



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

Directora de País, Colombia

Pascale Wagner

Director Proyecto Colombia Puertos

Eduardo Bejarano Hernández

EQUIPO TÉCNICO

María Catalina Useche Mariño

Oficial de Monitoreo y Evaluación

Jaime Triana Ciodaro

Especialista en Comunicaciones

Ana María Hernández

Oficial de Apoyo Técnico

Libia Alba López

Oficial de Apoyo Técnico

Walter Tenorio Castillo

Oficial de Alianzas Estratégicas Buenaventura

Jesús Pérez Benito

Oficial de Alianzas Estratégicas Barranquilla

EQUIPO CONSULTOR BORDA ASOCIADOS Y

CONSULTORES S.A.

Enrique Borda Villegas

Consultor Senior

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

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 e 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

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

AFP	Administradores de fondos de pensiones y cesantías
Acopi	Asociación Colombiana de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas
ANDI	Asociación Nacional de Empresarios de Colombia
ANI	Agencia Nacional de Infraestructura
APC	acuerdo de promoción comercial
ARL	administradora de riesgos laborales
BEPS	beneficios económicos periódicos
BM	Banco Mundial
CAL	centro de atención laboral
Cedetrabajo	Centro de Estudios del Trabajo
CGP	Código General del Proceso
CGT	Confederación General del Trabajo
Colpensiones	Administradora Colombiana de Pensiones
Colpuertos	Empresa Puertos de Colombia
Contecar	Terminal de Contenedores de Cartagena S. A.
Cpcpsl	Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales
CTA	cooperativas de trabajo asociado
Cormagdalena	Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena
CSJ	Corte Suprema de Justicia
CST	Código Sustantivo del Trabajo
CUT	Central Unitaria de Trabajadores
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DIDH	Derecho internacional de los derechos humanos
Dimar	Dirección General Marítima
DNP	Departamento Nacional de Planeación
ENS	Escuela Nacional Sindical
EPS	entidad promotora de salud
Evaluación	Evaluación integral sobre barreras al cumplimiento de los derechos laborales en los puertos de Colombia (Fase 2)
EST	empresa de servicios temporales
Fasecolda	Federación de Aseguradores Colombianos
GOC	Gobierno de Colombia
IVC	inspección, vigilancia y control
Latindadd	Red Latinoamericana por Justicia Económica y Social
MDT	Ministerio del Trabajo de Colombia

ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMC	Organización Mundial del Comercio
ONU	Organización de las Naciones Unidas
Operlog	Operadora Logística de Santa Marta
PAL	Plan de Acción Laboral
Partners	Partners of the Americas (Socios de las Américas)
PIEDB	Plan Integral Especial para el Desarrollo de Buenaventura
PCP	Proyecto Colombia Puertos
PUJ	Pontificia Universidad Javeriana
OT	organizaciones de trabajadores
RPM	régimen de prima media
Rutraport	Registro Único de Trabajadores Portuarios de Colombia
SAS	sociedad por acciones simplificada
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje
SIC	Superintendencia de Industria y Comercio
SIDH	Sistema Interamericano de Derechos Humanos
Sinaportlc	Sindicato de la Industria de la Actividad de los Trabajadores de la Rama Portuaria, Transporte y Logística Colombiana
Sintramaritimo	Sindicato de Trabajadores del Terminal Marítimo
Sisinfo	Sistema de Información de IVC
SNTT	Sindicato Nacional de Trabajadores de Rama, Servicios de la Industria del Transporte y Logística de Colombia
SPRB	Sociedad Portuaria Regional de Barranquilla
SPRT	Sociedad Portuaria Regional de Tumaco
SPRBUN	Sociedad Portuaria Regional de Buenaventura
SPRC	Sociedad Portuaria Regional de Cartagena
SPSMA	Sociedad Portuaria Regional de Santa Marta
STP	Sindicato de Trabajadores Portuarios
Supertransporte	Superintendencia de Transporte de Colombia
TLC	tratado de libre comercio
UGPP	Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales
Utipec	Unión de Trabajadores de la Industria Petrolera y Energética de Colombia
UNAL	Universidad Nacional de Colombia
UP	Sindicato Unión Portuaria
USDOL	Departamento de Trabajo de los Estados Unidos
ZP	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



Tabla de contenido

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 **17**
- 1.4 Actividades portuarias y caracterización básica de los trabajadores portuarios **22**

2. Descripción general y condiciones de trabajo en los cuatro principales puertos colombianos **26**

- 2.1 El puerto de Buenaventura **27**
- 2.2 El puerto de Santa Marta **31**
- 2.3 El puerto de Barranquilla **34**
- 2.4 El puerto de Cartagena **37**

3. Regulación laboral aplicable en el sector portuario y entidades encargadas de su cumplimiento **42**

- 3.1 Mapeo de convenios y tratados internacionales pertinentes **43**
- 3.2 Mapeo general de normas nacionales aplicables **45**
- 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) **48**



4. Problemas laborales estructurales en los puertos 52

- 4.1 Formalidad laboral y cumplimiento de normas en las actividades marítimas y portuarias 53
- 4.2 La informalidad laboral en el ámbito de los puertos marítimos como principal problema estructural 53
- 4.3 La tercerización laboral - escenarios de legalidad e ilegalidad 56
- 4.4 La intermediación laboral de las EST - escenarios de legalidad e ilegalidad 60
- 4.5 Problemas en seguridad y protección social de los trabajadores portuarios 60
- 4.6 Seguridad y salud en el trabajo 61
- 4.7 Cumplimiento de normas sobre jornada laboral y descansos 61
- 4.8 Casos de discriminación por razones de género y etnia 62
- 4.9 Problemas relacionados con derechos colectivos: asociación sindical, negociación colectiva 62
- 4.10 Grado de afectación de los problemas estructurales en los puertos 67
- 4.11 Iniciativas previas para promover y mejorar el cumplimiento 68

5. Conclusiones y recomendaciones de la evaluación 70

6. Bibliografía 88

Índice de gráficas

Gráfica 1. Encadenamiento de servicios portuarios	18	Gráfica 19. Ingreso mensual de los trabajadores informales del puerto de Buenaventura	30
Gráfica 2. Edad de los trabajadores informales por puerto	22	Gráfica 20. Sociedades portuarias del puerto de Santa Marta	31
Gráfica 3. Edad de los trabajadores subcontratados por puerto	22	Gráfica 21. Actividades de los trabajadores formales del puerto de Santa Marta	31
Gráfica 4. Edad de los trabajadores con contrato directo por puerto	23	Gráfica 22. Forma de pago de los trabajadores del puerto de Santa Marta	32
Gráfica 5. Nivel educativo de los trabajadores informales por puerto	23	Gráfica 23. Empresas con las que han estado vinculados los trabajadores formales en el puerto de Santa Marta	32
Gráfica 6. Nivel educativo de los trabajadores subcontratados por puerto	23	Gráfica 24. Ingreso mensual de los trabajadores informales del puerto de Santa Marta	33
Gráfica 7. Nivel educativo de los trabajadores con contrato directo por puerto	24	Gráfica 25. Sociedades portuarias del puerto de Barranquilla	35
Gráfica 8. Pertenencia a un grupo étnico trabajadores informales por puerto	24	Gráfica 26. Actividades de los trabajadores del puerto de Barranquilla	35
Gráfica 9. Pertenencia a un grupo étnico de los trabajadores subcontratados por puerto	24	Gráfica 27. Forma de pago de los trabajadores del puerto de Barranquilla	35
Gráfica 10. Pertenencia a grupo étnico de los trabajadores con contrato directo por puerto	24	Gráfica 28. Empresas con las que han estado vinculados los trabajadores formales en el puerto de Barranquilla	36
Gráfica 11. Estrato socioeconómico trabajadores informales por puerto	25	Gráfica 29. Ingreso mensual de los trabajadores informales del puerto de Barranquilla	36
Gráfica 12. Estrato socioeconómico de los trabajadores subcontratados por puerto	25	Gráfica 30. Sociedades portuarias del puerto de Cartagena	38
Gráfica 13. Estrato socioeconómico de los trabajadores con contrato directo por puertosubcontratados por puerto	25	Gráfica 31. Actividades de los trabajadores del puerto de Cartagena	38
Gráfica 14. Ubicación geográfica de los puertos	27	Gráfica 32. Empresas con las que han estado vinculados los trabajadores formales en el puerto de Cartagena	39
Gráfica 15. Sociedades portuarias del puerto de Buenaventura	28	Gráfica 33. Ingreso mensual de los trabajadores informales del puerto de Cartagena	39
Gráfica 16. Actividades de los trabajadores formales en el puerto de Buenaventura	28	Gráfica 34. Entidades con incidencia en el cumplimiento normativo en los puertos	49
Gráfica 17. Forma de pago de los trabajadores formales del puerto de Buenaventura	29	Gráfica 35. Formas de negociación colectiva	64
Gráfica 18. Empresas con las que han estado vinculados los trabajadores formales en el puerto de Buenaventura	29		

Índice de tablas

Tabla 1 - Modelos de gobierno portuario	15
Tabla 2 - Empresas de servicios portuarios según actividades	19
Tabla 3 - Descripción de las actividades portuarias	21
Tabla 4 - Diferencias entre tercerización e intermediación laboral: cuadro comparativo	47
Tabla 5 - Descripción de actividades realizadas por trabajadores informales en puertos	55
Tabla 6 - Elementos objetivos relacionados con la informalidad laboral en los puertos	57
Tabla 7 - Barrera de acceso de los trabajadores a la cobertura de la seguridad social y a los niveles de protección social	60
Tabla 8 - Prácticas asociadas al incumplimiento de las normas y estándares relacionados con el sindicalismo según encuestas	63
Tabla 9 - Negociaciones colectivas	64
Tabla 10 - Paro cívico: compromisos y estado de cumplimiento	67
Tabla 11 - Problemas laborales estructurales y grados de afectación	69



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 el Proyecto Colombia Puertos (PCP), financiado por el Departamento de Trabajo de los Estados Unidos (USDOL) e implementado por Partners of the Americas (Partners) desde diciembre de 2020 hasta diciembre de 2024, bajo el Acuerdo de Cooperación IL-35742-20-75-K. Dicha 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.

El informe examina 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, introduciendo un modelo de negocio basado en la subcontratación de servicios y trabajo. 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. Dichos trabajadores operan dentro de una “brecha de protección social”, entre el final de la cadena portuaria y el comienzo de la cadena de transporte. Estos trabajadores, incluidos los que cargan y descargan manualmente barcos y camiones, 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 genera condiciones de precariedad 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 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 tercerización, tiene un potencial muy elevado de precarización de las condiciones de trabajo cuando no existen suficientes mecanismos de control, y 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 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 la Pontificia Universidad Javeriana (PUJ) y se centró en el análisis de fuentes secundarias de información. La fase 2 fue realizada por la Universidad Nacional de Colombia (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 PCP¹.

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 encues-

tas, el equipo estadístico estableció el número potencial de personas a 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 muestra². 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.

² 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 a 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, es decir, 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, P. S., & Lemeshow, S. (2008), Särndal, C.E., et.al.,1992).

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

Anexos



<https://www.partners.net/wp-content/uploads/2023/10/Anexo-1-Metodologia-de-investigacion-14092023.pdf>



<https://www.partners.net/wp-content/uploads/2023/10/Anexo-2-Datos-de-las-encuestas-14092023.pdf>



<https://www.partners.net/wp-content/uploads/2023/10/Anexo-3-Lineas-jurisprudenciales-14092023.pdf>

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 organizaciones de trabajadores (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 clave 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 claves 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 alrededor del mundo 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, for-

mas 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.

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 efec-

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”

tuar 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).

De esta descripción básica se infiere que los cambios tecnológicos y de organización de los servicios han producido transformaciones en la forma en que se contrata, regula y remunera el trabajo. Como consecuencia de la diversidad de relaciones jurídicas y contratos comerciales que se derivan del nuevo ciclo económico portuario, el mercado laboral, los tipos de tareas según la especialidad y la contratación del personal que labora en los puertos variaron. Así mismo, se generan las modalidades de tercerización e intermediación con las consecuencias en precarización, que más adelante se explican a profundidad.

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 Puertos³, 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 dentro de 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 portuarios⁴.

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 dentro de sus instalaciones⁵.

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:

³ Se refiere a la Ley 1.ª de 1991.

⁴ Decreto 838 de 1992.

⁵ Contratos de concesión, cláusula 19.

- 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 1993.
- Sociedad Portuaria Regional de Barranquilla (SPRB), mediante Contrato n.º 008 del 12 de julio 1993.
- Sociedad Portuaria Regional de Buenaventura (SPRBUN), mediante Contrato n.º 009 del 21 febrero 1994.
- Sociedad Portuaria Regional de Tumaco (SPRT), mediante Contrato n.º 012 del 5 de mayo 1994.

Las primeras concesiones se hicieron bajo 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 Estado⁶ eliminó la restricción a las concesiones portuarias para prestar servicios portuarios basado en 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.

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.

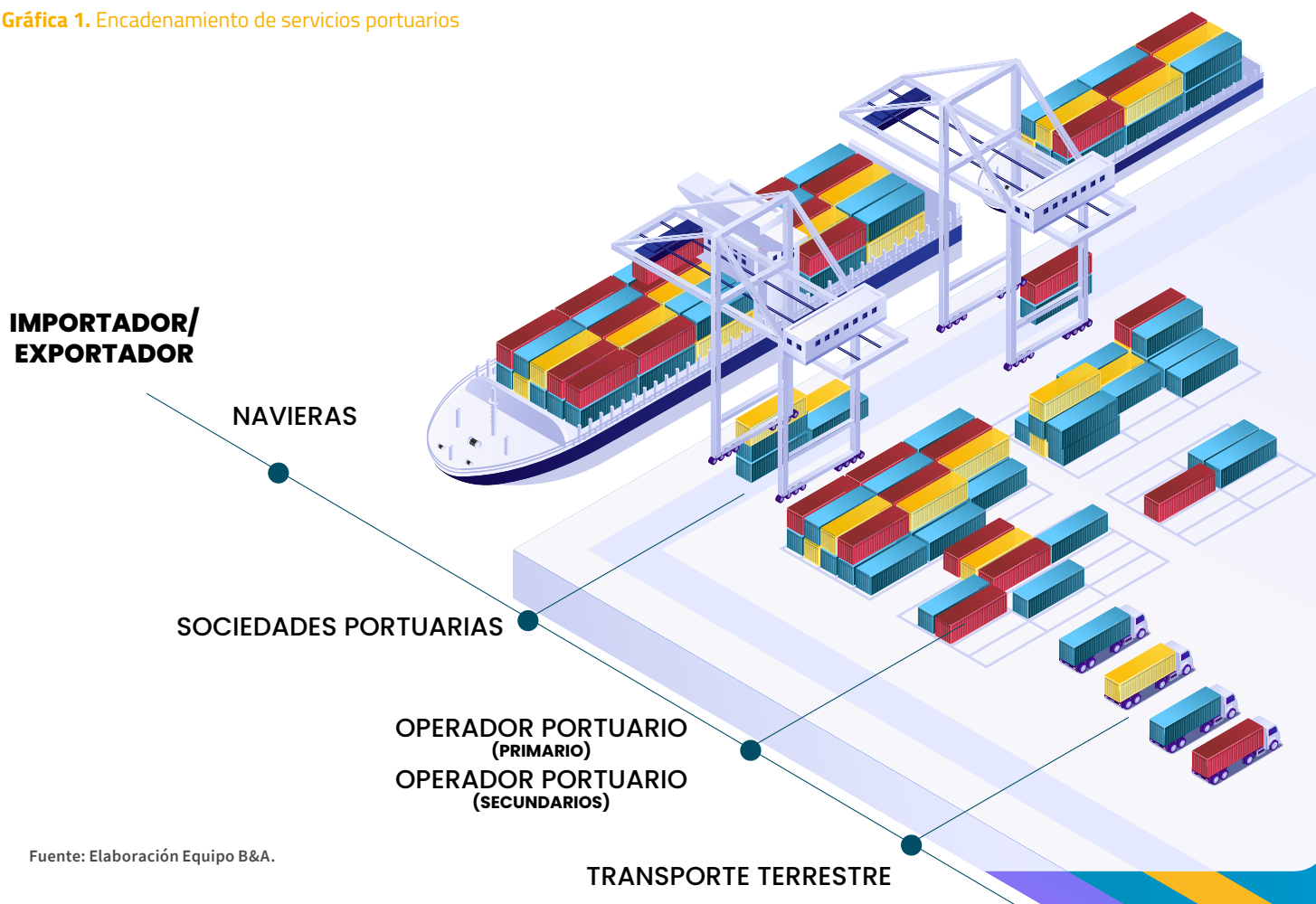
En la **gráfica 1** se identifica con claridad que toda la cadena siempre trabaja al servicio del beneficiario final, el importador o exportador. El concesionario-operador, el operador portuario y el naviero, todos son contratados, en definitiva, por el dueño de la carga: un importador o un exportador.

La descripción de los actores de la cadena portuaria que se realiza a continuación 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.

Ahora bien, continuando con el encadenamiento, para recibir y despachar la mercancía, los importadores, exportadores y navieros contratan con que el conce-

Gráfica 1. Encadenamiento de servicios portuarios



Fuente: Elaboración Equipo B&A.

sionario les brinde una ubicación acorde con el tipo de carga dentro del puerto para la “recalada” (llegada y permanencia del barco). Allí se efectúa la operación de traslado de la carga del barco a los camiones que la llevarán su destino en tierra. Adicionalmente se contratan los servicios de cargue y descargue con el mismo concesionario.

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 operado-

res 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	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.
Navieras	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.
Concesionarios de terminales portuarios y sociedades portuarias	<p>De acuerdo con la Ley de Puertos⁷, 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"> -<i>Muellaje</i>: Cargo fijado a cada nave por atracar en el muelle. Esta tarifa es pagada por la empresa naviera. -<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 la paga los operadores portuarios, quienes luego la cobran a importadores y exportadores. -<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. -<i>Almacenaje</i>: Cargo por almacenamiento de la carga más allá del periodo libre publicado. Esta tarifa la pagan los importadores y exportadores.
Operadores portuarios	Según la Ley 1. ^a de 1991, 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.
Operadores portuarios primarios con contratos de arrendamiento de áreas permanentes dentro de una concesión	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 habitualmente grandes volúmenes de carga cada año.
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.

⁷ Reglamentado por el Decreto 4681 de 2008, artículo 5.20.

TIPO DE EMPRESA	CARACTERÍSTICAS DE LAS ACTIVIDADES
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. Remuneran a su personal y al personal suministrado por jornada o por tonelada, o por combinación de ambos factores.
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 a los braceros, 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. Les pagan por el día.

Fuente: Elaboración UN.

Es de anotar que el personal relacionado con la operación en los puertos trabaja generalmente en función de la recalada del barco. En el caso de los administradores del terminal —coordinadores y planificadores— habitualmente son empleados del concesionario.

Resaltamos 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 rol 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, direc-

tamente 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 administrativas dentro o fuera de los recintos portuarios.

Como no existen datos oficiales del Gobierno sobre el número total de empresas o trabajadores en el sector portuario colombiano, la UNAL realizó encuestas que permitieron 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 tres tipos de poblaciones de trabajadores: infor-

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 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.
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.

males, subcontratados y 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 (Ermda y Coteluzzo, 2009).
- Los trabajadores con contrato directo comprenden aquellos que tienen condiciones de formalidad

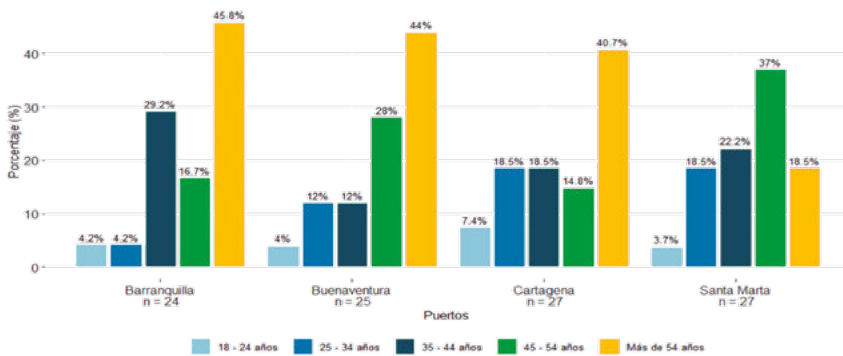
plena. Una definición general de la OIT (2015) indica que la formalidad responde a una relación laboral que está sujeta a la legislación, cumple con el pago de impuestos, tiene cobertura de seguridad y protección social, y prestaciones relacionadas con el empleo.

Para la caracterización general, se presentan los resultados sobre edad, nivel de educación, pertenencia a un grupo étnico y estrato socioeconómico, datos que aportan una caracterización general de los trabajadores y permiten realizar un análisis comparativo entre los puertos.

Del análisis de los resultados de la encuesta se pudo caracterizar cada grupo de trabajadores de la siguiente manera:

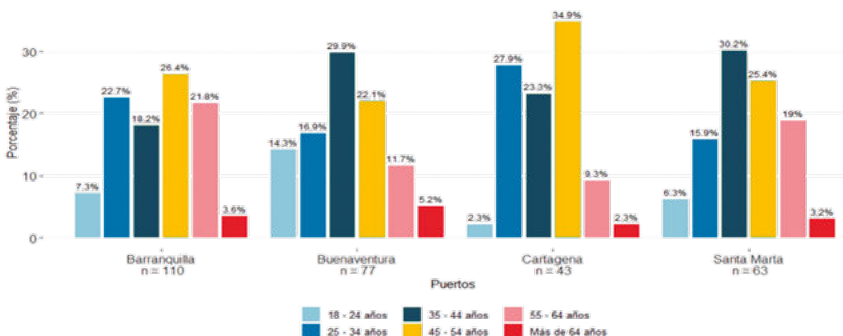
- Los trabajadores directos solo se analizaron en Barranquilla y Buenaventura. En Barranquilla, la mayoría vive en estrato 2, no pertenece a ningún grupo étnico, como parte de su educación realizó un estudio técnico y tiene entre 35 y 44 años. En Buenaventura, la mayoría vive en estrato 1, es afrocolombiano, como parte de su educación realizó un estudio técnico y tiene entre 35 y 44 años.
- Los trabajadores subcontratados en cada una de las cuatro ciudades se caracterizaron así: en Barranquilla, la mayoría vive en estrato 1, no pertenece a ningún grupo étnico, terminó toda la secundaria y tiene entre 45 y 54 años; en Buenaventura, la mayoría vive en estrato 1, es afrocolombiano, terminó un estudio técnico y tiene entre 34 y 44 años; en Cartagena, la mayoría vive en estratos 1 o 2, no pertenece a ningún grupo étnico, realizó un estudio técnico y tiene entre 45 y 54 años; y en Santa Marta, la mayoría vive en estrato 1 o 2, no pertenece a ningún grupo étnico y tiene entre 35 y 44 años.
- Los trabajadores informales en cada una de las cuatro ciudades se caracterizaron así: en Barranquilla, la mayoría vive en estrato 1, no pertenece a ningún grupo étnico, hizo parte de la secundaria y tiene más de 54 años; en Buenaventura, la mayoría vive en estrato 1, es afrocolombiano, estudió parte de la secundaria y tiene más de 54 años; en Cartagena, la mayoría vive en estrato 1, es afrocolombiano, hizo parte de la secundaria y tiene más de 54 años; y en Santa Marta, la mayoría vive en estrato 1, no pertenece a ningún grupo étnico, terminó la secundaria y tiene entre 45 y 54 años.

Gráfica 2. Edad de los trabajadores informales por puerto



Fuente: Encuesta UNAL.

Gráfica 3. Edad de los trabajadores subcontratados por puerto



Fuente: Encuesta UNAL.

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, la mayoría eran mayores de 54 años; mientras que en el puerto de Santa Marta los encuestados rondaban entre los 45 y 54 años. Por otro lado, de los encuestados en los cuatro puertos, el rango de edad entre 18 a 24 años fue el que obtuvo menor porcentaje, seguido por las personas de entre 25 a 34 años (**gráfica 2**).

Los trabajadores subcontratados encuestados se encontraron entre los 18 y más de 64 años, siendo para los puertos de Barranquilla y Cartagena la edad más frecuente entre los 45 y 54 años, con un 26,4 % y 34,9 %, respectivamente. El segundo rango de edad más frecuente en estos puertos es entre los 25 y 34 años, con porcentajes de 22,7 % para Barranquilla y de 27,9 % para Cartagena. Para los puertos de Buenaventura y Santa Marta, la edad con mayor porcentaje fue entre los 35 y 44 años, mientras el segundo rango de edad fue entre los 45 y 54 años. Por otro lado, el rango de edad que no se presentó en ningún puerto fue menor a 18 años y el rango que menor porcentaje obtuvo en los cuatro puertos fue el de más de 64 años (**gráfica 3**).

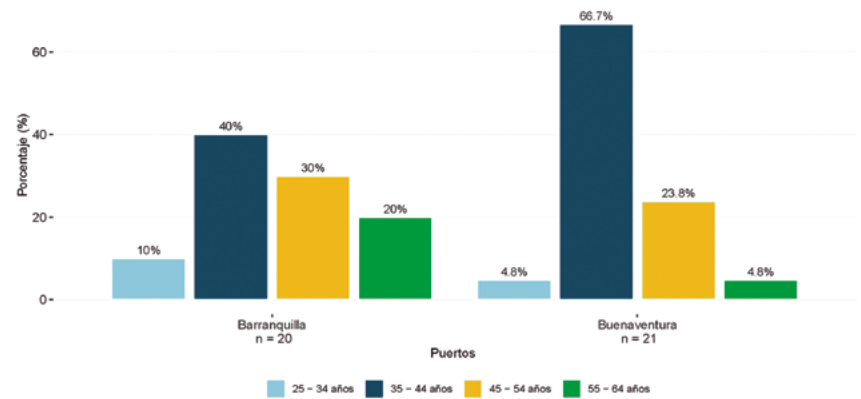
Los trabajadores con contrato directo encuestados se encontraron entre los 25 y los 64 años, siendo, como se muestra en la gráfica 3, para los puertos las edades más frecuentes entre los 35 y 44 años, con un 40 % para Barranquilla y un 66,7 % para Buenaventura. El segundo rango de edad más frecuente en estos puertos es entre los 45 y 54 años, con porcentajes de 30 % para Barranquilla y de 23,8 % para Buenaventura. Por otra parte, con porcentajes del 10 % y 4,8 %, el rango menos frecuente es entre los 25 y los 34 años (**gráfica 4**).

De acuerdo con los datos de las tres gráficas, se observa que los grupos con mayor edad se encuentran entre los trabajadores informales, los trabajadores subcontratados se encuentran entre los grupos de edades medias, y los grupos más jóvenes son más representativos en los trabajadores de contrato directo.

b. Nivel de educación: El nivel de educación más alto alcanzado por un gran porcentaje de los trabajadores informales participantes en la encuesta es haber cursado algunos años de secundaria, siendo el porcentaje más grande para los puertos de Barranquilla (33,3 %), Buenaventura (40 %) y Cartagena (44,4 %), y es el segundo más grande en Santa Marta (33,3 %), donde el nivel educativo más común de alcanzar es completar toda la secundaria, con un porcentaje del 40,7 % (**gráfica 5**).

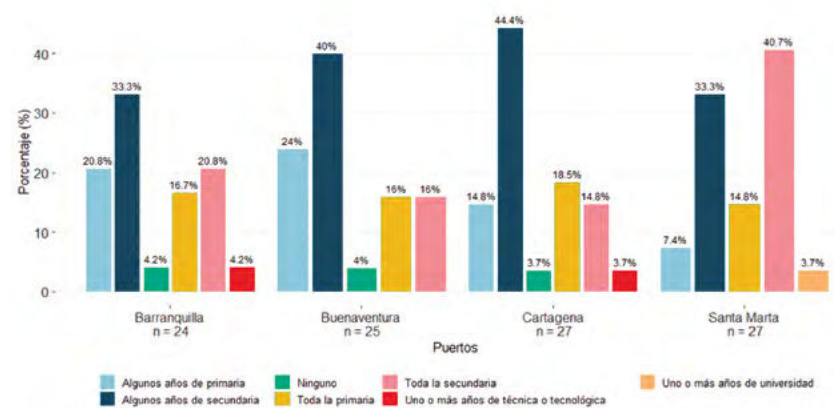
En los cuatro puertos, el nivel de educación más alto alcanzado por trabajadores subcontratados (tercerización e intermediación) son la secundaria y la técnica o tecnológica completa. En los casos de Barranquilla y Santa Marta, más del 40 % han completado la secundaria y más del 20 % han completado un técnico o tecnológico. Mientras que, en los puertos de Buenaventura y Carta-

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



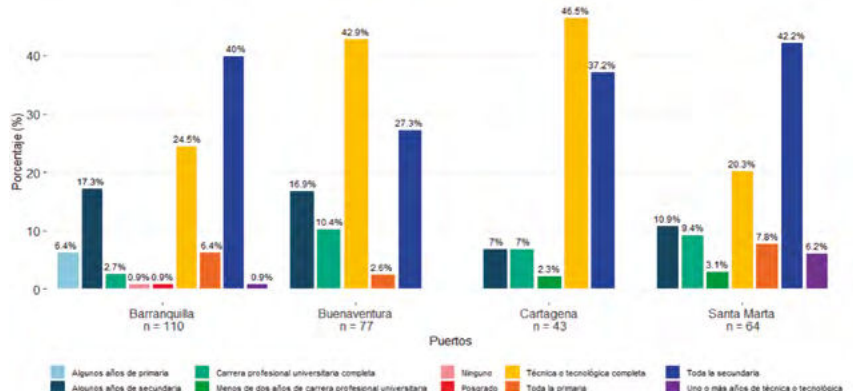
Fuente: Encuesta UNAL.

Gráfica 5. Nivel educativo de los trabajadores informales por puerto



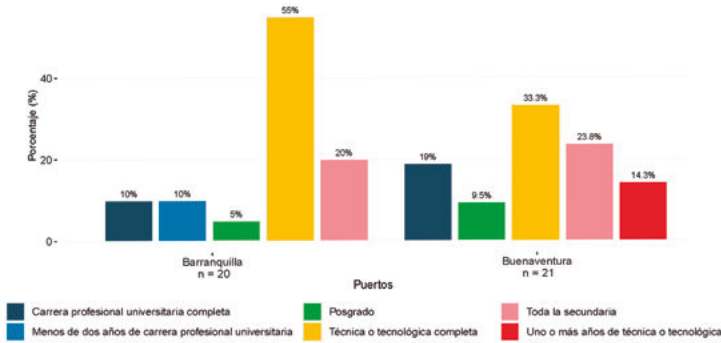
Fuente: Encuesta UNAL.

Gráfica 6. Nivel educativo de los trabajadores subcontratados por puerto



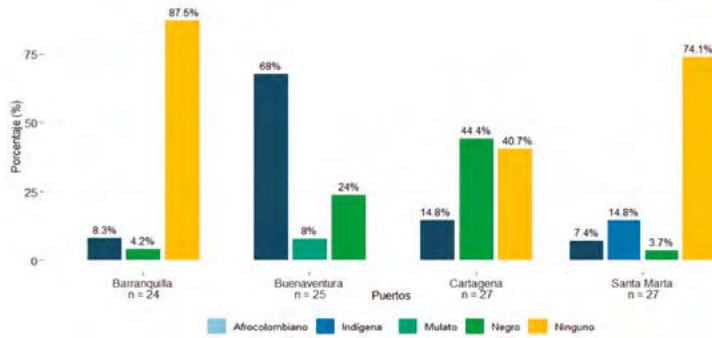
Fuente: Encuesta UNAL.

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



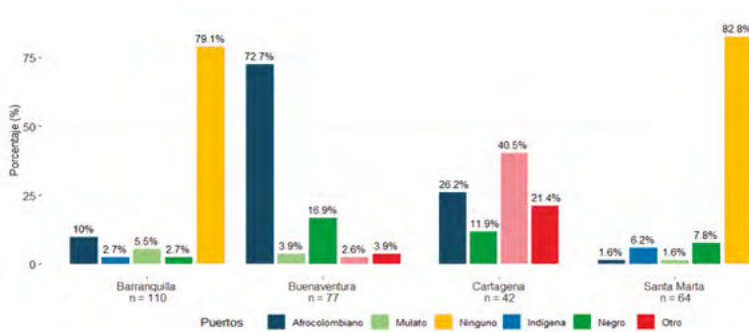
Fuente: Encuesta UNAL.

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



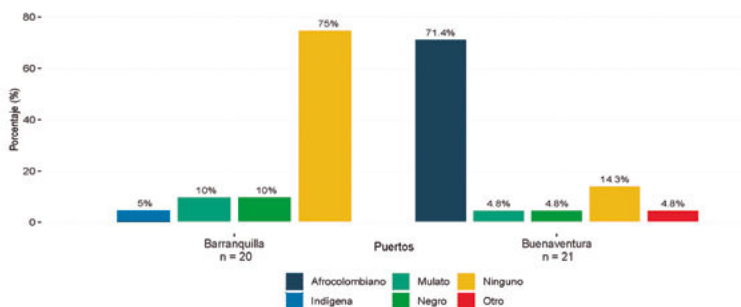
Fuente: Encuesta UNAL.

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



Fuente: Encuesta UNAL.

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



Fuente: Encuesta UNAL.

gena, más del 40 % de los trabajadores han alcanzado un técnico o tecnológico y entre un 27 % y 37 % han completado la secundaria. Adicionalmente, en mínimo nivel de educación en los puertos de Buenaventura y Santa Marta es la primaria completa, en Cartagena es la secundaria completa y en Barranquilla es no tener ningún estudio (*gráfica 6*).

El nivel de educación más alto alcanzado por los trabajadores con contrato directo encuestados son la secundaria y la técnica o tecnológica completa. Para el caso de Barranquilla, esos porcentajes son del 20 % y 55 %, de forma respetiva, y en Buenaventura son del 23,8 % y 33,3 % en el orden mencionado anteriormente. Adicionalmente, el menor nivel de educación que los trabajadores encuestados poseen es la secundaria, mientras el máximo nivel es el posgrado, siendo este último el que menor porcentaje tiene en los dos puertos, con un 5 % y 9,5 %, correspondientes a Barranquilla y Buenaventura, respectivamente (*gráfica 7*).

En general, en cuanto a nivel educativo se observa que mientras los trabajadores informales, en su mayoría, 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.

c. Pertenencia a un grupo étnico: Se encontró que los trabajadores informales en los puertos de Barranquilla y Santa Marta no se reconocen en ningún grupo étnico con porcentajes mayores al 74 %. Por otro lado, en Buenaventura, el 68 % se reconocen como afrocolombianos, el 24 % como negros y el 8 % como mulatos. En Cartagena, el porcentaje más grande de encuestados se reconocen como negros (44,4 %), el 40,7 % no se reconocen en ningún grupo étnico y el 14,8 % se identifican como afrocolombianos (*gráfica 8*).

En los puertos de Barranquilla, Cartagena y Santa Marta, la mayoría de los trabajadores subcontratados encuestados no se reconoce en ningún grupo étnico, con porcentajes del 79,1 %, 40,5 % y 82,8 %, respectivamente; mientras que en Buenaventura más del 70 % se reconoce como afrocolombiano (*gráfica 9*).

En el puerto de Barranquilla, la mayoría de los trabajadores con contrato directo no se reconoce en ningún grupo étnico, con un porcentaje del 75 %, mientras que en Buenaventura el 71,4 % se reconoce como afrocolombiano, grupo étnico que no tuvo ninguna selección en Barranquilla. Por otro lado, en Buenaventura no se obtuvieron respuestas donde las personas se reconocieran como indígenas y casi el 14 % no se reconoció en ningún grupo étnico. Caso interesante pasa con las etnias mulato y negro, donde en los dos puertos poseen el mismo porcentaje, en Barranquilla es del 10 % y en Buenaventura del 4,8 % (*gráfica 10*).

Respecto a la pertenencia a un grupo étnico, 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 identifican como afrodescendiente o negro.

d. *Estrato socioeconómico*: El estrato socioeconómico al cual la mayoría de los trabajadores informales pertenecen es el 1, siendo Buenaventura el puerto con mayor porcentaje de personas en este estrato, seguido por Cartagena con un 77 %, Barranquilla con un 75 % y Santa Marta con un 59,3 %.

En Barranquilla, el 12,5 % de los encuestados pertenecen a los estratos 2 y 3. En Buenaventura, el 12 % son personas de estrato 2 y el 8 % son de estrato 3. En Santa Marta, el 18,5 % pertenecen al estrato 2 y el 22,2 % pertenecen al estrato 3. En Cartagena, los hombres encuestados, además de estrato 1, también son estrato 2 (18,5 %) y estrato 4 (3,7 %) (*gráfica 11*).

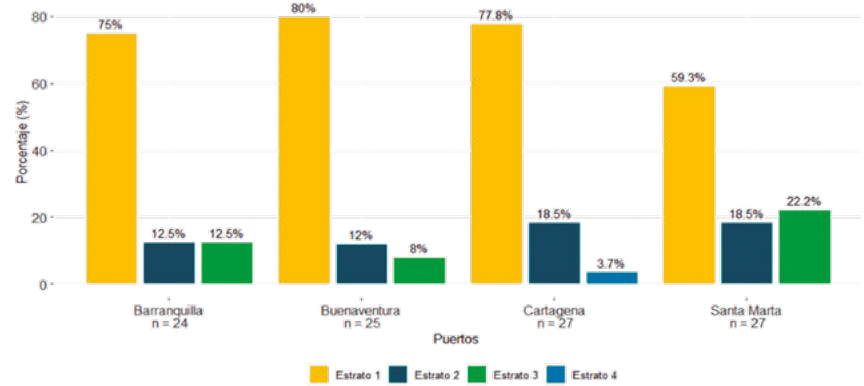
El estrato socioeconómico al cual la mayoría de los trabajadores subcontratados en los puertos de Barranquilla, Buenaventura y Santa Marta pertenecen es el 1, siendo Barranquilla el puerto con mayor porcentaje de personas, con un 63,6 %, seguido por Buenaventura, con un 57,1 %, y Santa Marta con un 34,4 %. En Santa Marta pasa algo parecido a lo que sucede en Cartagena, donde la diferencia entre los porcentajes de las personas en estrato 1 y 2 no es mucha (*gráfica 12*).

En Buenaventura y Cartagena hay personas que no conocen su estrato socioeconómico y Buenaventura es el único puerto donde no se registró gente de estrato 4. Adicionalmente, el estrato 3 tiene mayor porcentaje en el puerto de Santa Marta a comparación de los otros puertos.

El estrato socioeconómico al cual pertenece la mayoría de los trabajadores con contrato directo en el puerto de Barranquilla es el 2, con un porcentaje del 45 %, seguido del porcentaje del 35 % correspondiente al estrato 1. En Buenaventura, el 66,7 % son de estrato 1 y el 14,3 % son de estrato 2. Este último porcentaje es el mismo que el de las personas pertenecientes al estrato 3 en este puerto, porcentaje cercano al obtenido en Barranquilla para el estrato 3. Por otra parte, en los dos puertos menos del 5 % hacen parte del estrato 4 (*gráfica 13*).

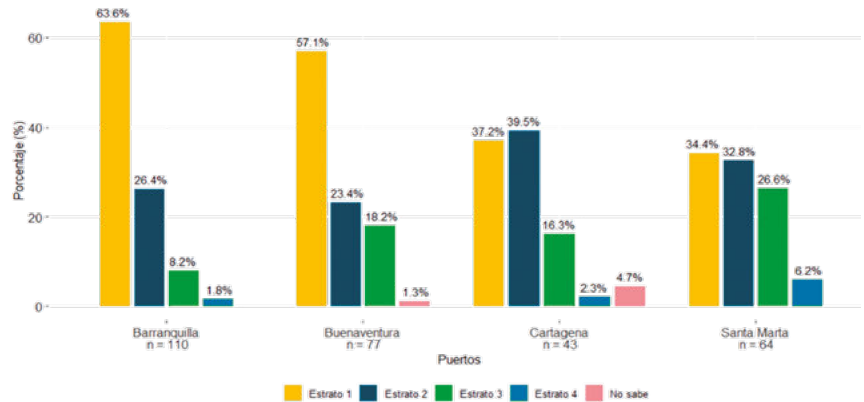
En cuanto al estrato socioeconómico de los trabajadores de los puertos, la gran mayoría (más del 59 % de todos los puertos) de los trabajadores informales pertenecen al estrato socioeconómico 1, en tanto que los trabajadores de los estratos 2 y 3 aumentan entre los trabajadores subcontratados y con contrato directo.

Gráfica 11. Estrato socioeconómico trabajadores informales por puerto



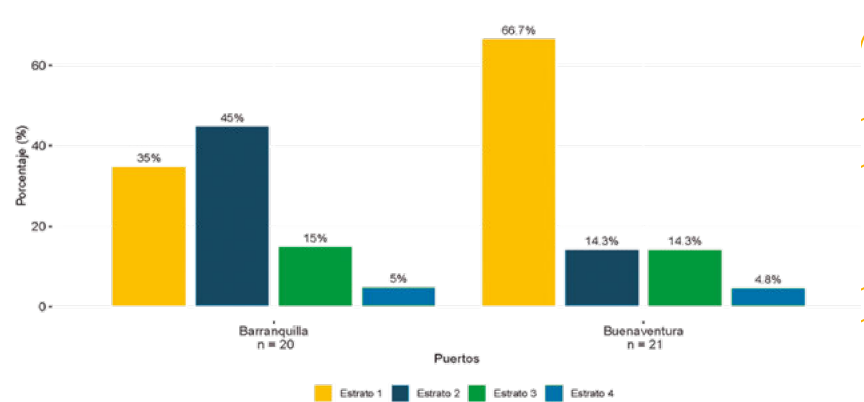
Fuente: Encuesta UNAL.

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



Fuente: Encuesta UNAL.

Gráfica 13. Estrato socioeconómico de los trabajadores con contrato directo por puertos subcontratados 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 white area contains a pattern of small blue dots in the upper left and a dark teal shape in the lower left. The golden-yellow area shows a ship at sea, with the name 'Dole' visible on its side. A red trapezoidal shape is positioned in the upper right corner. A thin white line runs diagonally across the bottom right of the white area.

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 integral se detiene en cada uno de los cuatro principales puertos del país (Santa Marta, Barranquilla, Cartagena y Buenaventura), que guardan grandes diferencias, para indagar primero en el contexto de la ciudad y el perfil económico del puerto; segundo, sobre los trabajadores y las características de las relaciones laborales; tercero, el diálogo social; y tercero, las funciones estatales de inspección, vigilancia y control de las relaciones laborales en cada puerto (**gráfica 14**). 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 afrodescendiente. Es reconocida como “ciudad-puerto”, pues su economía gira en torno al puerto, aunque la robusta actividad portuaria y su rentabilidad 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, disidentes, paramilitares y bandas criminales) que reclutan jóvenes sin oportunidades educativas o laborales. Las bandas armadas 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 y

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 & 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, a 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 portuarias⁸, todas de servicio público (gráfica 15). La SPRBUN es la más importante, cuyas actividades comprenden todo tipo de carga: contenedores, graneles sólidos y líquidos, y carga general o multipropósito. En 2022 movilizó el 48,4 % de la carga del puerto (Supertransporte, 2023).

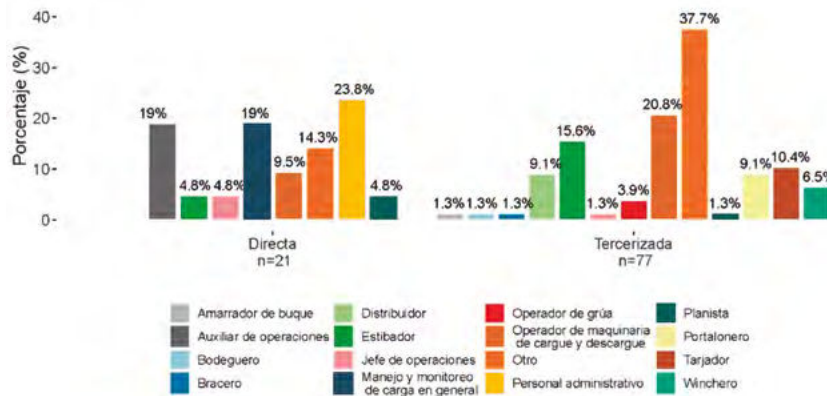
⁸ SPRBUN, Compañía de Puertos Asociados S. A. (Compas S. A.), Sociedad Grupo Portuario S. A., Terminal de Contenedores de Buenaventura S. A. (TCBUN) y Sociedad Puerto Industrial Aguadulce S.A.

Gráfica 15. Sociedades portuarias del puerto de Buenaventura



Fuente: ANI.

Gráfica 16. Actividades de los trabajadores formales en el puerto de Buenaventura



Fuente: Encuesta UNAL.

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 empresa de servicios temporales (EST) que le suministra trabajadores en misión (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 el Ministerio de Trabajo, la Alcaldía de Buenaventura y la Supertransporte no llevan registros oficiales. Según información suministrada por la Cámara de Comercio de Buenaventura, hay aproximadamente 6.232 trabajadores formales empleados en el puerto. De ellos, aproximadamente 1.351 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).

Características de las relaciones de trabajo⁹

Trabajadores directos

Actividades que desempeñan: El 23,8 % es personal administrativo, el 19 % se dedica al manejo y seguimiento de carga, el 19 % son auxiliares de logística, el 9,5 % se dedica a la operación de máquinas de carga y descarga, el 4,8 % son jefes de operaciones y el 4,8 % son estibadores. El 19,1 %, ocupaciones varias (gráfica 16).

- **Empresas para las que han trabajado:** El 61,9 % trabaja en sociedades portuarias, el 52,4 % son operadores portuarios contratados por las sociedades portuarias, el 47,8 % son operadores portuarios contratados por otros operadores portuarios, el 42,9 % trabaja en EST, el 19 % en agencias de aduanas y el 4,8 % son representantes de grandes exportadores¹⁰.
- **Estabilidad laboral según tipo de contrato:** El 76,2 % tiene contrato laboral a término indefinido; el 19 %, contrato laboral a término fijo, el 4,8 %, contrato de prestación de servicios y el 4,8 %, contrato laboral por obra o labor. Respecto a los contratos a término fijo, el 4,8 % son iguales a un año, el 14,3 % tiene un plazo inferior a un año y los demás tienen una duración inferior a 6 meses.
- **Rango de ingresos:** La mayoría de trabajadores de este grupo (57,1 %) devenga entre \$1,000,000 y \$2,000,000; el 28,6 %, entre \$2.000.000 y \$3.000.000; y el 14,3 %, más de \$3.000.000. El 100 % recibe su salario mediante transferencia

⁹ Datos obtenidos mediante la aplicación de encuestas a una muestra de trabajadores del puerto conformada por 21 trabajadores directos, 77 trabajadores tercerizados y 25 trabajadores informales, definida de acuerdo con la metodología estadística establecida.

¹⁰ 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.

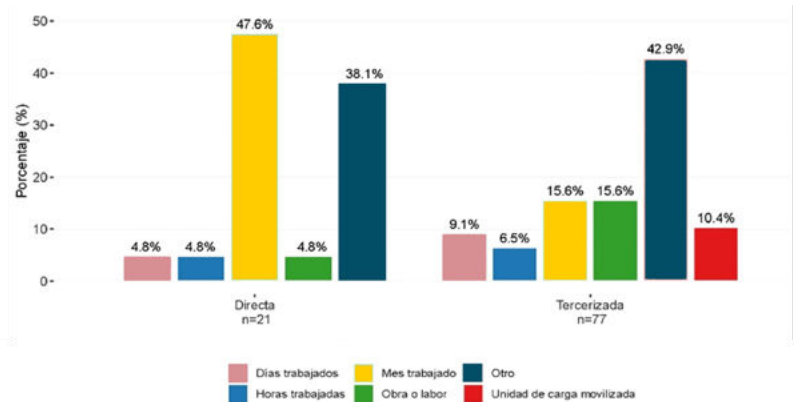
bancaria. La forma de pago más usual (85,7 %) son los pagos quincenales por mes trabajado; el 4,8 %, por días trabajados; 4,8 %, por horas trabajadas; y el 4,8 %, por obra o labor realizada (**gráfica 17**).

- **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 un 42,9 % en el régimen de prima media (RPM) de 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.
- **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 tercerizados o en misión

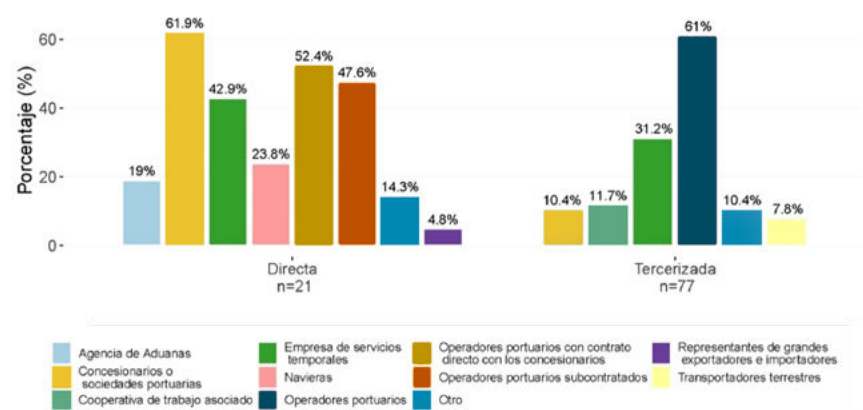
- **Actividades que desempeñan:** El 20,8 %, operación de maquinaria de carga y descarga; el 24,7 %, estibadores y distribuidores; el 10,4 %, tarjadores; el 9,1 % portaloneros; el 6,5 %, wincheros; el 3,9 %, operación de grúas; y el 44,2 %, otras actividades (1,3 % amarradero de buque, 1,3 % bracero y 1,3 % planista, entre otras).
- **Empresas para las que han trabajado:** El 61 % son operadores portuarios, el 31,2 % en EST, el 10,4 % en sociedades portuarias, el 9,1 % en cooperativas de trabajo asociado (CTA), 7,8 % en transporte terrestre y el 9,1 % en otras (**gráfica 18**).
- **Estabilidad laboral según tipo de contrato:** El 40,3 % tienen contrato laboral a término indefinido; el 24,7 %, contrato laboral a término fijo; el 20,8 %, contrato laboral por obra o labor; el 9,1 %, contrato de prestación de servicios; y el 5,2 %, otros. Respecto a la duración de los contratos, el laboral de término fijo y el de prestación de servicios de menos de 6 meses son el 49,9 % (33,8 % del total), el 26,9 % más de un año y el 23,1 % de un año.
- **Rango de ingresos:** El 70,1 % devenga entre \$1.000.000 y \$2.000.000, el 20,8 % menos de \$1.000.000 y el 9,1 % más de \$2.000.000. La forma de pago más usual (54,4 %) es pagos quincenales por mes trabajado, 15,6 % por hora o día trabajado, 10,4 % por unidad de carga movilizadora y 5,6 % por obra o labor realizada.

Gráfica 17. Forma de pago de los trabajadores formales del puerto de Buenaventura



Fuente: Encuesta UNAL.

Gráfica 18. Empresas con las que han estado vinculados los trabajadores formales en el puerto de Buenaventura



Fuente: Encuesta UNAL.

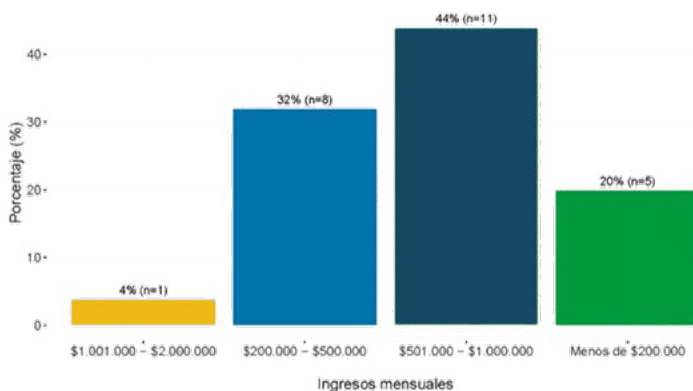
- **Aportes a seguridad social:** En salud, el 90,9 % están afiliados como cotizantes y el 5,2 % como beneficiario, y el 3,9 % pertenece al Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (Sisbén) o bajo otras formas de afiliación. En pensión, el 94,8 % aporta a un fondo (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). Ningún trabajador es pensionado.
- **Desempeño en actividades de riesgo:** El 28,6 % de las actividades en el puerto están relacionadas con la circulación de vehículos. El 3,9 % de las actividades son trabajos en altura entre 1,5 y 2 metros. El 15 % de las actividades son trabajos en alturas superiores a 2,5 metros y 18,2 % actividades con elementos pesados. El 11,7 % dice exponerse a otro tipo de riesgos, mientras que el 22,1 % manifiesta que no realiza actividades de riesgo.

- **Salud ocupacional y aseguramiento a riesgos profesionales:** El 93,5 % están afiliados 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 %. De acuerdo con la encuesta, el 2,6 % de los trabajadores de este grupo en tienen alguna discapacidad.

Trabajadores informales

- **Actividades que desempeñan:** El 4 % son carperos y el 96 % son bracero. El 84 % de estos trabajadores se dedican a estas actividades desde hace más de 10 años, el 8 % entre 5 y 10 años, y el 8 % desde hace menos de un año.
- **Estabilidad laboral y tipo de contrato:** Si bien todo el año existe demanda de trabajadores, la temporada de octubre a diciembre (36 %) y de abril a junio (32 %), son las de mayor demanda. El 75 % de los trabajadores manifiesta que no realiza una actividad adicional a la portuaria y el 25 % sí realizan otras actividades, entre ellas, conducir mototaxi (33 %). El 100 % no tiene ningún tipo de contrato, realizan acuerdos verbales y son contactados por diversos actores como el líder de cuadrilla o el dueño de un camión, entre otros. Un 70 % manifiestan que en las últimas dos semanas ha trabajado más de 25 horas en el puerto. El 75 % manifiesta que ha trabajado más de 20 días y el 20 % manifiesta que ha trabajado entre 10 y 20 días.
- **Rango de ingresos:** el 20 % gana menos de \$200.000, el 32 % gana entre \$200.000 y \$500.000, el 44 % gana entre \$500.000 y \$1.000.000, y solo el 4 % gana más de \$1.000.000. 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

Gráfica 19. Ingreso mensual de los trabajadores informales del puerto de Buenaventura



Fuente: Encuesta UNAL.

mensuales, siendo el ingreso promedio más bajo de todos los puertos analizados. El 100 % reciben su pago en efectivo al terminar la actividad y de acuerdo al trabajo realizado (**gráfica 19**).

- **Afiliación a seguridad social:** En salud, el 84 % está en el sistema subsidiado, el 4 % está afiliado como beneficiario, el 4 % tiene afiliación como cotizantes 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 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 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.

El diálogo social en el trabajo portuario

En cuanto a los actores sociales incidentes en la actividad portuaria, por las características étnicas, culturales, sociales y económicas de Buenaventura existe una multiplicidad de actores que representan diversos sectores de la población civil.

En el diálogo social bipartito relacionado con la asociación y negociación colectivas, según lo manifestado tanto por sindicatos y empresas, en especial el concesionario SPRBUN, ha sido cordial. La UP y el Sindicato Nacional de Trabajadores de Rama de Servicios de la Industria del Transporte y Logística de Colombia (SNTT) han firmado convenciones colectivas con la SPRBUN con garantías de derechos laborales y sindicales. Para el caso de la SNTT, se firmó una convención con la SPRBUN en 2015, al igual que con la UP, las cuales contienen garantías de derechos laborales y sindicales. No obstante, en los últimos años se han firmado otras convenciones colectivas entre la SNTT y SPRBUN.

En el diálogo social tripartito, desde 2017 existe la Subcomisión Departamental de Valle del Cauca, pero no ha incidido en el sector portuario. Como instancia del Ministerio del Trabajo (MDT), en 2023 proyecta avanzar en la propuesta del Registro Único de Trabajadores Portuarios de Colombia (Rutraport).

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

6 de junio de 2017, con participaron aproximadamente 110 organizaciones de distintos sectores sociales, que buscaban mejoras 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.

IVC 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 y es cercano al puerto de Ciénaga. La ciudad de 552.391 habitantes es un importante destino turístico. 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 período 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, jugando un papel 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 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).

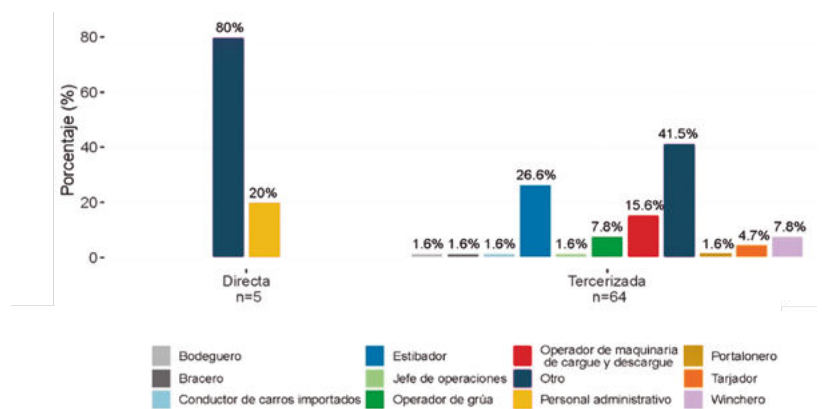
En el sector portuario de Santa Marta se encuentran 32 operadores portuarios. De ellos, cinco son filiales de SPRSM y conforman un grupo empresarial. Aunque pueda parecer que algunas de estas empresas más pequeñas operan independientemente, se puede determinar claramente la relación matriz y subordinada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

Gráfica 20. Sociedades portuarias del puerto de Santa Marta



Fuente: Elaboración ANI, 2019

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



Fuente: Encuesta UNAL.

Trabajadores

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

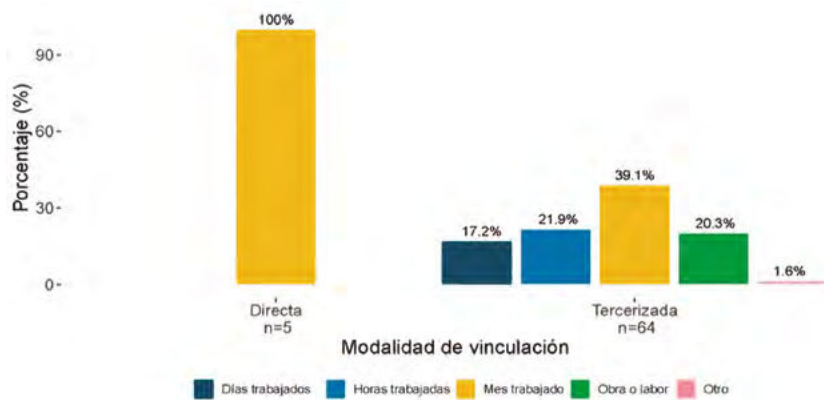
Características de las relaciones de trabajo¹¹

Trabajadores directos

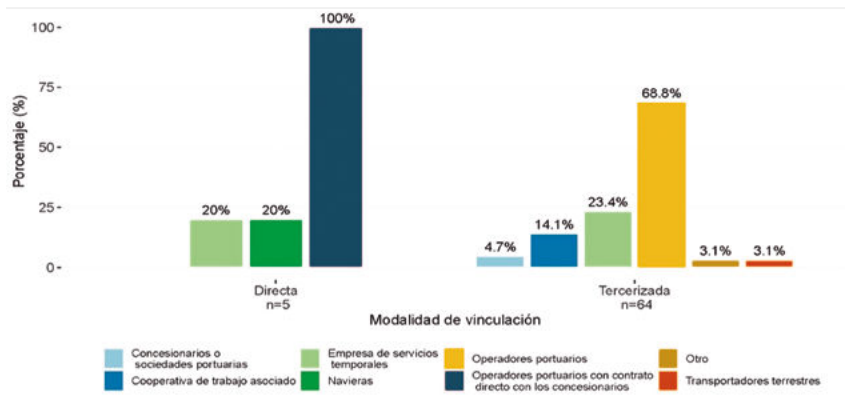
- Actividades que desempeñan¹²: El 20 % son auxiliares administrativos y el 80 % se dedican a otras actividades (gráfica 21).

¹¹ 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.

¹² 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 22. Forma de pago de los trabajadores del puerto de Santa Marta

Fuente: Encuesta UNAL.

Gráfica 23. Empresas con las que han estado vinculados los trabajadores formales en el puerto de Santa Marta

Fuente: Encuesta UNAL.

- *Empresas para las que han trabajado*¹³: El 100 % son sociedades portuarias, el 5 % operadores portuarios contratados por las sociedades portuarias, el 20 % CTA y el 20 % EST.
- *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, el 60 % entre \$2.000.000 y \$3.000.000.
- *Afiliación a seguridad social*: En salud, el 100 % es cotizante. En pensiones, el 100 % está afiliado a

¹³ Es posible que los trabajadores tengan varios contratos simultáneamente, por lo cual algunos seleccionaron más de una opción. La información obtenida ayuda a identificar qué empresas vinculan a los diversos tipos de trabajadores encuestados.

un fondo: 60 % a régimen privado (AFP) y 40 % a régimen público (Colpensiones). Ningún trabajador es pensionado.

- *Desempeño en actividades de riesgo*: El 80 % trabajo en alturas superiores a 2,5 metros y el 20 % actividades de 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.

Trabajadores de empresas tercerizadas o en misión

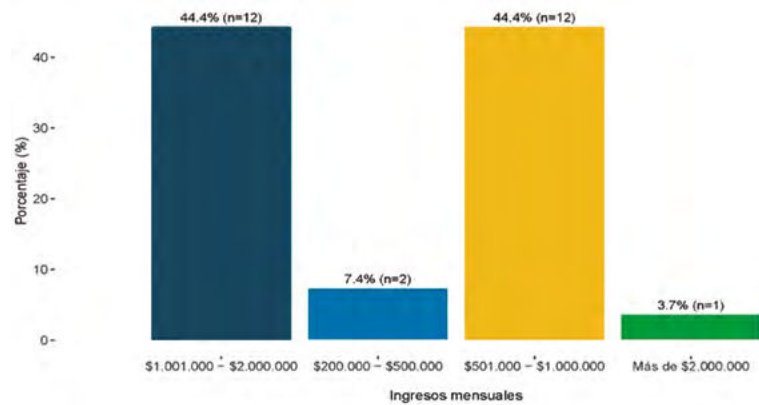
- *Actividades que desempeñan*: El 26,6 % son estibadores y distribuidores; el 15,6 %, operaciones de maquinaria de carga y descarga; el 7,8 %, operadores de grúas; el 7,8 %, wincheros; el 4,7 %, tarjadores y el 40,6 % se dedica a otras actividades (conductores de autos importados, bodegueros, portaloneros y piloto práctico, entre otras).
- *Empresas para las que han trabajado*: El 68,8 % son operadores portuarios; el 23,4 % en EST; el 14,1 % para CTA, el 4,7 % en sociedades portuarias y el 3,1 % en empresas de transporte terrestre o conductores de vehículos de carga (*gráfica 23*).
- *Estabilidad laboral según tipo de contrato*: El 20,3 % tiene contrato laboral a término indefinido, el 23,4 % contrato laboral a término fijo, el 43,8 % contrato por obra o labor y el 12,5 % contrato civil de prestación de servicios. Sin embargo, en cuanto a la duración de los contratos laborales de término fijo y civil de 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, el 14,1 % entre \$500.000 y \$1.000.000, el 62,5 % entre \$1.000.000 y \$2.000.000, y el 21,8 % gana más de \$2.000.000. 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 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:** El 17,2 % trabaja en circulación de vehículos, el 9,4 % en actividades en alturas de 1,5 a 2 metros, el 42,2 % en trabajo en alturas superiores a 2,5 metros, el 10,9 % en actividades con elementos pesados y el 1,6 % en otros riesgos. El 18,9 % realiza actividades de bajo riesgo.
- **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:** El 18,5 % son carpenteros; el 14,8 %, bracero; el 63,0 %, coterero y el 3,7 %, otro. De los trabajadores informales encuestados, el 55,6 % realiza estas actividades desde hace más de 10 años, el 29,6 % entre 5 a 10 años, y el 14,8 % desde hace menos de cinco años.
- **Estabilidad laboral y tipo de contrato:** Todo el año existe demanda de trabajadores, pero hay dos temporadas importantes por aumento de demanda: octubre a diciembre (33,3 %) y enero a marzo (25,9 %). El 66,7 % de los trabajadores no realiza una actividad adicional a la portuaria y el 33,3 % manifiesta realizan otras actividades, entre ellas mototaxista y carguero en plazas de mercado. El 59,3 % no tiene ningún tipo de contrato, el 11,1 % son contratados de manera verbal y el 29,6 % firman contratos por escrito. El 59,3 % son contactados por empleados de una empresa de transportes, el 3,7 % por un empleado de un operador portuario, 3,7 % por el gerente de un operador portuario y el 22,2 % por otro tipo de trabajador (líder de cuadrilla de trabajadores o conductor del camión, entre otros). 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 pesos mensuales, así: el 7,4 % devenga entre \$200.000 y \$500.000, el 44,7 % entre \$500.000 y \$1.000.000, y el 48 % más de \$1.000.000. De acuerdo a lo anterior, el 51,9 % tiene ingresos por debajo del salario mínimo mensual, siendo este puerto el de mejor promedio de ingresos para este tipo de trabajadores (**gráfica 24**).

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



Fuente: Encuesta UNAL.

- **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.
- **Desempeño en actividades de riesgo:** El 7,4 % se dedican a la conducción de vehículos, el 18,5 % a trabajo en altura entre 1,5 y 2 metros, el 48,1 % a trabajo en alturas superiores a 2,5 metros y el 18,5 % realiza actividades de bajo riesgo.
- **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

Diálogo social bipartito (asociación y negociación colectiva)

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. El único pacto vigente opera desde 2017 hasta 2020, con los agremiados en la Operadora Logística de Santa Marta SAS (Operlog). En este caso, se opera dentro del marco legal laboral y en la fecha que corresponda se surtirán las no-

tificaciones previas relativas a posibles consultas y negociaciones.

La convención colectiva firmada entre la empresa Operlog y el SNTT el 5 de mayo de 2017 y vigente hasta el 4 de mayo de 2020, 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.

Diálogo social tripartito (subcomisiones de concertación)

Existe una subcomisión de concertación que realiza reuniones con cierta regularidad a lo largo del año. 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 portuario¹⁴.

Otros escenarios de diálogo social

Para 2021, la Alcaldía de Santa Marta estableció 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.

IVC 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, frente a las actividades portuarias realizan visitas a los puertos.

En el puerto de Santa Marta es importante la presencia de La Dirección General Marítima y Portuaria (Dimar), responsable de la seguridad marítima.

2.3 El puerto de Barranquilla

Contexto

Barranquilla es una ciudad portuaria con 2.265.674 habitantes, lo que la convierte en la más poblada de la región Caribe. La ciudad tiene una población mayoritariamente urbana, y de ellos 860.252 habitantes se encuentran en el régimen contributivo de seguridad social y 675.502 pertenecen al régimen subsidiado (Departamento Administrativo Nacional de Estadística [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 % (Departamento Administrativo Nacional de Estadística). 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 los es en Santa Marta y Cartagena. Hay una presencia importante de actores armados en la ciudad, algunos de los cuales pertenecen a organizaciones nacionales, mientras que otros tienen presencia solo en el área 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, siendo en su mayoría de carga a granel.

En Barranquilla existen nueve sociedades portuarias¹⁵, ocho de servicio público y una de servicio privado (gráfica 25). Una empresa privada es el accionista mayoritario¹⁶ 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.

¹⁴ Entrevistas a inspectores del trabajo realizadas por UN en la Dirección Territorial del Trabajo de Magdalena (9 de febrero de 2023).

¹⁵ Sociedad Portuaria Regional de Barranquilla (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.

¹⁶ Compañía Portuaria Regional de Barranquilla.

Trabajadores

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

Características de las relaciones de trabajo¹⁷

Trabajadores directos

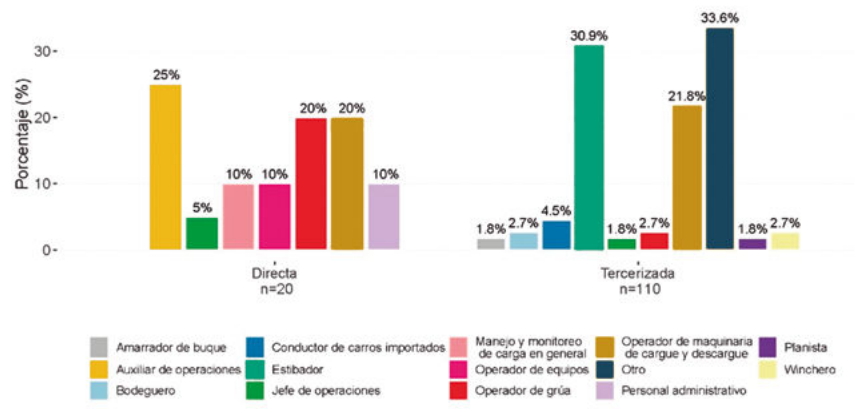
- **Actividades que desempeñan:** El 25 % son auxiliar de operaciones, el 20 % son operadores de maquinaria de cargue y descargue, el 20 % son operadores de grúa, el 10 % se dedican al manejo y monitoreo de la carga, el 10 % es personal administrativo y el 10 % es operador de equipos (**gráfica 26**).
- **Empresas para las que han trabajado:** El 100 % en sociedades portuarias, el 5 % son operadores portuario contratados por las sociedades portuarias, el 5 % son operadores portuarios contratados por otros operadores portuarios y el 15 % por EST.
- **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, el 10 % entre \$2.000.000 y \$3.000.000, el 15 % entre \$3.000.000 y \$4.000.000, el 15 % de \$4.000.000 a \$6.000.000 y el 5 % más de \$6.000.000. La forma de pago más común es por mensual, en dos pagos quincenales y mediante transferencia bancaria (100 %).
- **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 % (**gráfica 27**).
- **Aportes a seguridad social:** El 100 % son cotizantes en salud y están afiliados a un fondo pensional: el 30 % al régimen privado (AFP) y el 70 % régimen público (Colpensiones).
- **Salud ocupacional y aseguramiento a riesgos profesionales:** El 100 % está afiliados al sistema de riesgos laborales por su empleador y durante el periodo contratado. El 10 % manifestó tener alguna discapacidad.

Gráfica 25. Sociedades portuarias del puerto de Barranquilla



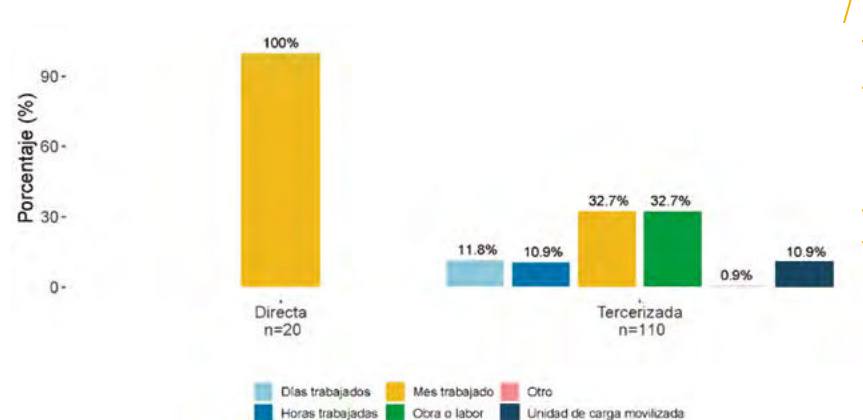
Fuente: SPRB.

Gráfica 26. Actividades de los trabajadores del puerto de Barranquilla



Fuente: Encuesta UNAL.

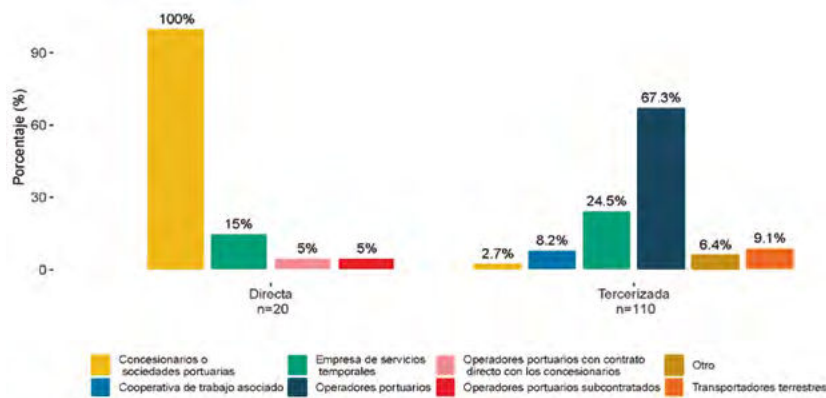
Gráfica 27. Forma de pago de los trabajadores del puerto de Barranquilla



Fuente: Encuesta UNAL.

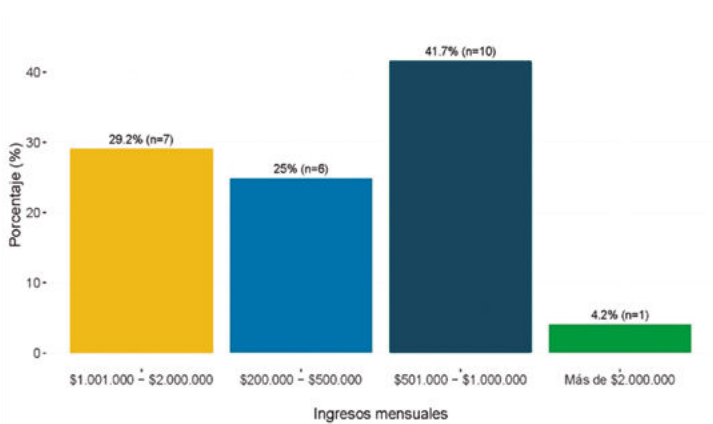
¹⁷ Datos obtenidos mediante la aplicación de encuestas a una muestra de trabajadores del puerto conformada por 20 trabajadores directos, 110 trabajadores tercerizados y 24 trabajadores informales, definida de acuerdo con la metodología estadística establecida.

Gráfica 28. Empresas con las que han estado vinculados los trabajadores formales en el puerto de Barranquilla



Fuente: Encuesta UNAL.

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



Fuente: Encuesta UNAL.

Trabajadores tercerizados o en misión

- Actividades que desempeñan:** El 21,8 % a operaciones de maquinaria de carga y descarga, el 30,9 % son estibadores y distribuidores, el 4,5 % es conductor de autos importado, el 2,7 % son operadores de grúas y el 33,8 % se dedica a otras actividades (2,7 % bodegueros, 1,8 % amarradero de buque y 1,8 % planista, entre otras).
- Empresas para las que han trabajado:** El 67,3 % son operadores portuarios, el 24,5 % está con EST, el 9,1 % con sociedades portuarias, el 8,2 % hace parte de CTA y el 9,1 % trabaja para empresas o son conductores de vehículos de transporte terrestre (**gráfico 28**).
- Estabilidad laboral según tipo de contrato:** El 31,8 % tiene contrato laboral a término indefinido; el 10,9 %, contrato laboral a término fijo; el 42,7 %, contrato por obra o labor; el 6,4 %, contrato de prestación de servicios; y el 8,1 %, otros tipos de

contrato. La duración del contrato de trabajo a término fijo y el de prestación de servicios es: el 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.

- Rango de ingresos:** El 1,8 % devenga entre \$200.000 y \$500.000, el 40,9 % entre \$500.000 y \$1.000.000, el 50,9 % entre \$1.000.000 y \$2.000.000, y el 6,4 % más de \$2.000.000. 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.
- Aportes a seguridad social:** En salud, el 90 % está afiliado a empresas promotoras de salud (EPS) como cotizantes y el 10 % está afiliado al régimen subsidiado (Sisbén). El 85,4 % está afiliado a un fondo pensional (50,9 % régimen privado [AFP] y 34,5 % régimen público - Colpensiones) y el 14,5 % no está afiliado al sistema pensional. El 1,8 % de los trabajadores está pensionado.
- Desempeño en actividades de riesgo:** El 20,9 % trabaja en circulación de vehículos, el 6,4 % tiene trabajo en alturas entre 1,5 a 2 metros, el 10,9 % en alturas superiores a 2,5 metros, el 28,2 % está en actividades con elementos pesados y el 17,3 % en otros riesgos. El 16,4 % realiza actividades de riesgo bajo.
- Salud ocupacional y aseguramiento a riesgos profesionales:** El 98,2 % están ARL y el 1,8 % no lo sabe. El 0,9 % de los trabajadores de este grupo tienen alguna discapacidad.

Trabajadores informales

- Actividades que desempeñan:** El 16,7 % son carpenteros, el 37,5 % braceros y el 58,3 % cotereros. De los trabajadores informales encuestados, el 83,3 % realizan estas actividades desde hace más de 10 años, el 12,5 % entre 5 a 10 años y el 4,2 % desde hace menos de cinco años.
- Estabilidad laboral y tipo de contrato:** Todo el año existe demanda de trabajadores, pero la temporada de julio a septiembre (33,3 %) y de octubre a diciembre (20,8 %) son las más solicitadas. El 75 % de los trabajadores no realiza una actividad adicional a la portuaria y el 25 % realiza otras actividades (vendedor 16,7 % y mototaxista 16 %, entre otras). El 25 % manifiestan que no tienen ningún tipo de contrato, el 62,5 % son contratados de manera verbal y el 12,5 % de otras formas. Son contactados por empleados de empresas de transporte terrestre el 91,7 % y por una persona natural o por un empleado de un operador portuario el 4,2 %. Al 91,7 % les pagan en efectivo y el 8,3 % recibe pagos por transferencia bancaria

al final de la actividad de acuerdo al trabajo realizado.

- **Rango de ingresos:** El 25% devenga entre \$200.000 y \$500.000, el 41,7 % entre \$500.000 y \$1.000.000, y el 33,3 % más de \$1.000.000. 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 mensuales (**gráfica 29**).
- **Aportes a seguridad social:** En salud, el 87,5 % está afiliado al sistema subsidiado, el 4,2 % son beneficiarios 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.
- **Desempeño en actividades de riesgo:** El 8,3 % hace trabajo en altura entre 1,5 y 2 metros y el 79,2 % trabajo en alturas superiores a 2,5 metros. El 12,5 % realiza actividades de bajo riesgo.
- **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 dos sindicatos en el sector portuario: SNTT y la UP, ambos sindicatos de industria con afiliados en diversas empresas a nivel nacional. Existen casos de despidos o negativa a prórroga del contrato por afiliarse a un sindicato.

La SNTT y la UP han firmado varias convenciones colectivas con las empresas portuarias. Un buen ejemplo es el de Sociedad Portuaria Regional y sus filiales Ositrandemar y Sociedad Portuaria Río Grande S. A., firmado en 2020, con 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. Todo esto con una vigencia de dos años y que beneficiará a 170 trabajadores portuarios.

En diálogo social tripartito, la Subcomisión de Concertación del departamento no ha trabajado de manera específica en el sector portuario de la ciudad de Barranquilla.

Entre los actores del diálogo social desde otras organizaciones sociales se encuentra una asociación gremial

de las empresas concesionarias, única de este tipo en el país, que tiene como función velar por los intereses de estas empresas en la ciudad.

IVC 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 como 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 como vamos, 2021).

Perfil económico y negocios del puerto

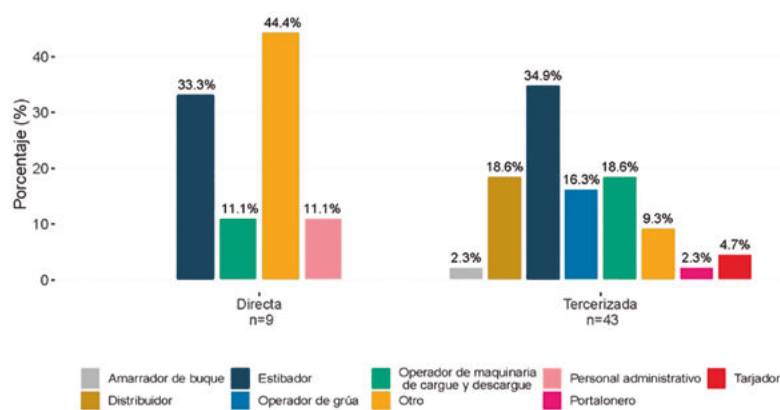
Durante muchos años, el puerto de Cartagena ha sido la puerta de entrada comercial a las Américas, gracias a su ubicación estratégica (Cartagena como vamos, 2021). Hoy en día, el puerto sigue desempeñando un papel fundamental en el comercio mundial como centro de transferencia internacional, albergando 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 como vamos, 2021). Además, el puerto de Cartagena es sede de la principal oficina de aduanas de exportación de Colombia.

Gráfica 30. Sociedades portuarias del puerto de Cartagena



Fuente: ANI, 2019.

Gráfica 31. Actividades de los trabajadores del puerto de Cartagena



Fuente: Encuesta UNAL.

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 SPRB, en 2022, movilizó el 16,3 % de la carga del puerto (Supertransporte, 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 trabajo¹⁸

Trabajadores directos

- **Actividades que desempeñan:** El 33,8 % son estibadores, el 11,1 % está en la operación de maquinaria de carga y descarga, el 11 % es personal administrativo y el 44 % se dedica a otras actividades (gráfica 31).
- **Empresas para las que han trabajado:** El 66,7 % está con sociedades portuarias, el 44,4 % con operadores portuarios contratados por las sociedades portuarias y el 11 % en navieras.
- **Estabilidad laboral según tipo de contrato:** El 88,9 % tiene contrato laboral a término indefinido y el 11,1 % contrato laboral a término fijo de un año.
- **Rango de ingresos:** El 57,1 % devengan entre dos y tres millones de pesos, el 33,3 % entre tres y cuatro millones y el 11,1 % más de cuatro millones. El 100 % recibe su pago mediante transferencia bancaria. La forma de pago más común (55,6 %) es por mes trabajado con pagos quincenales, por días (11,1 %), por horas (22 %) y por obra o labor (11,1 %).
- **Aportes a seguridad social:** Todos los trabajadores están afiliados a salud como cotizantes y a un fondo pensional (55,6 % régimen privado (AFP) y 44,4 % RPM de Colpensiones).
- **Desempeño en actividades de riesgo:** El 33,3 % está en circulación de vehículos, el 22,2 % en trabajos en alturas superiores a 2,5 metros, el 11,1 % en actividades o maniobras con elementos pesados, el 11,1 % en actividades de bajo riesgo y el 22,2 % en otros riesgos.
- **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.

Trabajadores tercerizados o en misión

- **Actividades que desempeñan:** El 18,6 % está en operaciones de maquinaria de carga y descarga, el 53,5 % son estibadores y distribuidores, el 4,7 % son tarjadores, el 2,3 % son portaloneros, el

¹⁸ 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.

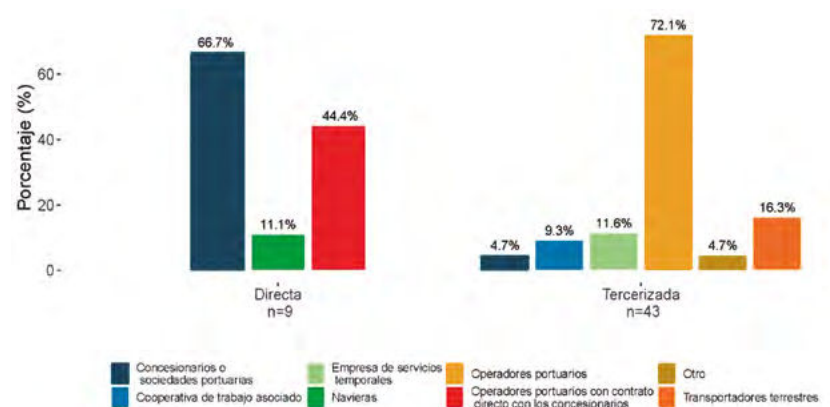
16,3 % son operadores de grúas y 9,3 % están en otras actividades (amarradero de buque y planista, entre otras).

- **Empresas para las que han trabajado:** El 72,1 % son operadores portuarios, el 11,6 % están en EST, el 4,7 % en sociedades portuarias, el 9,3 % en CTA, el 16,3 % trabaja para empresas o personas que prestan servicios de transporte terrestre y el 4,6 % otro tipo de empresa (**gráfica 32**).
- **Estabilidad laboral según tipo de contrato:** El 37,2 % tiene contrato laboral a término indefinido, el 41,9 % contrato laboral a término fijo, el 11,6 % contrato de obra o labor y el 9,3 % contrato de prestación de servicios. De los contratos de trabajo 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 % devengan entre uno y dos millones, el 4,7 % menos de 1 millón y el 27,9 % afirma ganar más de dos millones de pesos. 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: 48,8 % son cotizantes de una AFP y un 29,9 % están RPM cotizante en Colpensiones. El 23,3 % no cotizando a pensión. El 4,7 % de los trabajadores encuestados es pensionado.
- **Desempeño en actividades de riesgo:** El 23,3 % de las actividades en el puerto están relacionadas con la circulación de vehículos, el 4,7 % de las actividades son trabajos en altura entre 1,5 y 2 metros, el 25,6 % de las actividades son trabajos en alturas superiores a 2,5 metros y el 11,6,2 % son actividades con elementos pesados. El 25,6 % dice exponerse a otro tipo de riesgos, mientras que el 9,3 % manifiesta que no realiza actividades de riesgo.
- **Salud ocupacional y aseguramiento a riesgos profesionales:** El 95,3 % están afiliados a una ARL y el 4,7 % no lo está. El 79,1 % realiza el pago el empleador, el 14 % lo comparten 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

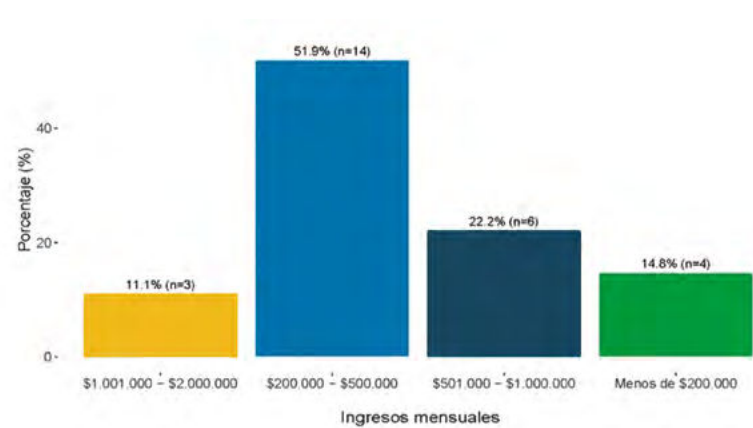
- **Actividades que desempeñan:** El 11,1 % son carteros, el 48,1 % bracero, el 37 % coter y el 3,7 %

Gráfica 32. Empresas con las que han estado vinculados los trabajadores formales en el puerto de Cartagena



Fuente: Encuesta UNAL.

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



Fuente: Encuesta UNAL.

otras. El 66,7 % de los trabajadores informales realizan estas actividades desde hace más de 10 años, el 25,8 % desde hace 5 a 10 años y el 7,4 % desde hace menos de cinco años.

- **Estabilidad laboral y tipo de contrato:** En Cartagena existe todo el año demanda de trabajadores, siendo las temporadas de mayor demanda de enero a marzo (23,1 %) y de octubre a diciembre (15,4%). El 85,2 % de los trabajadores no realiza una actividad adicional a la portuaria y el 14,8 % realizan otras actividades como vendedor o patinador, entre otras. El 88,9 % no tiene ningún tipo de contrato y el 11,1 % son contratados de manera verbal. Son contactados por empleados de empresas de transportes (53%), gerentes de empresas de transporte (18,5 %), una persona natural (18,5 %) e intermediarios que representan a alguno de los anteriores (3,7 %).
- **Rango de ingresos:** El 14,8 % gana menos de \$200.000, el 51,9 % gana entre \$200.000 y \$500.000,

el 22,2 % gana entre \$500.000 y \$1.000.000, y solo el 11,1 % gana más de un millón de pesos. Es decir que el 88,9 % gana menos o igual al salario mínimo y el 66,7 % gana menos de \$500.000 mensuales (**gráfica 33**).

- *Aportes a seguridad social:* El 81,5 % está afiliado al sistema subsidiado, el 7,4 % es afiliados como beneficiario, el 7,4 % está afiliados 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

En este ítem se presenta algunas convenciones colectivas realizadas entre organizaciones sindicales y empresas portuarias (concesionarios y operadores), como la firmada por la SNTT y la empresa portuaria Muelles El Bosque en 2012, 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.

Los tercerizados, por su parte, componen la mayor cantidad de trabajadores del puerto. En el tema de derecho de asociación y libertad sindical no hay discriminación por pertenecer a sindicatos. Se identificó que el 62 % de los trabajadores manifiestan que no poseen 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 a un 60 %. Ello ha alimentado unas percepciones desfavorables (59 %) por parte de los trabajadores frente a los sindicatos.

En tripartismo, tenemos que en el departamento de Bolívar existe una subcomisión 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. Esto con el fin de que sirva de espacio tripartito para la resolución de diferencias y, además, como propulsor o garante de los derechos laborales de los trabajadores. Sin embargo, hasta el momento de la revisión documental y de fuentes primarias no se ha identificado dentro de este escenario y con relación al sector portuario una subcomisión de concertación para un diálogo tripartito entre los actores empresariales y sindicales que tienen actividades o incidencia en el puerto.

IVC de las relaciones labores

La Dirección Territorial del Trabajo de Bolívar ha recibido algunas quejas por la vulneración de derechos laborales de los trabajadores, y el conocimiento y trámite de estas ha sido asumido por el MDT a nivel 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 paneo 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 equitati-

vas 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 (ODS) de las Naciones Unidas.

Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH)

El Estado colombiano se encuentra obligado al cumplimiento de los siguientes instrumentos que contienen normas atinentes al trabajo: la 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 OIT

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.^a 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 Ley 23 de 1967.
- Sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación de 1948 (n.º 87), ratificado por Colombia mediante 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 Ley 54 de 1962.
- Sobre la abolición del trabajo forzoso de 1957 (n.º 105), ratificado por Colombia mediante 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 OIT 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 a 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, aunque no estén ratificados, 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:

-
- Los principios y derechos del trabajo.
 - El empleo en un ambiente económico sostenible.
 - Los sistemas de seguridad y de protección laboral.
 - 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 de América, 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 (PAL) Obama-Santos, donde el Gobierno de Colombia 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 Obama-Santos 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 bajo 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 nacional¹⁹ 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 nuestra evaluación son de resaltar las figuras del contratista independiente y el simple intermediario²⁰. Los contratistas independientes son verdaderos patronos, pues contratan la ejecución de obras

¹⁹ Ley 1610 de 2013.

²⁰ Artículos 34 y 35 del Código Sustantivo del Trabajo (CST).

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 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 apariencias²¹.

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 subcontratación²². 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 cumplidamente²³. De otra parte, el contrato de prestación de servicios se caracteriza por la independencia o autonomía que tiene el contratista para ejecutar la labor convenida con el contratante²⁴.

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 las mismas sean ejecutadas con empleados directos de la planta, por su especialidad, entendida como

sustancialmente diferente a las actividades generales que se realizan²⁵.

Para efecto de nuestra evaluación, definiremos estas prácticas en general como subcontratación (género) y las analizaremos en toda la extensión del estudio en varias categorías: la tercerización laboral, la intermediación laboral, las CTA y los contratos sindicales.

Tercerización²⁶

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 (Corte Suprema de Justicia, 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) bajo una organización empresarial única o unificada, terminan 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 deslaborarlos 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

²¹ Corte Constitucional, Sentencia C-665 de 1998.

²² CSJ, Sala de Casación Laboral, Sentencia SL4330 de 2020.

²³ CSJ, Sala de Casación Laboral, Rad. 6258, 1 de julio de 1994.

²⁴ CSJ, Sala de Casación Laboral, Sentencia SL3126 del 2021.

²⁵ CSJ, Sala de Casación Laboral, Sentencia SL 3086 de 2021.

²⁶ Se recomienda consultar el anexo 3. Líneas jurisprudenciales.

bajo ninguna modalidad que afecte los derechos constitucionales, legales y prestacionales consagrados en las normas laborales vigentes²⁷, norma que ha suscitado muchísimas discusiones en todos los ámbitos y cuya reglamentación consistente no ha sido posible²⁸.

La ley²⁹ 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 portuarias³⁰.

En el caso de los operadores portuarios: practica, servicio de remolcador y lanchas, desamarre, 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 userías³¹.

Intermediación laboral³²

LAS INTERMEDIACIONES:

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 SON³³:

Se pueden contratar a las EST cuando:

- Se trate de las labores ocasionales, accidentales o transitorias a que se refiere el artículo 6.º del CST.
- Se requiere reemplazar 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 períodos estacionales de cosechas y en la prestación de servicios, por un término de seis (6) meses, prorrogable hasta por seis (6) 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”³⁴ 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 de líneas jurisprudenciales de este trabajo³⁵, el cual resulta indispensable consultar para ampliar el asunto (**Tabla 4**).

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 sólo 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.

²⁷ Ley 1429 de 2010, artículo 63.

²⁸ 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.

²⁹ Artículo 63 de la Ley 1429 de 2010.

³⁰ Artículo 5 de la Ley 1 de 1991.

³¹ Decreto 2091 de 1992, en su artículo 1.

³² Se recomienda consultar el anexo 3. Líneas jurisprudenciales.

³³ Art. 77 de la Ley 50 de 1990

³⁴ Resolución 2021 de 2018 del MDT.

³⁵ Véase anexo 3. Líneas jurisprudenciales.

Las CTA

LAS CTA SON³⁶:

- 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 bajo 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 laboral³⁷.

Las CTA³⁸ 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, bajo ningún pretexto, pueden prestar servicios de intermediación laboral o suministro de personal, según lo explicado anteriormente.

Los contratos sindicales

EL CONTRATO SINDICAL ES:

“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”³⁹.

LA REGLA ES:

El contrato sindical no puede ser instrumentalizado para suministrar ilegalmente personal subordinado en actividades misionales permanentes⁴⁰.

El contrato sindical es una figura del derecho laboral colectivo y, por tanto, se desarrolla como ejercicio del derecho de asociación sindical⁴¹ y no debe utilizarse para subcontratar (intermediar) personal de manera irregular y violando las normas para las cuales fueron creados y reglamentados.

³⁶ Artículo 2.2.8.1.3 Decreto 1072 de 2015.

³⁷ Artículo 63 de la Ley 1429 de 2010.

³⁸ Artículo 70 de la Ley 79 de 1988.

³⁹ Artículo 1 Decreto 036 de 2016 modificatorio DUR Sector Trabajo artículos 2.2.2.1.16 al 2.2.2.1.32.

⁴⁰ CSJ, Sala de Casación Laboral, Sentencia SL1174 de 2022.

⁴¹ Artículo 482 CST.

Diálogo social y derechos colectivos

En Colombia se establece el derecho de los trabajadores y empleadores de constituir sindicatos sin la intervención del Estado⁴². 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. Además, se limitan los pactos colectivos o planes de beneficios que impactan negativamente a las convenciones colectivas de los sindicatos⁴³.

En negociación colectiva se permite negociar libremente con los empleadores⁴⁴ 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 IVC

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 público⁴⁵.

El siguiente gráfico ilustra acerca de 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 (**Gráfica 34**).

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

⁴² Artículo 39 de la Constitución política.

⁴³ Artículo 481 del CST.

⁴⁴ Artículo 55 de la Constitución y CST, artículo 476.

⁴⁵ Consejo de Estado, Sección cuarta, Sentencia Rad. No. 25000-23-24-000-2006-00937-01(19626), 15 de junio de 2017.

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



Fuente: Elaboración UNAL.

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.

MDT

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 conocimiento⁴⁶.

Las funciones de IVC están asignadas a las Direcciones Territoriales del MDT, ubicadas en cada departamento del país, respondiendo a una estructura desconcentrada a nivel 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 Ins-

pección, Vigilancia y Control (Sisinfo), herramienta informática que, según 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; provee 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 USDOL⁴⁷.

En entrevistas efectuadas por los investigadores en desarrollo de la presente evaluación se evidenció que existen casos en los cuales los inspectores del trabajo no cuentan con conocimiento especializado en materia portuaria, ni sobre la problemática de los trabajadores informales. Según entrevista⁴⁸ realizada en el Centro de Atención Laboral (CAL)⁴⁹ 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.

⁴⁷ Se puede consultar en <https://www.mintrabajo.gov.co>.

⁴⁸ Entrevista abogada laboralista CAL.

⁴⁹ Espacios creados por la Escuela Nacional Sindical (ENS) para dar asesoría y apoyo a los trabajadores.

⁴⁶ 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.

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 juega un papel fundamental para la formalización del mercado laboral en el país. Desempeña sus funciones mediante la coordinación interinstitucional con otras entidades y también generando conocimiento en torno a la importancia de ampliar de la protección al trabajador para garantizarle un futuro con dignidad⁵⁰.

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 79,2 %, Buenaventura 60 %, Cartagena 95,8% y Santa Marta 54,2 %.

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

Supertransporte

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 Puertos⁵¹ 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 dentro de 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 Puertos⁵² 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.

SIC

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 de-

⁵⁰ Laboratorio para la formalidad, Plan de Acción 2021-2022 (UGPP, 2021).

⁵¹ Ley 1 de 1991 o Estatuto de Puertos y Decreto 101 de 2000.

⁵² Comunicación personal, entrevista, 14 de febrero de 2023.

nominadas “sociedades de papel”⁵³, 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 el año 2022 tras una demanda elevada por BGP Container & Logistics (Gamboa, 2022).

ANI y Cormagdalena

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 en los mismos se cumplan (ANI, 2011).

⁵³ 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.

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 los ciudadanos 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.





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 el marco de 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 nos 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. 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 traba-

ADORES 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 de 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 donde 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 estructurales que se precisan más adelante, con grandes diferencias entre los diferentes puertos, ya advertidas en el Capítulo 2.

En entrevista a Paola Campuzano, directora del proyecto Cadenas de Suministro Sostenibles de la OIT en Colombia, ella 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 financiera⁵⁴. Lo anterior indica que existe una relación directamente proporcional entre la formalización empresarial y la formalización laboral, toda vez que entre 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 vincula-

ción 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 donde 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 realiza el análisis 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 presente Evaluación es la hipótesis de la segmentación del mercado de trabajo en el sector portuario, entre la fracción formal y la informal, donde 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 un contrato de trabajo o, lo tienen, pero no llena los mínimos del marco legal.

Son informales⁵⁵ aquellos empleados particulares, obreros, trabajadores por cuenta propia y patrones 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 y/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 rela-

⁵⁴ Comunicación personal, entrevista a Paola Campuzano, OIT, 7 de febrero de 2023.

⁵⁵ DANE, 12 de diciembre de 2022, pp. 13-14.

ciones laborales encubiertas y en las que resulta aplicable en 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 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, estibador⁵⁶)

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, bracerero, coterero y carpero y pueden describirse de la siguiente manera:

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.
Bracerero	Preparar y cargar los camiones que reciben la carga directamente del buque.
Coterero	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, un 59,3 % son contactados por una persona natural, seguido por un 22,2 % que corresponde a trabajadores contactados por personas con otro tipo de cargos; además, un 7,4 % de los trabajadores dice ser contactado por un empleado de una empresa de transportes. En Barranquilla, el 91 % de las personas son contactadas por una persona natural y el 4,2 % por un empleado de un operador portuario y por un empleado de una empresa de transportes. Por otro lado, en Cartagena, el 59,3 % de los trabajadores son contactados por un empleado de una empresa de transportes, el 18,5 % por una persona natural o un gerente de una empresa de transportes y el 3,7 % son contactados por un intermediario que dice representar a alguno de los cargos mencionados anteriormente.

De otra parte, la investigación arrojó lo siguiente sobre las condiciones de trabajo, aspecto muy relevante para nuestro estudio:

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, un 25 % dice no tener ningún contrato y un 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 inmediaciones 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 un 52 % y 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 régimen subsidiado de Seguridad Social en Salud (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 un 87,5 %, en Cartagena un 88,9 % y en Santa Marta un 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 73 % y 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 (**Tabla 6**).

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 año 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. (2018)

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.

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>Carlos Alberto Cabezas, presidente de la UP en Buenaventura, dijo en la entrevista 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 sólo llega a “algunos niveles de secundaria” (Barranquilla 33,3 %; Buenaventura 40 %; Cartagena 44,4 % y Santa Marta 33 %). En Santa Marta, además, 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. Carlos Alberto Cabezas, presidente de la UP 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>
Falta de claridad en el encadenamiento de servicios portuarios	<p>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.</p>
Fallas en la vigilancia y control de entidades estatales	<p>Las fallas en las labores de IVC de las entidades del Estado determinan también la informalidad. Para el presidente de la Unión Portuaria en 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.</p>
Características de las actividades portuarias	<p>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.</p>

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

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. 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.

En Santa Marta se hace referencia a actividades de marino, 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 un 11 % a 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 un 16,3 % de los que participaron en la encuesta.

Algunos de los trabajadores manifestaron haber tenido vinculaciones con otros tipos de actividades y de emplea-

dores. 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 un 27 % y un 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 to-

dos 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 de 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 1 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, siendo el mayor porcentaje el de Cartagena, donde el 23,3 % de los encuestados está afiliado a un sindicato.

Cumplimiento de reglas en la tercerización laboral

La presente 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 deslaborizarlos o alejarlos del núcleo empresarial evitando su contratación directa o, bien sea, para desmejorar 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 las mismas 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 EST⁵⁷ 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 períodos estacionales de cosechas y en la prestación de servicios, por un término de seis (6) meses prorrogables hasta por seis (6) 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 OIT⁵⁸.

La intermediación laboral y el simple intermediario

La norma del artículo 35 del CST⁵⁹ 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.

⁵⁷ 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.

⁵⁸ Entrevista realizada a la Coordinadora Nacional de la OIT en Colombia, Paola Campuzano - Comunicación personal, OIT, 7 de febrero de 2023.

⁵⁹ 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 celebrare 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.

4.5 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 siguiente tabla se identifican los tipos de vinculación y cómo la inestabilidad laboral es una barrera de acceso a la seguridad social de los trabajadores portuarios (**Tabla 7**).

Tabla 7 - Barrera 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"> • Inexistencia de algún tipo de contrato. • No logran completar el tiempo o semanas de trabajo para cotizar a pensión, pero si tienen la edad cumplida, deben afiliarse al régimen subsidiado. • Bajos ingresos económicos.
Inestabilidad laboral (tercerizados -operadores portuarios) (intermediación-empresas temporales)	<ul style="list-style-type: none"> • 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. • Edad del trabajador. • Despidos que impiden que el trabajador continúe cotizando a pensión y salud. • Falta de educación, capacitación y formación para un trabajo (mano de obra rutinaria o no calificada). • 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.

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

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 un 87,5 %, en Cartagena un 88,9 % y en Santa Marta un 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 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

Insistimos en que en Colombia no hay una legislación portuaria especial y que el sector se rige por las normas generales, aún 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 bajo un sistema de oferta y demanda, donde el barco es el protagonista de la relación de traba-

jo; 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 donde 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: trabajadores contratados en jornada completa de 8 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, 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 un 94,5 %, en Buenaventura un 44 %, en Cartagena un 34 % y en Santa Marta un 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, un 37,5 %, en Buenaventura un 16 %, en Cartagena un 18,5 % y en Santa Marta un 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 trabajadoras 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.

La inspectora del grupo de trabajo de género, Fanny Cardona, 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 Escuela Nacional Sindical (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 sentido⁶⁰.

En relación con el tema de etnia, Buenaventura se destaca 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 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 el mundo del trabajo 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 organizaciones de trabajadores 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.

⁶⁰ Comunicación personal, entrevista a Fanny Cardona, inspectora de trabajo, 12 de enero de 2023.

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.

- 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 la SNTT, cuyos datos sobre los puertos en que se encuentran, el número de afiliados, las centrales sindicales a las que pertenecen y los logros obtenidos se aprecian en el capítulo 2. No obstante, se tiene también el acompañamiento de otras asociaciones sindicales como Sindicato de la Industria de la Actividad de los Trabajadores de la Rama

Portuaria, Transporte y Logística Colombiana (Sintraportlc), 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

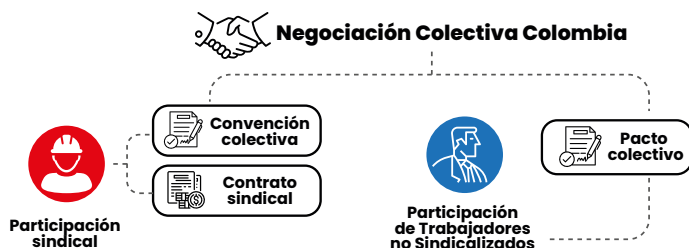
En resumen, se pueden identificar los siguientes problemas que afectan el ejercicio del derecho de asociación e impiden el diálogo social entre trabajadores y empresas.

- La actividad sindical en Colombia es peligrosa.
- Existe una alta tasa de informalidad y de tercerización.
- Los trabajadores informales en puertos suelen estar excluidos de las discusiones laborales.
- Trabajadores informales y tercerizados tienen poco conocimiento de las posibilidades de sindicalizarse.
- Algunas empresas imponen barreras a la afiliación sindical mediante amenazas o beneficios.

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 a continuación:

Gráfica 35. Eficacia de la negociación colectiva



Fuente: Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI), 2019.

Cuando nos referimos a convenciones colectivas, debemos 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 al interior del 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. El 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 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. Se presentan aquí los convenios más relevantes de los diferentes sindicatos (**Tabla 9**):

Tabla 9 - Negociaciones colectivas

ACTOR REPRESENTATIVO	PUERTO	ALCANCE DE LA CONVENCION	AÑO
SNTT / COMPAS	Cartagena/Barranquilla/ Tolú y Buenaventura	Más de 356 trabajadores	2016
SNTT/ Cartagena Container Terminal Operator/Atm	Cartagena	Reconocimiento de permisos sindicales, ajuste de horas extras, servicios médicos para el trabajador, primas extralegales.	2016
SNTT/Sociedad Portuaria Río Grande/ TRADEMAR/ TECSA	Barranquilla	Benefició a más de 450 trabajadores en cuanto a ajustes salariales y primas extralegales.	2016
Sindicato UP Subdirectiva de Barranquilla / SPRB	Barranquilla	Logros esenciales en materia de protección al derecho fundamental de asociación.	2017
SNTT/ Container Terminal Services Inc. (ICTSI) / International de Singapur (SPIA)	Buenaventura	Más de 300 trabajadores beneficiados. Acuerdos en materia de debido proceso en asuntos disciplinarios y nivelación salarial.	2021

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

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 recaen 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.

Sobre eficacia de la negociación y 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 precariedad de los salarios, principalmente en los trabajadores informales y los subcontratados en modalidades de tercerización e intermediación, entre otros. 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 en relación con la existencia de pactos colectivos y planes de beneficio voluntario que hacen concluir 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 reiniciar la misma 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 mismos 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 contratación 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 aumentan 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: la 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 a nivel portuario solo dos tienen alcance nacional, a saber, 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 la ciudad de Buenaventura.

el solo hecho de ser un trabajador sindicalizado, no importa el modelo de contrato que tengas, es un despido justificado, por ejemplo, Sociedad Portuaria trata de igualar en mejoras las condiciones para que el resto de los trabajadores no se sindicalicen. (Valdez, J.C., comunicación personal, 15 de diciembre del año 2022)

En la subdirectiva de Buenaventura de la UP se señaló que las principales barreras están relacionadas con el tipo de contratación. Si bien los trabajadores sindicalizados están contratados a término indefinido y directo con la empresa, los no sindicalizados, en muchos casos, lo son porque tienen contratos a término fijo o son informales.

En relación con el número de trabajadores afiliados, un ejemplo de convenciones colectivas firmadas es el del SNTT. Esta organización sindical es la más grande a nivel portuario y, por ello ha tenido un mayor margen de acción en cuanto a negociaciones colectivas con empresas como la SPRBUN.

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 año 2012.

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, donde se destaca un impor-

tante 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 rol 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 un rol 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 las comisiones de concertación.⁶¹ Algunos ejemplos son los siguientes:

- Subcomisiones Departamentales de Concertación de Políticas Salariales y Laborales Cpcpsl: su principal objetivo es contribuir en la solución de los conflictos colectivos de trabajo y concertar las políticas salariales y laborales.
- 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, cuyo papel fue crucial para la construcción de acuerdos, como se evidencia en algunas entrevistas.

- En el caso de las relaciones de trabajo en los puertos, se pueden identificar al menos dos grandes escenarios de diálogo social. Uno derivado de las Cpcpsl, y otro derivado de mecanismos de diálogo social convocados desde la sociedad civil, como es el caso del Paro Cívico de Buenaventura en el año 2017.

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

Algunas Cpcpsl han apoyado los mecanismos de solución de conflictos, sin embargo, 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, que obtuvo como resultado, entre otros, la creación de una subcomisión accidental para asuntos portuarios (con poca actividad y relevancia). Cabe anotar que, en el caso de la Dirección Territorial del MDT del

⁶¹ La Cpcpsl es el principal escenario para fomentar el diálogo social en material laboral y salarial del país y fue creada mediante el Artículo 56 de la Constitución Política de Colombia. La Ley 278 de 1996 creó la Secretaría Técnica Nacional y las departamentales; la primera inició sus funciones a partir del 3 de octubre de 2012.

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 la ciudad 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 para las actividades de la Agenda de Aprendizaje del proyecto los trabajadores entrevistados en Barranquilla indicaron que los CAL son un mecanismo más efectivo para la protección de los derechos los trabajadores informales frente a los operadores. (Análisis resultados Learning Agenda intervenciones 2 y 3 PCP, agosto 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 la ciudad 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, donde 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 presenta los compromisos más relevantes para esta Evaluación (**Tabla 10**).

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 donde participaron los bonaverenses, la comunidad interna-

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 bonaverense, 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 Comisión Departamental de Concertación de Políticas Salariales y Laborales. 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

cional, el Gobierno Nacional y la academia. El PIEDB debe ser cumplido en 10 años, prorrogable por 10 años más desde su aprobación⁶².

En su Plan de Acción 2023 el MDT estableció “Trabajo por el cambio”, en el cual se determinan los objetivos e iniciativas estratégicas, así como las iniciativas tácticas 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

De acuerdo con el porcentaje de trabajadores que manifiestan no contar con una vinculación formal de ningún tipo, se encuentra que los puertos de Buenaventura y Cartagena tienen un alto nivel de informalidad laboral, con 100 % y 88,9 %, respectivamente. En Santa Marta se reflejó un nivel medio, con el 59,3 % y, finalmente, Barranquilla arrojó un nivel bajo, con el 25 % de trabajadores sin vinculación verbal o escrita.

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 Barranquilla, 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. Sin embargo, 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 94,5 % de los entrevistados, Buenaventura y Santa Marta 44 % y 49 % respectivamente, y Cartagena 34 %.

A continuación, se presenta un *ranking* establecido en discusiones de los investigadores con base en los criterios ya expuestos en la presente evaluación (**Tabla 11**).

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 lo expresado por Paola Campuzano, directora del proyecto Cadenas de Suministro Sostenibles de 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.).

Seguimiento a la problemática por parte de la ENS

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

⁶² 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://fmm.vicepresidencia.gov.co/prensa/Paginas/La-Vicepresidenta-Francia-Marquez-anuncia-una-gran-noticia-para-el-pueblo-de-Buenaventura.-Se-aprueba-el-Plan-Integral.aspx>

Tabla 11 – Problemas laborales estructurales y grados de afectación

PUERTO PROBLEMA	BUENAVENTURA			BARRANQUILLA			CARTAGENA			SANTA MARTA		
	BAJO	MEDIO	ALTO	BAJO	MEDIO	ALTO	BAJO	MEDIO	ALTO	BAJO	MEDIO	ALTO
Informalidad			X	X					X		X	
Formalidad y cumplimiento de normas		X			X			X			X	
Tercerización			X		X	X			X			X
Intermediación		X			X		X				X	
Seguridad y salud en el trabajo			X		X			X			X	
Jornada laboral y descansos		X				X		X			X	
Discriminación			X			X			X		X	
Ejercicio del derecho de asociación sindical		X			X				X			X
Diálogo social		X				X		X				X

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

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, donde 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 (Latinadd), 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 año 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 negativas

El MDT, reconociendo la problemática en este sector, ha promovido iniciativas legislativas como la determinación legal de una jornada máxima obligatoria de ocho horas, y la creación del Rutraport⁶³, a través de la Resolución 0532 de 2020. Estas acciones no han tenido la incidencia esperada.

⁶³ En 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.



5.
*Conclusiones y
recomendaciones
de la evaluación*

En este capítulo presenta un resumen ejecutivo de las conclusiones, la barreras y oportunidades para mejorar el cumplimiento de la legislación laboral y posteriormente, las conclusiones ordenadas por problemas laborales estructurales y perspectivas de solución, que responden a los hallazgos más importantes de la investigación.

Resumen ejecutivo

- En 1991 se registra 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 tercerización de servicios y de trabajo. Dicho modelo corresponde a la operación de los puertos, la cual fue inicialmente prohibida y luego permitida para las recién creadas sociedades portuarias (SPRB, SPRC, SPSMA), excluyendo a la de Buenaventura, que mantiene tal prohibición en carga a granel.
- 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, y la magnitud de la informalidad 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.
- En el aspecto específico de 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 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 suplementario; no pago de las horas de disponibilidad; vulneración del derecho de asociación sindical y discriminación.
- En la formalidad existen dos 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, buen nivel de cumplimiento de normas con algunas circunstancias específicas de vulneración.
- En la tercerización e intermediación laboral se encuentran prácticas legalmente reconocidas, con un nivel intermedio de cumplimiento de normas y cierto grado de formalidad con contratos laborales y de otros tipos. Esto, acompañado

de serias afectaciones negativas en condiciones de trabajo y vulneración concreta de derechos, que se especifican en los apartes correspondientes.

- Se perciben 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 cuando son verdaderas. Son casos donde hay formalidad, pero el verdadero empleador, o las condiciones en que se ejecuta la relación de trabajo son diferentes a las que aparecen en el contrato, por lo que debe aplicarse el principio de primacía de la realidad sobre las formalidades. Resulta de suma dificultad acceder a esta información, y se considera que son situaciones que pueden ser causa de investigaciones administrativas del MDT o procesos ordinarios laborales ante la jurisdicción.
- Sobre las condiciones de trabajo registradas en los puertos existen diferentes percepciones que aparecen en cada uno de los apartes de esta evaluación.
- En definitiva, se concluye que el modelo de negocio basado en la tercerización fomenta el deterioro progresivo de las condiciones de trabajo. A mayor nivel de tercerización, y entre más alejada la actividad en la cadena de servicios de aquellas que llevan a cabo las sociedades portuarias, más precarias son las condiciones laborales, hasta llegar a la informalidad laboral y a la vulneración sistemática de los derechos de los trabajadores.
- Existe en los diferentes actores (empresarios, sindicatos, trabajadores e inspectores de trabajo) evidente falta de conocimiento de las normas y reglas existentes sobre contratación, intermediación, tercerización, derechos laborales, jornada laboral, etc. El nivel de conocimiento disminuye con el nivel de educación. Existen imprecisiones terminológicas en relación con los fenómenos de la intermediación y la tercerización.
- 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 dividen las empresas en la cadena de tercerización 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 ejercicio de IVC no garantizan a fondo los derechos laborales. Hay fallas en coordinación y atención de quejas, existe insuficiencia de personal y falta capacitación. Se impone la necesidad del Rutraport y otros sistemas de información.



Barreras y oportunidades para mejorar el 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:

- Imprecisión terminológica y vacíos conceptuales en relación con los fenómenos de intermediación y tercerización. La indeterminación de las nociones fundamentales en el ordenamiento nacional y la falta de precisión en relación con las conductas que están permitidas y las que no, inciden en la creación de situaciones de vulneración de derechos de los trabajadores en la intermediación y la tercerización. Por esta razón, un primer elemento del plan de mejora debe estar dirigido a la unificación de los conceptos relacionados con la intermediación y la tercerización, 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 pueden adquirir el estatus legal y el beneficio comercial y económico que persiguen.
- Falta de conocimiento de las normas y reglas existentes sobre contratación, intermediación, tercerización, derechos laborales, jornada laboral, etc., por parte de los diversos actores presentes en el sector portuario. El nivel de conocimiento es directamente proporcional al nivel educativo de los actores. Los trabajadores más afectados por la informalidad laboral, como son estibadores, braceros, carperos y coteros, son los que tienen menor formación. Es fundamental la capacitación de los actores del sector laboral portuario, desde el directivo empresarial hasta el trabajador informal, para que los primeros puedan y sepan aplicar las normas y los segundos exigir sus derechos,
- Bajo nivel de profesionalización de los trabajadores informales. La falta de certificación de sus conocimientos y de conocimientos técnicos formales sobre las actividades que adelantan en el puerto tiene como consecuencia que algunos empresarios los contraten en condiciones de precariedad laboral. Por ello, para superar esta barrera, la propuesta de mejora que se deriva es la de la capacitación de los trabajadores informales, dirigida 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, en la medida en que quienes llevan a cabo las actividades en este eslabón de la cadena, es decir, braceros, coteros y carperos no están del todo acogidos o aceptados como parte del encadenamiento de servicios portuarios, bajo el argumento de que pertenecen al proceso de transporte, pero tampoco son reconocidos como integrantes en el encadenamiento del transporte, bajo el argumento de que prestan sus labores para el puerto. Es en esa línea difusa entre la parte final del encadenamiento de servicios de las actividades dentro del puerto y el inicio de las actividades de transporte de la carga fuera del puerto, donde se encuentran los trabajadores más afectados por la informalidad. La propuesta de mejora que daría respuesta a esta barrera 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 de este eslabón de la cadena de servicios.
- Ineficacia en la gestión institucional de IVC de las relaciones laborales y del ejercicio de la facultad sancionatoria. Frente a las multas impuestas por los organismos de IVC, particularmente por el MDT, algunos empresarios prefieren pagar las sanciones y no cumplir las normas laborales. Es preciso mejorar la eficacia de estas sanciones y elevar los montos máximos dispuestos legalmente para dichas penas.

Conclusiones por problemas laborales estructurales y perspectivas de solución

Sobre informalidad laboral

Los trabajadores más afectados por la informalidad son los estibadores, los braceros, los cotereros y los carperos, que se encuentran en el eslabón más lejano de actividades de las Sociedades Portuarias en el encadenamiento de servicios.

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 (estibadores, braceros, cotereros 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. No están visibilizados ni identificados institucionalmente y tampoco se encuentran asociados a organización alguna. Con ello, 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.

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.

Los trabajadores informales son objeto de una vulneración sistemática de los derechos laborales. No hay contratos de ningún tipo, no hay cobertura de prestaciones sociales en salud, pensiones ni riesgos laborales, hay una constante inestabilidad laboral, los salarios son precarios, no se respetan los límites establecidos de jornada laboral, no se reconocen las horas extras, no se pagan las horas de disponibilidad y existe una evidente limitación al derecho de asociación sindical.

- Es claro que una perspectiva de solución a esta problemática contempla varias acciones en las cuales concurren las entidades públicas, los empresarios portuarios, los transportadores terrestres, las comunidades y los mismos trabajadores informales.

Se requiere 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.

La Supertransporte, haciendo uso de sus atribuciones, debe definir la “zona gris” entre los encadenamientos de puertos y de transporte para identificar acciones concretas de IVC por las entidades encargadas.

Las alcaldías y gobernaciones deben 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.

Los empresarios de las sociedades portuarias que detentan las concesiones, los operadores portuarios de primer y segundo nivel y los transportadores 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.

Las sociedades portuarias, ejerciendo su liderazgo, y los operadores portuarios de primer nivel pueden concurrir en los programas de formalización laboral incorporando en sus plantillas a aquellos trabajadores que claramente se desempeñen en actividades misionales y permanentes. Para ellos se pueden iniciar acuerdos de formalización a instancias del MDT en las diferentes direcciones territoriales.

Se hace absolutamente necesario 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. También es fundamental que identifiquen con claridad los documentos que verdaderamente garantizan su afiliación a los sistemas de salud, pensiones y riesgos laborales, desechando la posibilidad de adquirir falsos certificados para ingresar al puerto.

Sobre tercerización laboral

Las condiciones de trabajo de los trabajadores tercerizados son, en general, bastante precarias. Se presentan 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 grandes operadores e inexistencia de condiciones reales para el ejercicio de los derechos sindicales y de negociación colectiva, entre otros.

Se aclara que existen algunas empresas que contratan verdaderos servicios especializados y en desarrollo de los contratos cumplen las normas laborales y requisitos establecidos para la tercerización. Sin embargo, hay una alta recurrencia de casos en los que las empresas tercerizadas prestan, en la práctica, servicios de suministro de personal para lo cual no están autorizadas.

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.

-Una perspectiva de solución a esta problemática es más limitada que la anterior, pero requiere de varias acciones concretas, especialmente del MDT y de los empresarios portuarios.

Se requiere que:

En todas sus direcciones y oficinas, el MDT debe focalizar el encadenamiento de servicios para cada puerto, y en los casos que considere necesario iniciar los correspondientes procesos administrativos sancionatorios contra las empresas en las cuales advierta la posible existencia de tercerización ilegal. Además, puede adelantar los procedimientos para lograr los “acuerdos de formalización” que se logren concertar con las empresas.

En escenarios de diálogo social tripartito en cada puerto es posible adelantar un mapeo completo de la tercerización, que permita a los empresarios tener seguridad jurídica en sus diferentes roles y a los trabajadores determinar con claridad quiénes son sus verdaderos empleadores.

Las sociedades portuarias, ejerciendo su liderazgo, y los operadores portuarios de primer y segundo nivel pueden concurrir para determinar --en escenarios de diálogo social o con el MDT-- los casos en los cuales hay evidencia de tercerización ilegal en sus contratos, así como apoyar en esta tarea a los operadores de primer y segundo nivel de la cadena de servicios.

Sobre intermediación laboral

La intermediación laboral está permitida solo a las EST, que son las únicas que pueden suministrar personal para que labore en las empresas usuarias, incluso en actividades permanentes o misionales, 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.

Existe suficiente evidencia de que, en muchos casos, la intermediación laboral a través de EST puede ser utilizada para encubrir verdaderas relaciones laborales entre empresas usuarias (operadores portuarios, sociedades portuarias) y los trabajadores suministrados.

Se pudo igualmente constatar a través de los casos judicializados, que algunas EST extienden los contratos de trabajo en misión más allá de los límites permitidos, o celebran un nuevo contrato con otras funciones, pero con el mismo usuario, o que ceden los contratos a otras EST para eludir las prohibiciones. Estas prácticas constituyen una intermediación ilegal y conducen a circunstancias de precarización laboral y vulneración de derechos laborales, individuales y colectivos, además de que desestimulan la contratación directa.

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

- Una perspectiva de solución al incorrecto uso de la intermediación debe ser resuelta en escenarios de diálogo social, y con la permanente actuación del MDT en desarrollo de sus facultades de IVC.

Se requiere que:

El MDT identifique en cada una de las direcciones y oficinas a las EST que desarrollan su negocio en cada puerto y a las empresas que requieren sus servicios; de esta manera podrá determinar los escenarios en los cuales se hace uso inadecuado de esta figura y proceder con los procesos administrativos sancionatorios pertinentes.

En escenarios de diálogo social tripartito en cada puerto, es posible adelantar un mapeo completo de las situaciones de intermediación laboral que permita a los empresarios tener seguridad jurídica en sus diferentes roles y a los trabajadores en misión determinar si las EST actúan como tales o se trata de simples intermediarios.

Sobre estabilidad laboral

Los trabajadores que se encuentran en el escenario de la formalidad plena, que están vinculados directamente con las sociedades portuarias y los grandes operadores gozan, en gran medida, de estabilidad laboral con contratos a término indefinido.

En los puertos estudiados, en 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 superan los 10 años de antigüedad. Estos trabajadores ven vulne-

rado de forma sistemática su derecho a la estabilidad laboral, además de las implicaciones que esto tiene para la materialización de otros derechos laborales, en particular el derecho de afiliación sindical.

Sobre modalidades y ejecución de contratos

El modelo de negocio de la tercerización 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 subcontratados. Los contratos de vinculación de los trabajadores que llevan a cabo las actividades tercerizadas están sujetos a la temporalidad de los contratos comerciales entre los operadores beneficiarios y los operadores subcontratados.

Las modalidades de contratos diferentes al contrato a término indefinido son utilizadas para contratar personal en todo el espectro de actividades realizadas en el puerto, incluso en aquellas que son de carácter continuo y necesario para la gestión y el funcionamiento de las instalaciones (labores administrativas, de funcionamiento, de supervisión, de aduanas, entre otros) y que permitirían una contratación estable a término indefinido. También, por ejemplo, en los terminales de carga de contenedores, donde las relaciones comerciales de prestación de servicios entre operadores principales y subcontratados son de largo plazo se hace uso de contratos a término fijo o de obra o labor, a pesar de la necesidad continua de dichas actividades para la operación del respectivo terminal portuario.

- Una perspectiva de solución a la inestabilidad laboral y los usos generalizados de modalidades y ejecución de contratos de manera precaria sugiere necesariamente la participación del MDT para promover estándares razonables de trabajo decente y actuar con las facultades de IVC en los casos que lo requieran, al igual que el ejercicio permanente de diálogo social en comisiones o subcomisiones específicas por puertos.

Se requiere que:

Cada una de las direcciones y oficinas del MDT, con participación de sindicatos y empresarios identifique las carencias evidentes de estabilidad y usos generalizados de modalidades y ejecución de contratos de manera precaria. De esta manera podrá determinar los escenarios en los cuales existen violaciones a las respectivas regulaciones y proceder con los procesos administrativos sancionatorios pertinentes.

Además, en escenarios de diálogo social tripartito en cada puerto es posible construir acuerdos para el mejoramiento progresivo de estándares de trabajo decente.

Sobre el ejercicio del derecho de asociación y negociación colectiva

No existen garantías que permitan ejercer el derecho de asociación sindical, empezando por la seguridad personal. Colombia es uno de los países más peligrosos del mundo 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. En Buenaventura, particularmente, la influencia de esta realidad está latente en las conversaciones sobre el tema.

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.

También es notoria la actitud prohibicionista de muchas empresas frente a la conformación y afiliación a sindicatos, incluso hasta la discriminación y la censura de este como tema de conversación entre los trabajadores. Hay evidencia clara de despidos, incluso durante el periodo de realización del presente proyecto, por afiliarse a sindicatos. Estos despidos se presentan en todos los niveles, inclusive en el escenario de la formalidad plena.

Poco conocimiento, particularmente entre los trabajadores tercerizados e informales, de la posibilidad de sindicalizarse, y la consecuente baja afiliación sindical.

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 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. Además, debido a las circunstancias propias de la informalidad, la mayoría de estos trabajadores quedan excluidos de la posibilidad de sindicalizarse.

Los pocos sindicatos existentes en el sector son minoritarios, con muy baja capacidad de diálogo social y de negociación. Ello explica la coexistencia de pactos colectivos y de planes de beneficios en estas empresas, y la inexistencia de huelgas o paros en el sector.

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 diálogo social tripartito y otras modalidades

No existen espacios de diálogo con representación del Gobierno nacional, empresarios, sindicatos y trabajadores. No hay una mesa tripartita para el sector portuario ni a nivel nacional, ni a nivel departamental.

En relación con el diálogo social ampliado que cuente con participación de actores sociales externos a la relación tripartita, la intervención ciudadana ha cobrado un importante rol 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, financiación del emprendimiento, entre otros.

Al día de hoy no hay claridad sobre el resultado de los acuerdos derivados del paro cívico y los niveles de cumplimiento de los mismos. 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.

-Una perspectiva de solución a las barreras en el ejercicio de los derechos colectivos laborales y el tripartismo exige la permanente actividad de diálogo social tripartito y bipartito. Existen condiciones propicias para adelantar mesas de acercamiento entre los actores y generar en ellas escenarios propicios de entendimiento que lleven a acuerdos concretos para la garantía de los derechos de asociación y negociación colectiva.

Se requiere que:

El MDT, con participación de sindicatos y empresarios, pueda instalar en forma inmediata espacios de conversación y comisiones de concertación que permitan abrir caminos efectivos de diálogo social y negociación colectiva, con la perspectiva de construir acuerdos para el mejoramiento progresivo de estándares de trabajo decente.

Sobre el fortalecimiento a la IVC 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; 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 no está cumpliendo los convenios y recomendaciones de la OIT, ni las normas reglamentarias internas sobre las funciones y atribuciones de la institución de la inspección de trabajo para garantizar el cumplimiento de las normas laborales y la protección efectiva de los derechos de los trabajadores en los puertos, ni con la obligación de poner en funcionamiento el Rutraport, para el caso específico de identificación de los trabajadores portuarios.

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 la dirección territorial no practican inspecciones ni visitas de oficio a los puertos, ni a los operadores portuarios. Además, son las mismas sociedades portuarias y los operadores 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 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, diferentes 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.

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

En general, existe una carencia total de información sectorizada 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. No existe coordinación entre las entidades para asumir las funciones de supervisión de los puertos.

- Una perspectiva de solución a las deficiencias en la eficacia de los instrumentos de IVC y la armonización y coordinación de las entidades públicas está en acometer procesos de fortalecimiento institucional en las entidades respectivas, y constituir comités de coordinación con agendas específicas.

Se requiere que:

Se logren coordinar acciones conjuntas entre las diferentes entidades (MDT, Supertransporte, UGPP, alcaldías, gobernaciones, la ANI y otras) con responsabilidades en los temas que se tratan en esta evaluación. Las entidades que estuvieron presentes en la mesa de expertos impulsada por el PCP USDOL/Partners el día 29 de marzo de 2023, así lo manifestaron.

Sobre 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. Finalmente, dado que para el ingreso al trabajo en los puertos se requiere demostrar obligatoriamente la afiliación al sistema de riesgos laborales, hay evidencia del uso de certificaciones falsas de afiliación a las ARL, para que se permita el ingreso.

Los trabajadores tercerizados y suministrados tienen, en su gran mayoría, afiliación a los sistemas de salud y riesgos laborales. Sin embargo, hay graves problemas en materia de cotización al sistema de pensiones. Por el tipo de contratos inestables que prevalece en este grupo, los 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 riesgos laborales (Sistema de gestión, salud y seguridad en el trabajo)

La actividad portuaria ha sido calificada con el nivel cinco (5), el grado de riesgo máximo, en materia de riesgos laborales. A pesar de ello, particularmente en el grupo de los trabajadores informales, no se llevan a cabo actividades de capacitación y adiestramiento para las labores desarrolladas y hay una baja afiliación al sistema de riesgos laborales.

Tanto trabajadores como organizaciones sindicales manifiestan la necesidad de que existan disposiciones especializadas para el sector en materia de seguridad, higiene, bienestar y formación técnica o profesional.

Las condiciones de seguridad y salud en el trabajo en los puertos son precarias: 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, ni las ARL, que deben prevenir los factores de riesgo y asumir las prestaciones, ni Fasecolda, el gremio de los aseguradores, presentan información confiable para el sector portuario. Solo en Buenaventura existe un promedio de 110 accidentes anuales dentro del puerto.

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. Las ARL niegan en muchos casos que las enfermedades propias de la actividad portuaria sean laborales, lo cual genera para el trabajador un viacrucis para que las EPS o las ARL les reconozcan sus derechos.

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 no son calificadas como laborales, pues las asimilan a enfermedades degenerativas o de origen común como hernias o lumbagos.

Sobre 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 evidencia de casos en los que la jornada puede llegar a 80 horas semanales.

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.

Sobre discriminación laboral en los puertos

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 a 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 evidencias claras de discriminación en contra de la población negra y afro en los puertos de Buenaventura y Cartagena.

Concretamente, se aprecia en todos los puertos la discriminación en relación con la asignación de actividades, siendo aquellas tareas que requieren un mayor uso de la fuerza las encargadas principalmente a personas de raza negra, que a su vez son excluidas de 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 evidentes de discriminación laboral por actividades sindicales están relacionados con despidos por afiliación al sindicato, o por relacionamien-

to o apoyo a trabajadores sindicalizados, con desmejora en las condiciones de trabajo que se evidencian en tareas asignadas, traslados, no asignación de horas extras ni recargos. La práctica de ofrecer planes de beneficios o pactos colectivos a los no sindicalizados es otra muestra de discriminación colectiva.

Sobre justicia laboral en los puertos

Las organizaciones sindicales, abogados y miembros de las corporaciones judiciales coinciden en que no existen condiciones reales que garanticen 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 escritural y tecnológico para su registro; el reclamo de los derechos ante los jueces requiere un asesoramiento previo, pero consultar un abogado resulta costoso, o el profesional no se compromete a llevar el caso; las demandas solo pueden entablarse ante los jueces laborales del circuito, si los hubiere 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, corriendo 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 estamos 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. Es el caso de las notificaciones, el emplazamiento y la designación del curador *ad litem*, que deben regirse por las reglas del Código General del Proceso (CGP), así como la falta de aplicación de medidas cautelares innominadas, a pesar de que el CGP las prevé, de tal manera que el trabajador despedido tiene que esperar que salga el fallo, cuando podrían esperarlo trabajando. Además, se da el caso de que las sentencias favorables a los trabajadores muchas veces son inejecutables.

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, porque esta justicia administrativa, según los mismos sindicalistas, es inoperante.

Existe un amplio campo de leyes y reglamentos que regulan las relaciones laborales privadas, pero para el sector portuario nunca se ha legislado; además, 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 al interior del procedimiento ordinario laboral y de los ejecutivos entran los procesos generando congestión y la pérdida de celeridad de las actuaciones.

Recomendaciones puntuales

Tabla 12 – Recomendaciones específicas

PROBLEMAS ESTRUCTURALES Y RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS	
Modelo de negocio basado en la tercerización.	Fomentar la formalización laboral en sociedades portuarias y operadores portuarios primarios mediante acuerdos de formalización. Realizar un plan de formalización laboral sectorial.
Desconocimiento de normas y derechos laborales en todos los actores del sector.	Realizar programas de capacitación en normas y derechos laborales con organizaciones de trabajadores.
Imprecisión terminológica y vacío conceptual sobre los fenómenos de intermediación y tercerización.	Unificación de conceptos clave sobre intermediación y tercerización, definición de límites y alcances. Difusión en entorno empresarial, organizaciones sindicales y trabajadores.
INFORMALIDAD LABORAL	
Zona difusa en el punto de encuentro entre cadena de servicios portuarios y de transporte terrestre de carga.	Definición institucional de pertenencia de actividades de estibadores, braceros, coteros y carperos a la cadena de servicios del sector portuario.
Bajo nivel de profesionalización de trabajadores.	Adelantar programas de profesionalización y certificación de trabajadores informales.
Inexistencia de contratos en el escenario de la informalidad y vulneración sistemática de los derechos laborales.	Promover formalización empresarial (consolidación de empresas, registro ante Cámara de Comercio y Mintransporte), y formalización laboral de los trabajadores vinculados con estas empresas. Fomentar la creación de asociaciones, empresas y emprendimientos de trabajadores dirigidos a la prestación de servicios portuarios especializados. Especificación en el Rutraport de la calidad formal o informal de la vinculación del trabajador.
TERCERIZACIÓN LABORAL	
Empresas tercerizadoras que prestan ilegalmente servicios de suministro de personal.	Fortalecer las actividades de IVC del trabajo para hacerle seguimiento a situaciones de tercerización ilegal. Incremento de multas y seguimiento a su verdadera ejecución. Definición de otro tipo de sanciones de carácter empresarial y no solo económico (por ejemplo, anulación del registro y prohibición de operaciones).
Encubrimiento de relaciones laborales entre trabajadores tercerizados y empresas beneficiarias (principio de primacía de la realidad).	Implementación eficaz del Rutraport. Fomentar la formalización laboral mediante acuerdos de formalización con MDT.

INTERMEDIACIÓN LABORAL	
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.	Fortalecer las actividades de IVC del trabajo para hacerle seguimiento a situaciones de tercerización ilegal. Incremento de multas y seguimiento a su verdadera ejecución. Definición de otro tipo de sanciones de carácter empresarial y no solo económico (por ejemplo, anulación del registro y prohibición de operaciones). Implementación eficaz del Rutraport. Judicialización de los casos de intermediación ilegal.
ESTABILIDAD LABORAL	
Uso abusivo de contratos a término fijo o por obra o labor.	Fomentar la formalización de los trabajadores a través de contratos a término indefinido.
MODALIDADES Y EJECUCIÓN DE CONTRATOS	
Uso de contratos diferentes al de término indefinido para actividades continuas y necesarias en la gestión y operación.	Fomentar la formalización de los trabajadores que realizan actividades continuas y necesarias para el puerto a través de contratos a término indefinido. Proponer una reglamentación laboral específica para el sector portuario, que regule las condiciones de trabajo para aquellas actividades del sector a las que, por sus características particulares, no es posible aplicar la normativa laboral general. Elaborar y proponer el uso de un contrato laboral tipo para trabajadores que realizan actividades diferentes a las continuas, es decir, actividades portuarias a las que, por sus características particulares, no es posible aplicar la norma laboral general. Hacer un estudio de derecho comparado en materia laboral portuaria para establecer buenas prácticas en el sector en otros países.
EJERCICIO DEL DERECHO DE ASOCIACIÓN Y NEGOCIACIÓN COLECTIVA	
Prohibicionismo frente a conformación de y afiliación a sindicatos. Despidos por creación/afiliación a sindicatos.	Realizar campañas de sensibilización con empresas y sindicatos sobre el alcance de los derechos de asociación colectiva y sindical.
Desconocimiento de trabajadores tercerizados e informales de posibilidad de sindicalizarse y consecuente baja afiliación sindical.	Realizar capacitaciones a trabajadores y sindicatos sobre los distintos escenarios de participación y ejercicio de la actividad sindical, no solo para el mejoramiento de las condiciones laborales, sino también para el fortalecimiento del negocio portuario.
Dificultades de afiliación sindical de trabajadores tercerizados, suministrados e informales.	Promover la afiliación de los trabajadores a los sindicatos por rama de actividad, independientemente del tipo de vinculación que tengan.
Trabajadores de zona difusa entre el sector portuario y que no son reconocidos por los sindicatos por rama de actividad.	Tras su reconocimiento como trabajadores del sector portuario, promover la afiliación de estos trabajadores a los sindicatos pro rama de actividad.
Falta trabajo conjunto entre los sindicatos del sector y ausencia de representatividad.	Generar escenarios de diálogo y trabajo conjunto que fortalezcan la organización sindical y la representatividad de los sindicatos.
Negociación por empresa.	Unidad en la negociación.
Contraplegios patronales.	Extender la negociación colectiva por sector económico o grupo de empresas.
Pactos colectivos y planes de beneficios.	Restringir los planes de beneficios y pactos colectivos.
DIÁLOGO SOCIAL TRIPARTITO Y OTRAS MODALIDADES	
No existen espacios de diálogo entre gobierno, sindicatos y trabajadores.	Proponer la creación de una mesa tripartita para el sector portuario.
Diálogo social ampliado que evidencia problemáticas del entorno social de los puertos.	Con el apoyo de organizaciones y líderes sociales, identificar y promover el trabajo de pequeñas iniciativas de asociación social, así como su participación en el diálogo social ampliado.
No hay claridad sobre cumplimiento de los acuerdos derivados del paro cívico.	Proponer escenarios de diálogo y concertación efectivos para hacerle 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.
INSPECCIÓN, VIGILANCIA Y CONTROL DEL TRABAJO	
Insuficiencia de inspectores y de capacitación especializada en puertos.	Fortalecimiento de la capacidad operativa y la presencia institucional de IVC del trabajo en puertos. Crear la figura de inspectores especializados por sector e implementar su capacitación.

Falta de capacidad operativa de la actividad de IVC.	Fortalecimiento institucional de IVC del trabajo como autoridad. Establecer sanciones por obstaculización de las labores de los inspectores y funcionarios.
Ineficacia de sanciones de IVC del MDT.	Incremento de multas y seguimiento a su verdadera ejecución. Definición de otro tipo de sanciones de carácter empresarial y no solo económico (por ejemplo, anulación del registro y prohibición de operaciones).
Debilidades en los sistemas de información del MDT	Promover el robustecimiento y la actualización de los sistemas de información de Mintransporte por medio de herramientas técnicas accesibles para los ciudadanos.
ARMONIZACIÓN Y COORDINACIÓN DE LAS ENTIDADES PÚBLICAS (POLICÍA ADMINISTRATIVA)	
Debilidades en sistema de registro de operadores portuarios en Supertransporte.	Creación de un registro actualizado de operadores portuarios sometidos a IVC, con identificación de su razón social y NIT, determinación de la naturaleza jurídica, tipo de operación, registro de maquinaria y equipo, número de trabajadores, infraestructura y estados financieros.
Propensión de entidades a evadir problemáticas laborales en puertos por ausencia de competencia.	Adopción de un método único de redireccionamiento de quejas y reclamos que lleguen sobre asuntos laborales a otras entidades no competentes en la materia.
Falta de capacidad operativa de entidades con funciones de policía administrativa en puertos.	Fortalecimiento de la capacidad operativa y la presencia institucional de otras entidades 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.	Proponer la creación de sistemas de información robustos en las entidades con funciones de supervisión del sector, con información sectorizada y actualizada por medio de herramientas técnicas accesibles para los ciudadanos.
Ausencia de diálogo institucional y coordinación entre entidades.	Crear mecanismos de diálogo y cooperación institucional con especialidad sectorial.
SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD Y PENSIONES	
Falta de afiliación de trabajadores informales al Sistema de seguridad en salud y pensiones.	Promover la afiliación de trabajadores por parte de las empresas tercerizadoras. Generar conciencia en los trabajadores informales de la importancia y los beneficios de la cotización al Sistema de seguridad en salud y pensiones.
Certificación falsa de afiliación de trabajadores al sistema.	Fortalecer los mecanismos de IVC para identificar a las empresas que dan este tipo de certificaciones a sus trabajadores.
Cortos tiempos de cotización al sistema de pensiones por parte de trabajadores informales, tercerizados y suministrados.	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. Proponer un ajuste normativo dirigido a la extensión del beneficio conferido a los trabajadores de que trata el Decreto 2090 de 2003, por el cual se señalan las condiciones, requisitos y beneficios del régimen de pensiones de los trabajadores que laboran en actividades de alto riesgo.
RIESGOS LABORALES (SISTEMA DE GESTIÓN, SALUD Y SEGURIDAD EN EL TRABAJO)	
Falta de capacitación para actividades de riesgo.	Realizar programas continuos de capacitación, especialmente para los trabajadores informales, tercerizados y suministrados, en relación con las actividades del alto riesgo que realizan. Certificar la capacitación para fomentar la formalización de los trabajadores.
Baja afiliación al sistema de riesgos laborales de trabajadores informales.	Promover la formalización del sector a través de la reglamentación del pago de aportes al sistema de Riesgos Laborales.
Condiciones precarias de seguridad e higiene en las instalaciones de los puertos.	Activar los mecanismos de IVC para identificar a las malas prácticas en materia de seguridad y salud en el trabajo. Promover la adecuación de las instalaciones en las instalaciones portuarias para mejorar las condiciones de seguridad y salud en el trabajo.
Faltan disposiciones especializadas en sector portuario sobre seguridad, higiene, bienestar y formación técnica o profesional.	Sugerir la ratificación de los Convenios de la OIT sobre trabajo, seguridad y salud en el trabajo en el sector portuario. Diseñar un reglamento actualizado y especializado en seguridad y salud en el trabajo para las actividades portuarias.

Falta marco legal especializado para calificación de enfermedades propias del sector.	<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>
JORNADA LABORAL Y DISPONIBILIDAD	
Desconocimiento de jornada laboral máxima legal.	<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, bajo la supervisión de las sociedades portuarias, y con reporte de estas al MDT.</p>
Tiempos de disponibilidad laboral no remunerados.	<p>Difundir la interpretación jurisprudencial actual en relación con los tiempos de disponibilidad del trabajador, que constituyen trabajo suplementario y deben ser remunerados.</p>
DISCRIMINACIÓN POR GÉNERO, ETNIA, DISCAPACIDAD Y AFILIACIÓN SINDICAL	
Baja participación y dificultades de acceso de la mujer al trabajo en actividades portuarias.	<p>Implementación de políticas de discriminación positiva basadas en la inclusión de los grupos de trabajadores en potencial riesgo de discriminación dentro del mercado laboral del sector.</p>
Discriminación laboral debido a la pertenencia étnica.	<p>Tras un diálogo concertado entre trabajadores y empresarios, 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>
Discriminación y dificultades de acceso al trabajo para personas con algún tipo de discapacidad.	<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 estos grupos de trabajadores para buscar una mayor eficacia de la implementación de políticas diferenciales.</p>
Represalias por afiliación, actividades sindicales y/o alucinamiento con los sindicatos.	
JUSTICIA LABORAL	
No existen condiciones reales que garanticen el derecho fundamental de acceso de los trabajadores portuarios a la administración de justicia laboral.	<p>Cambios en la estructura de la jurisdicción laboral, la distribución de despachos judiciales y de competencias, y de varios actos procesales al interior del procedimiento ordinario laboral, y de los ejecutivos.</p>
Falta de garantías procesales para la protección efectiva de los derechos ciertos e indiscutibles en litigio, y de los derechos sindicales.	<p>Unificar jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia y aplicar el precedente constitucional.</p> <p>Crear más juzgados de pequeñas causas laborales o municipales y aumentar su capacidad de personal.</p>

Fuente: Elaboración propia. Equipo de investigación UNAL.



6. 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=ZGVmYXVsdGRvbWFpbnxsaWNlbmlhc-2FsYXphcnxneDoxNGlwNjhkOWI3M2UxMTk3>
- 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>
- Agencia Nacional de Infraestructura [ANI]. (2019) *Mapa de zonas portuarias y concesiones*. <https://janiscopio.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-quienes-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.^a, 32.^a, 34.^a y 40.^a.
- 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.^a (1930), 23.^a (1937), 30.^a (1947), 40.^a (1957) y 45.^a (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://calocolombia.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
- 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.
- 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
- 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 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/documentos/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
- 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).
- W 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/>



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