circuito, que no son especializados en los temas laborales; las demandas solo pueden presentarse una vez se termina el contrato o la relación de trabajo y no durante su vigencia, porque las empresas demandadas podrían tomar represalias como, por ejemplo, los despidos, y se corre el riesgo de que prescriban los derechos que se pretendían reclamar. Además, se trata de procesos judiciales que demoran años en resolverse, en parte por la congestión de los juzgados, según se evidencia en las estadísticas judiciales.

De otra parte, las estadísticas judiciales sobre el aumento de las demandas laborales y el índice de desempeño de la jurisdicción ordinaria laboral en los principales puertos, así como el elevado número de acciones constitucionales de tutela, muestran que se está frente a un retroceso en las garantías procesales, que impide el reconocimiento de los derechos ciertos e indiscutibles del trabajador.

En efecto, los trabajadores sienten que la jurisdicción laboral, al igual que el MDT, no brinda protección efectiva de sus derechos ciertos e indiscutibles en litigio, debido a varios procedimientos y actuaciones que entran los procesos.

El amparo judicial de los derechos sindicales tampoco es efectivo. Los sindicatos se quejan de que no tienen la posibilidad de presentar solicitudes de protección judicial respecto a conductas antisindicales, y de que sus reclamos ante los inspectores de trabajo no son atendidos oportunamente. Los sindicalistas consultados consideran la justicia inoperante.

También se evidencia que las normas vigentes se desconocen o se encuentran alejadas de los puertos en donde se desenvuelven las relaciones de trabajo, y de la cotidianidad de los trabajadores, particularmente de los informales, lo que se traduce en obstáculos para su acceso a la justicia.

La estructura de la jurisdicción laboral, la distribución de despachos judiciales y de competencias, así como varios actos procesales en el procedimiento ordinario laboral y de los ejecutivos entran los procesos, lo cual genera congestión y la pérdida de celeridad de las actuaciones.

## Recomendaciones puntuales

**Tabla 11.** Recomendaciones específicas

PROBLEMA / BARRERA	RECOMENDACIÓN
<b>MODALIDADES DE CONTRATOS Y ESTABILIDAD LABORAL</b>	
Modelo de negocio basado en la división de actividades y responsabilidades entre concesionarios y operadores portuarios.	<p>Realizar un plan de formalización laboral sectorial.</p> <p>Fomentar la formalización de los trabajadores que realizan actividades continuas y necesarias para el puerto a través de contratos a término indefinido.</p> <p>Construir acuerdos para el mejoramiento progresivo de estándares de trabajo decente en escenarios de diálogo social tripartito en cada puerto, con participación de sindicatos y empresarios y sus agremiaciones.</p> <p>Hacer un estudio de derecho comparado en materia laboral portuaria para establecer buenas prácticas en el sector en otros países.</p> <p>Estimular un sentido integral entre empresarios y otros actores del encadenamiento en el sector portuario que les permita trabajar juntos en la solución de problemas.</p> <p>Implementar sistemas de debida diligencia y responsabilidad corporativa que abarquen todo el encadenamiento de servicios.</p>
<b>INFORMALIDAD LABORAL</b>	
Zona difusa en el punto de encuentro entre cadena de servicios portuarios y de transporte terrestre de carga.	Definir la brecha entre los encadenamientos de puertos y de transporte para identificar acciones concretas de IVC por las entidades encargadas y la definición institucional de pertenencia de actividades de braceros, coteros y carperos a una determinada cadena de servicios, lo cual debe hacer la Supertransporte, haciendo uso de sus atribuciones.

<p>Bajo nivel de profesionalización de trabajadores y una cultura basada en ingresos diarios y no aportes al sistema de seguridad social (el día a día).</p>	<p>Adelantar programas de profesionalización y certificación de trabajadores informales.</p> <p>Promover que el Estado llegue a las zonas portuarias en forma coordinada y con planes integrados de las entidades de la seguridad social, el MDT, la UGPP, las alcaldías y gobernaciones para que, una vez se focalicen los trabajadores y sus familias, se logren hacer transparentes las relaciones laborales, donde existan, o proteger a los trabajadores como independientes en la seguridad social, con los mecanismos previstos en la ley.</p> <p>Intervenir las zonas donde habitan los trabajadores informales portuarios, y aquellas aledañas o no a los terminales para desarrollar programas de inclusión social y económica, por parte de las alcaldías y gobernaciones.</p> <p>Impulsar que los trabajadores informales conozcan y sean conscientes de sus derechos y estén dispuestos a abandonar las condiciones de informalidad y remuneración a destajo y pagada directamente sin cotizaciones a seguridad social.</p> <p>Fomentar que los trabajadores informales identifiquen con claridad los documentos que verdaderamente garantizan su afiliación a los sistemas de salud, pensiones y riesgos laborales, desechando la posibilidad de adquirir certificados falsos para ingresar al puerto.</p>
<p>Inexistencia de contratos en el escenario de la informalidad y vulneración sistemática de los derechos laborales.</p>	<p>Promover que los empresarios de las sociedades portuarias que detentan las concesiones, los operadores portuarios primarios y secundarios y los transportadores terrestres asuman un papel claro y responsable de liderazgo y aporte concreto en la solución, con inversiones y programas específicos de formalización laboral para estos trabajadores, buscando con prioridad su vinculación al sistema integral de seguridad social.</p> <p>Implementar sistemas de debida diligencia y responsabilidad corporativa que abarquen todo el encadenamiento de servicios.</p> <p>Iniciar acuerdos de formalización laboral con instancias del MDT en las diferentes direcciones territoriales u oficinas especiales.</p> <p>Estimular la formalización o el fortalecimiento empresarial (consolidación de empresas, registro ante Cámara de Comercio y Supertransporte) de operadores portuarios secundarios, así como la formalización laboral de los trabajadores vinculados con estas empresas.</p> <p>Apoyar la educación de los trabajadores sobre sus derechos laborales.</p>
<b>TERCERIZACIÓN LABORAL</b>	
<p>Empresas tercerizadoras que prestan ilegalmente servicios de suministro de personal.</p> <p>Encubrimiento de relaciones laborales entre trabajadores tercerizados y empresas beneficiarias (principio de primacía de la realidad).</p>	<p>Promover que, en todas sus direcciones y oficinas, el MDT identifique los actores clave en el encadenamiento de servicios para cada puerto, y en los casos que considere necesario inicie los correspondientes procesos administrativos sancionatorios contra las empresas en las cuales advierta la posible existencia de tercerización ilegal.</p> <p>Adelantar los procedimientos para lograr los “acuerdos de formalización” que se logren concertar con las empresas.</p> <p>Incrementar las multas y hacer seguimiento a su verdadera ejecución.</p> <p>Definir otro tipo de sanciones de carácter empresarial y no solo económico (por ejemplo, anulación del registro y prohibición de operaciones).</p>

<p>Empresas tercerizadoras que prestan ilegalmente servicios de suministro de personal.</p> <p>Encubrimiento de relaciones laborales entre trabajadores tercerizados y empresas beneficiarias (principio de primacía de la realidad).</p>	<p>Realizar, en escenarios de diálogo social tripartito en cada puerto, un mapeo completo de la tercerización, que permita a los empresarios tener seguridad jurídica en sus diferentes funciones y a los trabajadores determinar con claridad quiénes son sus verdaderos empleadores.</p> <p>Desarrollar acciones coordinadas entre las sociedades portuarias, ejerciendo su liderazgo, y los operadores portuarios principales y secundarios, para determinar —en escenarios de diálogo social o con el MDT— los casos en los cuales hay evidencia de tercerización ilegal en sus contratos.</p> <p>Actualizar, por parte de la Supertransporte, el registro de operadores portuarios.</p> <p>Fomentar la formalización o el fortalecimiento empresarial (consolidación de empresas, registro ante Cámara de Comercio y Supertransporte) de operadores portuarios secundarios, y la formalización laboral de los trabajadores vinculados con estas empresas.</p>
<b>INTERMEDIACIÓN LABORAL</b>	
<p>Intermediación laboral a través de una EST utilizada para encubrir relación laboral entre empresas usuarias y trabajadores suministrados (principio de primacía de la realidad), prórroga del contrato por más tiempo del permitido o vinculación con otro contrato o para otra tarea o función con la misma usuaria, o a través de una EST diferente; despido por terminación de la obra o labor sin el pago de la indemnización alguna; desigualdad de condiciones laborales entre los trabajadores de la empresa usuaria y los trabajadores en misión.</p>	<p>Fortalecer las actividades de IVC del trabajo para hacerles seguimiento a las situaciones de intermediación ilegal.</p> <p>Incrementar las multas y hacer el seguimiento a su verdadera ejecución.</p> <p>Definir otro tipo de sanciones de carácter empresarial y no solo económico (por ejemplo, anulación del registro y prohibición de operaciones).</p> <p>Judicializar los casos de intermediación ilegal.</p> <p>Identificar por parte del MDT, en cada una de las direcciones territoriales y oficinas especiales, las EST que desarrollan su negocio en cada puerto y a las empresas que requieren sus servicios; de esta manera se podrán determinar los escenarios en los cuales se hace uso inadecuado de esta figura y proceder con los procesos administrativos sancionatorios pertinentes.</p> <p>Adelantar, en escenarios de diálogo social tripartito en cada puerto, un mapeo completo de las situaciones de intermediación laboral que permitan a los empresarios tener seguridad jurídica en sus diferentes funciones, y a los trabajadores en misión determinar si las EST actúan como tales o se trata de simples intermediarios.</p>
<b>SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD Y PENSIONES</b>	
<p>Falta de afiliación de trabajadores informales al Sistema de seguridad en salud y pensiones.</p>	<p>Promover la afiliación al Sistema de seguridad en salud y pensiones de trabajadores, por parte de los operadores portuarios.</p> <p>Difundir información entre trabajadores sobre sus derechos y deberes en materia de seguridad social y tácticas para hacer el correcto seguimiento a los aportes de sus empleadores.</p>
<p>Certificación falsa de afiliación de trabajadores al sistema.</p>	<p>Fortalecer los mecanismos de IVC para identificar a las empresas que dan este tipo de certificaciones a sus trabajadores.</p> <p>Establecer un mecanismo de control en tiempo real de los formularios del aplicativo PILA que se presentan para entrar al puerto, gestionado dicho control de manera interinstitucional (UGPP, MDT, Ministerio de Salud y Supertransporte), con el fin de eliminar las prácticas ilegales de uso de los formularios PILA falsos o de aportes incompletos a la seguridad social. Además, expedir los actos administrativos que regulen el sistema de control en los terminales portuarios.</p>

<p>Cortos tiempos de cotización al sistema de pensiones por parte de trabajadores informales, tercerizados y suministrados.</p>	<p>Realizar actividades de difusión y comunicación sobre la existencia de figuras como el Piso de Protección Social, y de mecanismos alternos de protección de la vejez como los BEPS.</p>
<b>RIESGOS LABORALES (SISTEMA DE GESTIÓN, SALUD Y SEGURIDAD EN EL TRABAJO)</b>	
<p>Falta de capacitación para desarrollar actividades de riesgo.</p>	<p>Realizar programas continuos de capacitación, especialmente para los trabajadores informales, tercerizados y suministrados, en relación con las actividades del alto riesgo que llevan a cabo.</p> <p>Certificar la capacitación para fomentar la formalización de los trabajadores.</p>
<p>Baja afiliación al sistema de riesgos laborales de trabajadores informales.</p>	<p>Activar, por parte del MDT, programas de capacitación y adiestramiento a empresarios y trabajadores sobre los requerimientos relacionados con la afiliación de todos los trabajadores al sistema de riesgos laborales.</p> <p>Fortalecer los mecanismos de IVC para controlar el pago de aportes al Sistema de riesgos laborales como parte del Sistema de seguridad en salud y pensiones.</p>
<p>Condiciones desmejoradas de seguridad e higiene en las instalaciones de los puertos para trabajadores tercerizados e informales, con marcadas diferencias frente a aquellas de trabajadores directos.</p>	<p>Reforzar la capacidad de funcionarios especializados en riesgos laborales del MDT para adelantar inspecciones en centros de trabajo en los puertos e identificar condiciones de seguridad y salud por debajo de los estándares legales.</p> <p>Activar esquemas de IVC del MDT sobre jornadas de trabajo, espacios de descanso, zonas con techos para protección del sol o la lluvia, alimentación e instalaciones sanitarias adecuadas y para mujeres en las terminales portuarias, asegurando que estas sean también para uso de trabajadores tercerizados y en misión.</p>
<p>Falta marco legal especializado para la calificación de enfermedades propias del sector.</p>	<p>Actualizar el Manual Único de Calificación de Invalidez con las enfermedades musculoesqueléticas y demás, propias de las actividades portuarias.</p> <p>Fijar parámetros claros para que las juntas de calificación de invalidez califiquen las enfermedades laborales y las secuelas de los accidentes de trabajo.</p> <p>Adelantar un trabajo de coordinación entre el MDT, el Ministerio de Salud y Protección Social, las ARL y Fasecolda, para el registro de información confiable para el sector portuario sobre la siniestralidad (accidentes y enfermedades laborales) en el sector.</p>
<b>JORNADA LABORAL Y DISPONIBILIDAD</b>	
<p>Desconocimiento de jornada laboral máxima legal para trabajadores tercerizados, suministrados e informales.</p>	<p>Identificar las actividades en las cuales se supera la jornada laboral máxima y se vulneran los tiempos de descanso.</p> <p>Establecer mecanismos técnicos de registro y conteo de horas para todos los trabajadores del puerto, con la supervisión de las sociedades portuarias, y con reporte de estas al MDT.</p> <p>Desarrollar espacios de discusión sobre este tema para llegar a una solución conjunta, en el marco del diálogo social tripartito.</p>
<p>Tiempos de disponibilidad laboral no remunerados.</p>	<p>Difundir la interpretación jurisprudencial actual en relación con los tiempos de disponibilidad del trabajador, que constituyen trabajo suplementario y deben ser remunerados.</p> <p>Finalizar el decreto relacionado con la remuneración de los tiempos de disponibilidad en el sector portuario, en proceso de elaboración por parte del MDT, y que fue acordado en el marco del paro cívico de Buenaventura.</p>

<b>DISCRIMINACIÓN POR GÉNERO, ETNIA, DISCAPACIDAD Y AFILIACIÓN SINDICAL</b>	
Baja participación y dificultades de acceso de la mujer al trabajo en actividades portuarias.	<p>Implementar políticas de discriminación positiva basadas en la inclusión de los grupos de trabajadores en potencial riesgo de discriminación en el mercado laboral del sector.</p> <p>Crear un mapa de actividades propias del sector donde se identifiquen aquellas de alto esfuerzo físico y aquellas que pueden ser adelantadas por hombres y mujeres.</p>
<p>Discriminación laboral debido a la pertenencia étnica.</p> <p>Discriminación y dificultades de acceso al trabajo para personas con algún tipo de discapacidad.</p> <p>Represalias por afiliación, actividades sindicales o alucinamiento con los sindicatos.</p>	<p>Capacitar al personal involucrado en procesos contractuales y de selección de personal, con el fin de promover la ruptura de barreras y prejuicios, que giran en torno a grupos de trabajadores en los cuales se han identificado situaciones de discriminación, para buscar una mayor eficacia de la implementación de políticas diferenciales.</p> <p>Realizar campañas de sensibilización con empresas y sindicatos sobre el alcance de los derechos de asociación colectiva y sindical, además de sus beneficios, no solo para el mejoramiento de las condiciones laborales, sino también para el fortalecimiento del negocio portuario.</p> <p>Difundir información en cuanto a casos de mejores prácticas en procesos de inclusión y en procesos de negociación colectiva y asociación sindical.</p> <p>Discutir las brechas por razones de género, etnia, discapacidad y actividad sindical, en los espacios de diálogo social bipartito o tripartito, así como a través de los mecanismos de IVC laboral.</p> <p>Implementar mecanismos de IVC por parte del MDT y, en particular, la Dirección de Derechos Fundamentales, para identificar y sancionar los casos en los cuales se evidencia discriminación por etnia, género, discapacidad o afiliación sindical.</p>
<b>EJERCICIO DEL DERECHO DE ASOCIACIÓN Y NEGOCIACIÓN COLECTIVA</b>	
Prohibicionismo frente a conformación de y afiliación a sindicatos. Despidos por creación/afiliación a sindicatos.	<p>Realizar campañas de sensibilización con empresas y sindicatos sobre el alcance de los derechos de asociación colectiva y sindical, y sus beneficios, no solo para el mejoramiento de las condiciones laborales, sino también para el fortalecimiento del negocio portuario.</p> <p>Fortalecer a las organizaciones de trabajadores, en particular sindicatos, para aumentar su capacidad organizacional y promover sindicatos enfocados en la defensa de los derechos de los trabajadores con claro conocimiento de sus derechos y deberes.</p> <p>Desarrollar campañas de comunicación para identificar mejores prácticas de relacionamiento entre sindicatos y empleadores y difundir información para mejorar la imagen de los sindicatos entre empresarios y trabajadores.</p>
Desconocimiento de trabajadores tercerizados e informales de la posibilidad de sindicalizarse y consecuente baja afiliación sindical.	Llevar a cabo campañas de concientización a trabajadores sobre los distintos escenarios de participación y ejercicio de la actividad sindical.
Dificultades de afiliación sindical de trabajadores tercerizados, suministrados e informales.	Hacer campañas de sensibilización con empresas y sindicatos sobre el alcance de los derechos de asociación colectiva y sindical, y sus beneficios, no solo para el mejoramiento de las condiciones laborales, sino también para el fortalecimiento del negocio portuario.

Falta trabajo conjunto entre los sindicatos del sector y ausencia de representatividad en espacios de diálogo social.	<p>Promover escenarios de diálogo social tripartito y trabajo conjunto que fortalezcan la organización sindical y la representatividad de los sindicatos.</p> <p>Difundir la unidad en la negociación y la extensión de la negociación colectiva por sector económico o grupo de empresas.</p>
<b>DIÁLOGO SOCIAL TRIPARTITO Y OTRAS MODALIDADES</b>	
No existen espacios de diálogo entre Gobierno, sindicatos y trabajadores que hayan vinculado a actores del sector portuario.	<p>Proponer la inclusión del sector portuario en los casos en los cuales hay SD-CPSL y, para el caso de Buenaventura, proponer la creación de una mesa tripartita para el sector portuario.</p> <p>Adelantar mesas de acercamiento entre los actores del sector portuario para generar en ellas escenarios propicios que lleven a acuerdos concretos para la garantía de los derechos laborales de los trabajadores portuarios.</p> <p>Informar a trabajadores y empleadores sobre las ventajas del diálogo social tripartito y bipartito.</p>
No hay claridad sobre el cumplimiento de los acuerdos derivados del paro cívico.	Plantear escenarios de diálogo y concertación efectivos para hacerles seguimiento a los acuerdos del paro cívico y sugerir mecanismos objetivos de medición del nivel de cumplimiento. Deberá haber un punto especial de cumplimiento de los acuerdos en materia laboral.
<b>REGULACION LABORAL APLICABLE EN EL SECTOR PORTUARIO</b>	
<p>Desconocimiento de normas y derechos laborales en algunos actores del sector.</p> <p>Imprecisión terminológica y vacío conceptual sobre los fenómenos de intermediación y tercerización.</p>	<p>Unificar los conceptos clave sobre intermediación y tercerización, definición de límites y alcances, y hacer difusión en el entorno empresarial, las organizaciones sindicales y los trabajadores y las entidades gubernamentales.</p> <p>Realizar programas de capacitación en normas y derechos laborales con organizaciones de trabajadores y operadores portuarios.</p>
<b>INSPECCIÓN, VIGILANCIA Y CONTROL DEL TRABAJO</b>	
Insuficiencia de inspectores y de capacitación especializada en puertos.	Fortalecer la capacidad operativa y la presencia institucional de IVC del MDT y de Supertransporte en los puertos.
Ineficacia de sanciones de IVC del MDT.	<p>Establecer sanciones por obstaculización de las labores de los inspectores y funcionarios.</p> <p>Incrementar las multas y hacerle seguimiento a su verdadera ejecución. Definir otro tipo de sanciones de carácter empresarial y no solo económico (por ejemplo, anulación del registro y prohibición de operaciones).</p>
Debilidades en los sistemas de información del MDT.	Promover el robustecimiento y la actualización de los sistemas de información del MDT por medio de herramientas técnicas accesibles para la ciudadanía.
<b>ARMONIZACIÓN Y COORDINACIÓN DE LAS ENTIDADES PÚBLICAS (POLICÍA ADMINISTRATIVA)</b>	
Debilidades en el sistema de registro de operadores portuarios en Supertransporte.	Crear un registro actualizado de operadores portuarios.

Propensión de entidades a evadir problemáticas laborales en puertos por ausencia de competencia.	Adoptar un método único de redireccionamiento a MDT de quejas y reclamos sobre asuntos laborales que lleguen a otras entidades no competentes en la materia.
Falta de capacidad operativa de entidades con funciones de policía administrativa en puertos (Supertransporte y UGPP).	Reforzar la capacidad operativa y la presencia institucional de otras entidades (Supertransporte y UGPP) de policía administrativa en puertos. Establecer sanciones por obstaculización de las labores de los inspectores y funcionarios.
Carencia total de información sectorizada en las entidades relacionadas con el sector portuario.	Proponer la creación de sistemas de información robustos en las entidades con funciones de supervisión del sector portuario, con información sectorizada y actualizada por medio de herramientas técnicas accesibles para la ciudadanía.
Ausencia de diálogo institucional y coordinación entre entidades relacionadas con el sector portuario.	Crear mecanismos de diálogo y cooperación institucional con especialidad sectorial. Constituir comités de coordinación con agendas específicas. Coordinar acciones conjuntas entre las diferentes entidades (MDT, Supertransporte, UGPP, alcaldías, gobernaciones, la ANI y otras).
<b>JUSTICIA LABORAL</b>	
No existen condiciones reales que garanticen el derecho fundamental de acceso de los trabajadores portuarios a la administración de justicia laboral. Falta de garantías procesales para la protección efectiva de los derechos ciertos e indiscutibles en litigio, y de los derechos sindicales.	Hacer cambios en la estructura de la jurisdicción laboral, la distribución de despachos judiciales y de competencias, y de varios actos procesales en el procedimiento ordinario laboral y de los ejecutivos. Unificar la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia y aplicar el precedente constitucional. Crear más juzgados de pequeñas causas laborales o municipales y aumentar su capacidad de personal.

Fuente: Elaboración propia. Equipo de investigación UNAL.



6.

# *Bibliografía*

## Bibliografía

- Alcaldía de Barranquilla. (2022). Crecen los trabajadores formales en Barranquilla. <https://www.barranquilla.gov.co/gerencia-ciudad/crecen-los-trabajadores-formales-en-barranquilla>
- Alcaldía de Santa Marta. (2022). Santa Marta es la cuarta ciudad del país con menor tasa de desempleo. <https://www.santamarta.gov.co/sala-prensa/noticias/santa-marta-es-la-cuarta-ciudad-del-pais-con-menor-tasa-de-desempleo>
- Alcaldía Distrital de Buenaventura. (2017). Acuerdo del 6 de junio de 2017. Comité del Paro Cívico: para vivir con dignidad y en paz en el territorio del distrito de Buenaventura y el Gobierno nacional. Recuperado de: <https://docs.google.com/viewer?a=v&pid=sites&srcid=ZGVmYXVsdGRvbWFpbnsaWNIbmlhc-2FsYXphcnxneDoxNGlwNjhhOWI3M2UxMTk3>
- Asociación Nacional de Industriales [ANDI]. (2019). *Manual sobre relaciones laborales colectivas. 1. Diálogo social y negociación convencional*. <https://www.andi.com.co/Uploads/Manual%20relaciones%20laborales.pdf>
- Arrieta Burgos, E., Sepúlveda Zea, C., Fernández Londoño, C., Vieco Giraldo, J. y Restrepo Zuleta, J. (2020). Constelación de factores estructurales con incidencia negativa en el sindicalismo en Colombia. Centro de Estudios Sociales y Laborales (CESLA) de la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI).
- Agencia Nacional de Infraestructura [ANI]. (2019) *Mapa de zonas portuarias y concesiones*. <https://anis-copio.ani.gov.co/>.
- Agencia Nacional de Infraestructura [ANI]. (2020). Resolución 317 de 2020, por la cual se aprueba la actualización del Reglamento de Condiciones Técnicas de Operación Portuaria de la Sociedad Portuaria Regional de Santa Marta S. A.
- Asociación de Puertos del Atlántico [Asoportuaria] (2023). Ubicación geográfica – Barranquilla. <https://asoportuaria.com/zona-portuaria/ubicacion-geografica/>.
- Badillo, R. & Trejos, L. (6 de octubre de 2022). Las jerarquías criminales de Barranquilla: ¿Quiénes delinquen en la ciudad? La Silla Vacía. <https://www.lasillavacia.com/historias/historias-silla-llena/las-jerarquias-criminales-de-barranquilla-quiénes-delinquen-en-la-ciudad/>
- Banco Mundial [World Bank]. (2001). *Port Reform Toolkit*. World Bank.
- Cámara de Comercio de Buenaventura. (2022). Transparencia y Acceso a la Información Pública. <https://www.ccbun.org/articulos/transparencia-y-acceso-a-la-informacion-publica>
- Cartagena Cómo Vamos. (2021). Informe de calidad de vida. <https://www.cartagenacomovamos.org/nuevo/wp-content/uploads/2022/08/INFORME-DE-CALIDAD-DE-VIDA-DE-CARTAGENA-DESAF%c3%8dOS-DE-AYER-Y-HOY-CARTAGENA-C%c3%93MO-VAMOS.pdf>
- Conferencia Episcopal de Colombia [CEC]. (10 de marzo de 2022). Con un campeonato de microfútbol, Iglesia realiza “acto simbólico por la paz en Buenaventura”. <https://www.cec.org.co/sistema-informativo/actualidad/con-un-campeonato-de-microfutbol-iglesia-realiza-acto-simbolico-por>
- Congreso de la República de Colombia. (1962). Ley 54 de 1962, por la cual se aprueban varios convenios internacionales del trabajo adoptados por la Conferencia Internacional del Trabajo, en las reuniones 20.<sup>a</sup>, 32.<sup>a</sup>, 34.<sup>a</sup> y 40.<sup>a</sup>.
- Congreso de la República de Colombia. (1967). Ley 22 de 1967, por la cual se aprueba el Convenio Internacional del Trabajo, relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación, adoptado por la Cuadragésima Segunda Reunión de la Conferencia General de la OIT (Ginebra, 1958).
- Congreso de la República de Colombia. (1967). Ley 23 de 1967, por la cual se aprueban varios Convenios Internacionales del Trabajo, adoptados por la Conferencia Internacional del Trabajo en las reuniones 14.<sup>a</sup> (1930), 23.<sup>a</sup> (1937), 30.<sup>a</sup> (1947), 40.<sup>a</sup> (1957) y 45.<sup>a</sup> (1961).
- Congreso de la República de Colombia. (1976). Ley 26 de 1976, por la cual se aprueba el Convenio Internacional del Trabajo, relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación adoptado por la Trigésima Primera Reunión de la Conferencia General de la OIT, (Ginebra 1948).

- Congreso de la República de Colombia. (1976). Ley 27 de 1976, por la cual se aprueba el Convenio Internacional del Trabajo, relativo a la aplicación de los principios del Derecho de Sindicación y de Negociación Colectiva, adoptado por la Trigésima Primera Reunión Conferencia General de la OIT, (Ginebra 1949).
- Congreso de la República de Colombia. (1988). Por la cual se actualiza la Legislación Cooperativa, (Bogotá, 23 de diciembre de 1988).
- Congreso de la República de Colombia. (1990). Ley 50 de 1990, por la cual se introducen reformas al Código Sustantivo del Trabajo y se dictan otras disposiciones, (Bogotá, el 28 de diciembre de 1990).
- Congreso de la República de Colombia. (10 de enero de 1991). Ley 1.ª de 1991, por la cual se expide el Estatuto de Puertos Marítimos y se dictan otras disposiciones.
- Congreso de la República de Colombia. (1999). Ley 515 de 1999, por medio de la cual se aprueba el Convenio 138 sobre la Edad Mínima de Admisión de Empleo, adoptada por la 58.ª Reunión de la Conferencia General de la OIT, (Ginebra, 1973).
- Congreso de la República de Colombia. (2001). Ley 704 de 2001, por medio de la cual se aprueba el Convenio 182 sobre la Prohibición de las Peores Formas de Trabajo Infantil y la Acción Inmediata para su Eliminación, adoptado por la 87.ª Reunión de la Conferencia General de la OIT, (Ginebra, el 17 de junio de 1999).
- Congreso de la República de Colombia. (2010). Ley 1429 de 2010, por medio de la cual se expide la Ley de Formalización y Generación de Empleo, (Bogotá, 29 de diciembre de 2010).
- Congreso de la República de Colombia. (2013). Ley 1610 de 2013, por medio de la cual se regulan algunos aspectos sobre las inspecciones del trabajo y los acuerdos de formalización laboral, (Bogotá, el 2 de enero de 2013)
- Corte Constitucional de Colombia. (1998). Sentencia C-665 de 1998.
- Corte Suprema de Justicia de Colombia, Sala de Casación Laboral. (1994). Radicado 6258 del 1.º de julio de 1994.
- Corte Suprema de Justicia de Colombia, Sala de Casación Laboral. (2019). Sentencia SL467 de 2019.
- Corte Suprema de Justicia de Colombia, Sala de Casación Laboral. (2020). Sentencia SL4330 de 2020.
- Corte Suprema de Justicia de Colombia, Sala de Casación Laboral. (2020). Sentencia SL4479 de 2020.
- Corte Suprema de Justicia de Colombia, Sala de Casación Laboral. (2021). Sentencia SL3086 de 2021.
- Corte Suprema de Justicia de Colombia, Sala de Casación Laboral. (2021). Sentencia SL3126 de 2021.
- Corte Suprema de Justicia de Colombia, Sala de Casación Laboral. (2022). Sentencia SL1174 de 2022.
- Departamento Nacional de Estadística [DANE]. (2022). Mercado laboral. Gran encuesta integrada de hogares. Principales resultados. Septiembre - noviembre 2022. Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2021). Perfiles. Buenaventura. <https://terridata.dnp.gov.co/index-app.html#/perfiles/76109>
- Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (s. f.). Barranquilla. <https://terridata.dnp.gov.co/index-app.html#/perfiles/08001>
- Ermida Uriarte, O. y Colotuzzo, N. (2009), “Descentralización, tercerización, subcontratación”. Lima, OIT, Proyecto FSAL
- Escuela Nacional Sindical [ENS]. (2021). Los Puertos. En Daniel Hawkins (Ed.), *Plan de acción laboral en los cinco sectores priorizados. Después de 10 años, ¿qué ha pasado en términos de la protección de los derechos del trabajo?* Escuela Nacional Sindical. <https://calcolombia.co/wp-content/uploads/2021/07/PAL-2021-version-final.pdf>
- Federación de Aseguradores Colombianos [Fasecolda]. (2022). Base de datos del sector asegurador en riesgos laborales: Trabajadores afiliados a las ARL por actividades económicas y ciudades. <https://sistemas.fasecolda.com/rldatos/Reportes/xClaseGrupoActividad.aspx>
- Herrán, Ó. F. (2012). Derecho Portuario Colombiano. Grupo Editorial Ibáñez.

- Jaramillo, J., Parrado, E., & Mosquera, D. (2020). El paro cívico de 2017 en Buenaventura, Colombia. Protesta social y transformación del poder político. *Análisis Político*, (98), 136-166. [https://www.researchgate.net/publication/343214937\\_El\\_Paro\\_Civico\\_de\\_Buenaventura\\_2017](https://www.researchgate.net/publication/343214937_El_Paro_Civico_de_Buenaventura_2017)
- Jiménez, N., & Delgado, W. (2008). La política pública de privatización del sector portuario y su impacto en la organización del trabajo en el puerto de Buenaventura. *Pensamiento y Gestión*, (25).
- Ministerio del Trabajo de Colombia [MDT]. (2018). Resolución 2021 de 2018, por la cual se establecen lineamientos respecto de la inspección, vigilancia y control que se adelanta frente al contenido del artículo 63 de la Ley 1429 de 2020.
- Ministerio del Trabajo de Colombia [MDT]. (2023). <https://www.mintrabajo.gov.co/relaciones-laborales/comision-permanente-de-concertacion>
- Organización Internacional del Trabajo [OIT]. (10 de mayo de 1944). Declaración relativa a los fines y objetivos de la Organización Internacional del Trabajo. Declaración de Filadelfia. Conferencia General de la 26.ª Reunión.
- Organización Internacional del Trabajo [OIT]. (18 de junio de 1998). Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento. Conferencia Internacional del Trabajo de la 86.ª Reunión.
- Organización Internacional del Trabajo [OIT]. (s. f.). Programa de Capacitación para Promover la Demanda de Derechos Laborales en Colombia. [https://www.ilo.org/lima/programas-y-proyectos/WCMS\\_532193/lang--es/index.htm](https://www.ilo.org/lima/programas-y-proyectos/WCMS_532193/lang--es/index.htm)
- Organización de las Naciones Unidas [ONU]. (10 de diciembre de 1948). Declaración Universal de Derechos del Hombre. Resolución 217 A (III).
- Organización de las Naciones Unidas [ONU]. (16 de diciembre de 1966a). Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), Resolución 2200 A (XXI).
- Organización de las Naciones Unidas [ONU]. (16 de diciembre de 1966b). Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Pidesc). Resolución 2200 A (XXI).
- Presidencia de la República (28 de mayo de 1992). Decreto 838, por el cual se reglamenta el régimen de concesiones y licencias portuarias previstas en la Ley 1ª de 1991. DO: 40460
- Presidencia de la República (28 de diciembre de 1992). Decreto 2091, por el cual se reglamenta la actividad de los Operadores Portuarios. DO: 40.700
- Presidencia de la República (2 de febrero de 2000). Decreto 101, por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Transporte y se dictan otras disposiciones. DO: 43.882
- Presidencia de la República (4 de diciembre de 2006). Decreto 4369, por el cual se reglamenta el ejercicio de la actividad de las Empresas de Servicios Temporales y se dictan otras disposiciones. DO: 46.472
- Presidencia de la República (2 de noviembre de 2011). Decreto 4108, por el cual se modifican los objetivos y la estructura del Ministerio del Trabajo y se integra el Sector Administrativo del Trabajo. DO: 48241
- Presidencia de la República (26 de mayo de 2015). Decreto 1072, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo. DO: 49.523
- Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA). (6 de julio de 2018). Sopla buen viento para wincheros de Buenaventura. <https://www.sena.edu.co/es-co/Noticias/Paginas/noticia.aspx?IdNoticia=3474>
- Sindicato Nacional de Trabajadores de Rama, Servicios de la Industria del Transporte y Logística de Colombia [SNTT]. (2021a). El SNTT de Colombia firma su cuarta convención colectiva del trabajo en pandemia con el puerto de Aguadulce en Buenaventura: <https://snttdecolombia.org/noticias/el-sntt-de-colombia-firma-cuarta-convencion-colectiva-con-el-puerto-de-agua-dulce-en-buenaventura/>
- Sindicato Nacional de Trabajadores de Rama, Servicios de la Industria del Transporte y Logística de Colombia [SNTT]. (2021b). El SNTT de Colombia firma su tercera convención colectiva del trabajo en pandemia. <https://snttdecolombia.org/noticias/el-sntt-de-colombia-firma-su-tercera-convencion-colectiva-de-trabajo-en-pandemia/>

- Sociedad Portuaria Regional de Buenaventura [SPRBUN]. (2021). Informe de gestión, Primer Semestre 2021. <http://www.sprbun.com/documents/20181/32031/03092021+Informe+de+Gesti%C3%B3n+1+semestre+2021/4801ab67-A536-4F13-A41B-D0A719DE2D07>
- Supertransporte [Supertransporte]. (2022). Boletín Estadístico Tráfico Portuario en Colombia de 2021. [https://www.supertransporte.gov.co/documentos/2022/Febrero/Puertos\\_10/BOLETIN-TRAFICO-PORTUARIO-ANO2021.pdf](https://www.supertransporte.gov.co/documentos/2022/Febrero/Puertos_10/BOLETIN-TRAFICO-PORTUARIO-ANO2021.pdf)
- Supertransporte [Supertransporte]. (2023). Boletín Estadístico de Tráfico Portuario en Colombia de 2022.
- Vergés, J. (2003). Las privatizaciones de empresas públicas. Un estado de la cuestión con especial referencia al caso de España. *Supervisión y Gestión de la Empresa Pública*, (6).
- Radio (2022). Santa Marta cerró el 2022 con la menor tasa de desempleo de la costa Caribe. <https://www.wradio.com.co/2023/02/02/santa-marta-cerro-el-2022-con-la-menor-tasa-de-desempleo-de-la-costa-caribe/>

