

REPÚBLICA DE COLOMBIA



JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BOGOTA
CARRERA 57 No. 43 – 91, PISO 4o

Bogotá D.C., doce (12) de julio de dos mil veintiuno (2021).

Expediente No.:	11001-33-34-006-2021-00224-00
ACCIONANTE:	YEIMY AMAYA SANCHEZ
ACCIONADO:	MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL – SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE - SENA
Acción:	TUTELA
Sentencia de primera instancia	

Procede el Despacho a emitir fallo en la acción de tutela promovida por la señora **Yeimy Amaya Sánchez** contra el **Ministerio de Trabajo y Seguridad Social** y el **Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA**.

I. ANTECEDENTES

1. HECHOS EN QUE SE FUNDA LA ACCIÓN

Los hechos expuestos por la accionante y relevantes para el fondo del asunto, se sintetizan así:

- Dice que conforme a la Ley 10 de 1991, el Ministerio de Trabajo tiene la función de Gestionar el Empleo para los participantes de las Empresas Asociativas de Trabajo, así como, de acuerdo al Decreto 1100 de 1992 (Decreto 1075 de 2015 artículo 2.2.8.2.19 y 2.2.8.2.21) la de coordinar con las demás entidades y organismos públicos para brindar apoyo y promover el desarrollo de los asociados a las Empresas Asociativas de Trabajo, así como la de crear un sistema de información sobre los servicios que prestan las Empresas Asociativas de Trabajo, al igual que formalizar acciones competentes que aporten información básica para apoyar el objetivo de las personas que se asocien a dichas empresas.
- Manifiesta que desde el año 2017 la Corporación Nacional de Empresas Asociativas de Trabajo a través de acciones judiciales y extrajudiciales, logró que el Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA, diera cumplimiento a la Ley 10 de 1991 artículo 21 y en el Decreto 1100 de 1992 en sus artículos 16, 17 y 18,

creándose el Plan Operativo el 7 de marzo del 2021 mediante el cual se han capacitado, certificado y evaluado una población superior a 7.000 personas a nivel nacional y se han aprobado 3 procesos de emprendimiento que agrupan a más de 3.000 personas que podrían ingresar al sistema laboral.

- Sostiene que el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social ha incumplido los compromisos hechos, tales como los establecidos en la política pública de inspección, vigilancia y control del trabajo comprometidos con el trabajo decente 2019 – 2030 y en distintas reuniones.

2. PRETENSIONES

La accionante pretende la protección de su derecho fundamental al trabajo, como consecuencia de ello solicita:

“FUNJAN LO ESTIPULADO EN EL MARCO NORMATIVO YA MENCIONADO CON ANTERIORIDAD PARA QUE GARANTICE Y PROTEJA MI DERECHO FUNDAMENTAL AL TRABAJO MEDIANTE EMPRESAS ASOCIATIVAS DE TRABAJO, CUMPLIENDO LA LEY 10 DE 1991 Y EL DECRETO 1100 DE 1992.

DEN CUMPLIMIENTO A LO ESTABLECIDO EN 2019 EN LA POLITICA PUBLICA DE INSPECCION, VIGILANCIA Y CONTROL DEL TRABAJO – COMPROMETIDOS CON EL TRABAJO DECENTE 2019 – 2030 DEL MINISTERIO DEL TRABAJO.

CUMPLAN CON SU FUNCIÓN DE COORDINADOR Y GESTIONAR LA MESA NACIONAL PERMANENTE DE EMPRESAS ASOCIATIVAS DE TRABAJO, A TRAVÉS DE LAS CUALES PODEMOS DESARROLLAR LOS ACUERDOS QUE LOS PARTICIPANTES DE LAS EAT REQUIEREN DESARROLLAR CON LAS DIFERENTES ENTIDADES PÚBLICAS Y PRIVADAS, DEL ÁMBITO NACIONAL E INTERNACIONAL, CON EL FIN A TRAVÉS DE ESTA CUMPLIR CON LO MANDADO EN LA LEY 10 DE 1991 HACIENDO ÉNFASIS EN LOS ARTÍCULOS 19 Y 21, DECRETO 1100 DE 1992 ARTICULO 23.

CREEN UN PROTOCOLO Y PROCEDIMIENTO PARA LA PROTECCION DEL DERECHO AL TRABAJO DE LA POBLACION INTERESADA EN EMPRENDER Y FORMALIZARSE LABORALMENTE MEDIANTE EMPRESAS ASOCIATIVAS DE TRABAJO, PREVALECIENDO SIEMPRE LA EFECTIVIDAD SOBRE EL FORMALISMO EN SU FORMULACIÓN. DANDO CUMPLIMIENTO A LO ESTABLECIDO EN LA LEY 10 DE 1991 Y EL DECRETO 1100 DE 1992.

DECISIONES QUE AFECTARÁN POSITIVAMENTE EN CONEXIDAD LOS DERECHOS FUNDAMENTALES A: EL DERECHO A LA VIDA DIGNA, A LA IGUALDAD, A LA SALUD, A LA SEGURIDAD SOCIAL, A LA EDUCACIÓN, AL MÍNIMO VITAL Y A LA ASOCIACION.

EL HECHO DE NO ACTUAR DE FONDO SOBRE LO AQUÍ EXPUESTO, CONULCA MI DERECHO AL TRABAJO COMO INTERESADO EN EMPRENDER Y FORMALIZARME LABORALMENTE A TRAVÉS DE LAS EMPRESAS ASOCIATIVAS DE TRABAJO, COMO MECANISMO QUE APORTA A LA BASE DE LA ORGANIZACIÓN SOCIAL Y QUE EN EL CASO DE COLOMBIA, ES UN ELEMENTO FUNDANTE DEL ESTADO SOCIAL DE DERECHO, JUNTO CON LA DIGNIDAD HUMANA Y LA SOLIDARIDAD.

QUE SE TENGAN EN CUENTA LOS FUNDAMENTOS DEL ARTÍCULO 4 DEL DECRETO 2591 DE 1991, PARA QUE PROTEJA EL DERECHO FUNDAMENTAL Y DERECHO HUMANO AL TRABAJO.”

II. ACTUACIÓN PROCESAL

La acción de tutela fue radicada el día 28 de agosto de 2021 a través de la plataforma dispuesta por el Consejo Superior de la Judicatura, y admitida por este Juzgado al día siguiente mediante auto donde se dispuso notificar a las entidades accionadas, solicitando a las mismas un informe sobre los hechos que motivaron el ejercicio de la acción.

III. INTERVENCIÓN DE LAS ENTIDADES ACCIONADAS

MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

- En relación con las pretensiones descritas aclara que frente al artículo 21 de la Ley 10 de 1991 dio respuesta mediante oficios con números de radicado 08SE2020212000000022358 del 15 de julio de 2020 y 02EE2019410600000062976 del 18 de agosto de 2020 en donde se le informó: *“que, para los efectos de capacitación, asesoría, asistencia, técnica y consultoría, el Servicio Nacional de Aprendizaje SENA, presentará anualmente un plan operativo de apoyo a las Empresas Asociativas de Trabajo. Dado lo anterior, se trasladó a dicha entidad la solicitud, para que pueda responder de forma directa al peticionario”,* razón por la cual se ha dado cumplimiento a dicho precepto como quiera que se realizó el Plan Operativo de Apoyo a las EAT que integra los

avances del año 2020 y fue estructurado para la vigencia 2021 por el SENA, al cual también se le hizo seguimiento el 9 de junio de 2021, con lo cual se concluye que la entidad ha dado cumplimiento a dicha disposición.

- En lo que respecta a los artículos 22 y 23 de la misma codificación, reglamentados por el Decreto 1100 de 1992, artículos 20, 22 y 23 fueron atendidos a través de la Política Nacional para la Microempresa - período 1994 – 1998, adoptada en el Documento CONPES 2732, de manera que los compromisos establecidos en la Ley 10 de 1991, fueron atendidos en el período 1994 a 1998 a través de la implementación de la Política Nacional para la Microempresa. En igual sentido, las obligaciones propias de la cartera laboral, incorporadas en el Decreto Ley 4108 de 2011, son atendidas de forma regular por las Direcciones Territoriales del Ministerio del Trabajo y las obligaciones asignadas al SENA hacen parte de del Plan Operativo de Apoyo a las EAT, las cuales se encuentran en ejecución.

- Sobre el cumplimiento de la política publica de Inspección, Vigilancia y Control del Trabajo – Comprometidos con el Trabajo Decente 2019 – 2030 explica que no integra líneas de acción que de forma específica hagan referencia a las Empresas Asociativas de Trabajo, por lo tanto, no es posible estar incumpléndolas, así mismo, precisa que las obligaciones propias de la cartera laboral en materia de inspección, vigilancia y control, incorporadas en el Decreto Ley 4108 de 2011 y las disposiciones contenidas en tratados internacionales aplicables a las Empresas Asociativas de Trabajo -EAT, son atendidas de forma regular u ordinaria por las Direcciones Territoriales y Oficinas Especiales del Ministerio del Trabajo, las cuales, operan en todos los departamentos del país.

- En relación con la pretensión descrita en el numeral 1.3, aclara que, la *“Mesa Nacional de Empresas Asociativa de Trabajo”*, es una iniciativa de origen privado y no, un espacio creado u ordenado por la Ley o reglamento alguno, ni la Ley 10/91, ni el Decreto 1100/92, ni el Decreto 1072 de 2015, ordenan la Creación de la *“Mesa Nacional de Empresas Asociativa de Trabajo”*. Recuerda que la participación en el año 2019 de las entidades del Gobierno Nacional, en la primera sesión de dicha mesa, correspondió a la participación en calidad de invitados a un espacio informal convocado por particulares, no a la condición de gestores o promotores de dicha iniciativa, caso contrario es el desarrollo del artículo 164 de la Ley 1955 de 2019 (PND 2018-2022) que ordena la creación de la Comisión

Intersectorial para la Economía Solidaria, la cual se creó mediante el Decreto 1340 del 2020.

- Explica que en la actualidad existe un órgano integrado por entidades del Gobierno Nacional y representantes de los sectores que agregan a las organizaciones solidarias, la cual, conforme al Decreto 1340 de 2020, es la instancia encargada de discutir sobre el desarrollo de las políticas, planes, programas y acciones necesarias para el crecimiento y consolidación del sector solidario en el país, la cual está integrada por varias entidades y acompañada por otras.

- Sobre la creación de “un protocolo y procedimiento para la protección del derecho al trabajo de la población interesada en emprender y formalizarse laboralmente mediante empresas asociativas de trabajo, prevaleciendo siempre la efectividad sobre el formalismo” dice que conforme al artículo 6 de la Ley 10 de 1991 y a los procesos operativos propios de la planilla integrada de liquidación de aportes –PILA, necesarios para adelantar la afiliación de los trabajadores independientes o autónomos, se encuentran vigentes, activos y no presentan barreras para la afiliación, cotización, consulta o en general para garantizar el acceso al Sistema Integral de Seguridad Social, razón por la cual, se ha cumplido con la política pública y realiza la respectiva inspección, vigilancia y control, en el marco de lo dispuesto en el Decreto 4108 de 2011. En cuanto a la formalidad empresarial indica que corresponde a las competencias del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, para lo cual, dispone de la Política de Formalización Empresarial -Documento CONPES 3956 de 2019.

- Agrega que la acción de tutela tiene como origen actos administrativos de contenido general, impersonal y abstracto por lo que debe acudir a las sentencias T – 1073 de 2007, C – 132 de 2018, SU – 037 de 2009 y SU – 077 de 2018, para indicar que la acción de tutela procederá, sólo excepcionalmente y como mecanismo transitorio de protección de los derechos fundamentales, siempre y cuando se trate de conjurar la posible ocurrencia de un perjuicio irremediable y como se puede evidenciar en los anexos, la ciudadana YEIMY AMAYA SANCHEZ no sustentó o probó la calidad exigida por la jurisprudencia constitucional, razón por la cual la acción de tutela es improcedente. Así mismo, rindió informe respecto del requerimiento efectuado por el Despacho en el auto admisorio.

- Solicita se declare improcedente la acción de tutela por cuanto no hay obligación o responsabilidad y no existe vulneración de los derechos fundamentales de la accionante.

SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE - SENA

- Previa explicación de la naturaleza jurídica de la entidad, menciona que las pretensiones 1, 2, 3 y 4 deben ser resueltas por el Ministerio de Trabajo.

- Sostiene que la acción de tutela es improcedente, por tanto, se debe desvincular al SENA de la acción de tutela.

- No obstante, informa que el pasado 15 de marzo de 2021, radicó ante el Ministerio del Trabajo, el plan operativo de conformidad con la normatividad vigente y aplicable, con el fin de continuar con las actividades que los Centros de Formación Profesional, la Dirección de Empleo y Trabajo y la Dirección del Sistema de Formación para el Trabajo han llevado a cabo en materia de formación, así como, asesorías en emprendimiento, servicio de orientación ocupacional, atención en proyectos nacionales para certificación de competencias laborales, dando oportuna atención al plan operativo y las solicitudes adiciones de las empresas asociativas de trabajo.

- Solicita sea desvinculado del presente proceso, teniendo en cuenta que el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, es el accionado y le corresponde dar trámite a lo solicitado por la accionante.

El 1° de julio de 2021, la accionante copió un correo electrónico al Despacho, con el cual da respuesta al escrito remitido por el Ministerio de Trabajo bajo el asunto: *“Política de Inspección y Vigilancia – Empresas Asociativas de Trabajo”* en el que manifiesta su inconformismo respecto de dicha respuesta con el objeto: *“Recurso de Reposición y en Subsidio de apelación ante ente competente”*

IV. CONSIDERACIONES

1. COMPETENCIA

Este Despacho es competente para conocer de esta acción según lo preceptuado en el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991, en concordancia con lo previsto en el Decreto 333 de 2021, que modificó las reglas de reparto para la acción de tutela.

Exp. No. 11001-33-34-006- **2021-00224-00**
 Accionante: Yeimy Amaya Sánchez
 Acción de tutela

2. PROBLEMA JURÍDICO

De acuerdo con lo planteado por el accionante en el escrito de tutela, corresponde al Despacho establecer si las entidades accionadas vulneraron el derecho fundamental al trabajo por el presunto incumplimiento a la Ley 10 de 1991 artículo 23 y al Decreto 1100 de 1992 artículos 19 y 21, así como a la política pública de inspección, vigilancia y control del empleo – *“Comprometidos con el trabajo decente 2019–2030”*

3. MARCO JURISPRUDENCIAL DEL DERECHO AL TRABAJO.

El derecho al trabajo está consagrado en la Constitución Política de Colombia como fundamental, es decir, hace parte de los derechos de la persona humana y su protección judicial inmediata puede lograrse mediante el ejercicio de la acción de tutela.

El artículo 25 de la Constitución Política lo definió como *“un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas”*.

Jurisprudencialmente se ha dicho el trabajo debe tener una regulación fundada en la libertad para seleccionarlo, razón por la cual, es la realización de una actividad libremente escogida por la persona para lo cual debe dedicar su esfuerzo intelectual o material.

Por ejemplo, en la sentencia C – 107 de 2002 se reiteró que el derecho al trabajo se ha considerado como un: *“derecho fundamental que goza de especial protección del Estado y, es uno de los bienes que para todos pretende conseguir la organización social, según el preámbulo, y uno de los valores fundamentales de la República, conforme al artículo 1º. Ibídem.”* Y si bien es susceptible de ser exigible mediante la acción de tutela, *“la prosperidad de la acción en el campo laboral depende de que los derechos que se pretenden tutelar consagrados en la Constitución a favor de los trabajadores hayan sido desarrollados por la ley o los tratados internacionales, que permitan precisar su contenido y delimitar sus alcances”*

En la sentencia C – 107 de 2002, se concluyó:

“el legislador no está habilitado para imponer límites al trabajo, entendido éste como la facultad de todas las personas de ejercer libremente la actividad a la cual deseen dedicarse, pero sí puede regular el derecho al trabajo para determinar su contenido y delimitar sus alcances, siempre bajo condiciones dignas y justas y teniendo en cuenta los principios mínimos fundamentales consagrados el artículo 53 de la Constitución.”

En lo que respecta a las organizaciones solidarias para el concepto de “trabajo asociado” se tiene que existen 3 clasificaciones, en primer lugar, las denominadas Cooperativas de Trabajo Asociado, en segundo lugar: Precooperativas de Trabajo Asociado y finalmente las: Empresas Asociativas de Trabajo. Al respecto, se puede realizar la siguiente comparación con el fin de conocer el régimen:

Cooperativas de Trabajo Asociado	Empresas Asociativas de Trabajo
Se encuentran reguladas por la Ley 79 de 1988 (artículos 70 y 71) y el Decreto 458 de 2006	Se encuentran reguladas por la Ley 10 de 1991 y el Decreto Reglamentario 1100 de 1992
Son organizaciones sin ánimo de lucro pertenecientes al sector solidario de la economía donde los trabajadores asociados son simultáneamente gestores y aportantes de la Cooperativa, generando una identidad entre empleador y trabajador, regulada en los estatutos y reglamentos de la entidad y se contempla la figura de excedentes	Son entidades en las que su relación con sus asociados es típicamente comercial, se manejan utilidades
El régimen de trabajo se establece en los estatutos	Su relación con sus asociados es típicamente comercial
Las relaciones laborales no se rigen por el Código Sustantivo del Trabajo	La relación es de carácter comercial por lo que los aportes de carácter laboral no se rigen por las disposiciones del Código Sustantivo de Trabajo, sino por las normas del Derecho Comercial
Gozan de autonomía administrativa	No gozan de autonomía administrativa

4. DIFERENCIAS ENTRE ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO Y ACCIÓN DE TUTELA

La Constitución Política señala en su artículo 87: *“Toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o un acto administrativo. En caso de prosperar la acción, la sentencia ordenará a la autoridad renuente el cumplimiento del deber omitido”*

La anterior disposición fue desarrollada a través de la Ley 393 de 1997, que en su artículo 10 señala: *“Toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial definida en esta Ley para hacer efectivo el cumplimiento de normas aplicables con fuerza material de Ley o Actos Administrativos”*

A nivel jurisprudencial, la Corte Constitucional en providencia AC-001 del 10 de diciembre de 1992, sobre la acción de cumplimiento, precisó:

“acción destinada a blindarle al particular la oportunidad de exigir de las autoridades la realización del deber omitido, a través de la facultada radicada en cabeza de todos los individuos, que les permite procurar la verdadera vigencia y verificación de las leyes y actos administrativos, acatándose de esta forma uno de los más eficaces principios del Estado de derecho, como es el de que el mandato de la ley o lo ordenado en un acto administrativo no puede dejarse a un simple deseo y tenga en cambio concreción en la realidad...”

Frente a los requisitos de procedencia, el Consejo de Estado indicó:

“Para que la demanda proceda, se requiere:

- a) Que la norma legal o acto administrativo contenga un mandato imperativo e inobjetable radicado en cabeza de una autoridad pública o de un particular en ejercicio de funciones públicas, al cual se reclama el cumplimiento; y que, en efecto, se establezca que existe la desatención de la norma o acto;*
- b) Que el actor pruebe que antes de presentar la demanda exigió al que consideró como obligado, el cumplimiento de su deber legal;*
- c) Que el afectado no haya podido ejercer otro Instrumento judicial para lograr el efectivo cumplimiento del deber jurídico contenido en el acto administrativo, salvo el caso que, de no proceder el juez, se produzca un perjuicio grave e inminente para quien ejerció la acción; que no se trate de una norma que establezca gastos, ni tampoco del reclamo de un derecho que pueda garantizarse por la vía de la acción de tutela”¹.*

¹ CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Consejera ponente: Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez. Sentencia de 21 de abril de 2016. Radicación número: 85001-23-33000-2016-00009-01(ACU)

De manera que, para que resulte procedente el ejercicio de la acción de cumplimiento de leyes o actos administrativos, urge que la norma presuntamente incumplida contenga un deber exigible a la autoridad correspondiente y que se caracterice por ser perentorio, claro e inobjetable, conforme lo disponen los artículos 5, 7, 15, 21 y 25 de la Ley 393 de 1997.

En lo atinente a la acción de tutela se tiene que dicha garantía se encuentra consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política y faculta a toda persona para reclamar ante los jueces, mediante un procedimiento preferente y sumario, la protección inmediata de sus derechos fundamentales, cuando éstos resulten vulnerados o amenazados por acción u omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares en los casos en que así se autoriza.

Por su característica subsidiaria, sólo es procedente cuando no existen otros medios de defensa judicial, o en su defecto, siempre que ello sea necesario para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable, caso en el cual procederá como mecanismo transitorio de protección.

Finalmente, se precisa que cuando lo que se busca es la protección directa de derechos constitucionales fundamentales que pueden verse vulnerados o amenazados por la omisión de la autoridad, se está en el ámbito de la acción de tutela.

5. GENERALIDADES DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS ORIENTADAS A GARANTIZAR UN DERECHO FUNDAMENTAL.

La jurisprudencia Constitucional, ha sostenido que cuando el goce efectivo de un derecho constitucional fundamental depende del desarrollo progresivo, *“lo mínimo que debe hacer [la autoridad responsable] para proteger la prestación de carácter programático derivada de la dimensión positiva de [un derecho fundamental] en un Estado Social de Derecho y en una democracia participativa, es, precisamente, contar con un programa o con un plan encaminado a asegurar el goce efectivo de sus derechos”*².

Sobre las políticas públicas orientadas a garantizar derechos fundamentales, la Corte Constitucional en sentencia T – 760 de 2008, precisó tres condiciones básicas:

² Sentencia T-595 de 2002

“3.3.11. La primera condición es que la política efectivamente exista. No se puede tratar de unas ideas o conjeturas respecto a qué hacer, sino un programa de acción estructurado que le permita a la autoridad responsable adoptar las medidas adecuadas y necesarias a que haya lugar. Por eso, como se dijo, se viola una obligación constitucional de carácter prestacional y programática, derivada de un derecho fundamental, cuando ni siquiera se cuenta con un plan para progresivamente cumplirla. Así pues, en la sentencia T-595 de 2002, por ejemplo, - en lo que respecta a las dimensiones positivas de la libertad de locomoción de los discapacitados - al constatar que la entidad acusada violaba el derecho fundamental exigido, por no contar con un plan, la Corte resolvió, entre otras cosas, tutelar los derechos a la libertad de locomoción y a la igualdad del accionante, en razón a su discapacidad especialmente protegida.

3.3.12. La segunda condición es que la finalidad de la política pública debe tener como prioridad garantizar el goce efectivo del derecho. En tal sentido, por ejemplo, no puede tratarse de una política pública tan sólo simbólica, que no esté acompañada de acciones reales y concretas. Así pues, también se viola la Constitución cuando existe un plan o un programa, pero se constata que (i) “sólo está escrito y no haya sido iniciada su ejecución” o (ii) “que así se esté implementando, sea evidentemente inane, bien sea porque no es sensible a los verdaderos problemas y necesidades de los titulares del derecho en cuestión, o porque su ejecución se ha diferido indefinidamente, o durante un período de tiempo irrazo-nable”.

3.3.13. La tercera condición es que los procesos de decisión, elaboración, implementación y evaluación de la política pública permitan la participación democrática. En tal sentido, la jurisprudencia ha considerado inaceptable constitucionalmente que exista un plan (i) ‘que no abra espacios de participación para las diferentes etapas del plan’, o (ii) ‘que sí brinde espacios, pero éstos sean inocuos y sólo prevean una participación intrascendente.’ Cuál es el grado mínimo de participación que se debe garantizar a las personas, depende del caso específico que se trate, en atención al tipo de decisiones a tomar. Por ejemplo, en la sentencia T-595 de 2002, a propósito de la protección de la libertad de locomoción en el contexto del transporte público, la Corte indicó, con base en el pronunciamiento expreso del legislador, que el alcance mínimo que se debía dar a la participación ciudadana en esta área, debía contemplar “por lo menos, a la ejecución y al sistema de evaluación del plan que se haya elegido.” La Corte resolvió proteger el derecho a la participación del accionante, en su condición de miembro de organizaciones para la defensa de las personas con discapacidad”.

Y concluyó diciendo que la *“faceta prestacional y progresiva de un derecho constitucional permite a su titular exigir judicialmente, por lo menos, (1) la*

existencia de una política pública, (2) orientada a garantizar el goce efectivo del derecho y (3) que contemple mecanismos de participación de los interesados”

6. DE LAS PRUEBAS APORTADAS:

Por la accionante:

- Acta de la reunión celebrada el pasado 29 de abril de 2021 junto con sus respectivos anexos (archivo 2 PDF)
- Sentencia de tutela proferida por el Juzgado Treinta y Dos Administrativo de Bogotá con fecha 17 de junio de 2021, dentro del expediente radicado No. 2021-00185 en la que obró como accionante el señor Henry Jesús Infante Salazar y como accionado el Ministerio de Trabajo (archivo 3 PDF)
- Escrito de tutela interpuesto por el señor Henry Jesús Infante Salazar en contra del Ministerio de Trabajo a través de la cual solicitó el agendamiento de una cita con el Ministro de Trabajo (archivo 4 PDF)
- Copia del correo electrónico de fecha 29 de abril de 2021, dirigido al Señor Ministro de Trabajo solicitando una cita (archivo 5 PDF)
- Copia de la respuesta proferida por el SENA con radicado No. 92021045266 a la petición No. 7-2021-153131 dirigida al señor Henry Jesús Infante Salazar (archivo 6 PDF)
- Acta de la reunión celebrada el pasado 16 de diciembre de 2019 de la Mesa Nacional de Empresas Asociativas de Trabajo (archivo 7 PDF)
- Oficio radicado número 08SE2020212000000022358 de fecha 15 de julio de 2020 mediante el cual se dio respuesta al derecho de petición con radicado No. 02EE2020410600000031492 y 02EE2020410600000042886 dirigido a la Corporación Nacional de Empresas Asociativas de Trabajo (archivo 8 PDF)
- Oficio radicado número 08SE2020212000000022358 de fecha 18 de agosto de 2020 mediante el cual se dio respuesta al derecho de petición con radicado No. 02EE2019410600000025627 dirigido al representante legal de la Corporación Nacional de Empresas Asociativas de Trabajo (archivo 9 PDF)
- Oficio radicado número 08SE2020212000000030679 de fecha 24 de septiembre de 2020 mediante el cual se dio respuesta a una solicitud y dirigido al representante legal de la Corporación Nacional de Empresas Asociativas de Trabajo (archivo 10 PDF)

- Oficio radicado número 08SE2020212000000031762 de fecha 2 de octubre de 2020 mediante el cual se remitió por competencia la petición con radicado No. 05EE2020100000019000515 al Director de Empleo y Trabajo del SENA (archivo 11 PDF)

Por la accionada:

Ministerio de Trabajo:

- Oficio radicado número 08SE2020212000000022358 de fecha 15 de julio de 2020 mediante el cual se dio respuesta al derecho de petición con radicado No. 02EE2020410600000031492 y 02EE2020410600000042886 dirigido a la Corporación Nacional de Empresas Asociativas de Trabajo (fls. 12 a 15 archivo 16 PDF)
- Oficio Respuesta remitido a la señora Yeimy Amaya (fls. 17 a 19 archivo 16 PDF)
- Plan de Acción Política Pública PIVC 2021 (fls. 20 a 30 archivo 16 PDF)
- Plan Operativo de Apoyo a las EAT (fls. 31 a 42 archivo 16 PDF)
- Copia del Acta de Posesión del 04 de septiembre de 2018 (fl. 43 archivo 16 PDF)
- Copia de la Resolución N° 3813 del 03 septiembre de 2018, *“Por la cual se hacen unas incorporaciones en la planta de personal del Ministerio del Trabajo establecida mediante el Decreto 1497 de 2018, se actualizan unos encargos y se realiza una delegación de funciones”* (fls. 45 a 53 archivo 16 PDF)
- Copia de la Resolución N° 3149 del 25 de agosto de 2017, *Por medio de la cual se efectúa una delegación y se modifican las Resoluciones N° 5561 del 30 de noviembre de 2011 y 2625 de 2016”* (fls. 55 a 56 archivo 16 PDF)
- Copia de la consulta del Sistema de Información del Procedimiento Administrativo Sancionatorio Laboral (fls. 57 a 60 archivo 16 PDF)

7. EL CASO CONCRETO

En el presente asunto, pretende la accionante que se ordene a las entidades accionadas dar cumplimiento a la Ley 10 de 1991 y al Decreto 1100 de 1992, a la política pública de inspección, vigilancia y control del trabajo – comprometidos con el trabajo decente 2019 – 2030.

Por su parte, el Ministerio de Trabajo solicita se declare improcedente la acción de tutela como quiera que no ha vulnerado los derechos fundamentales de la accionante. El Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA solicita se desvincule de la presente acción de tutela como quiera que el Ministerio del Trabajo es el encargado de atender las pretensiones de la accionante.

A efectos de resolver el problema jurídico que se ha planteado, el Despacho debe precisar en primer lugar la manera como fue formulada la acción de tutela, ya que de una lectura de la misma no se logra establecer con certeza cuál es la presunta omisión en que incurrieron las entidades accionadas y que generó la vulneración al derecho fundamental al trabajo de la accionante, en tanto se aluden a varias circunstancias, todas muy genéricas, sin precisar ningún hecho en especial que afecte a la accionante.

No obstante, en aras de garantizar los derechos fundamentales de la accionante, el Despacho realizará un análisis de las peticiones de la acción de tutela.

En relación con la petición dirigida a que las entidades accionadas den cumplimiento a la Ley 10 de 1991 artículo 23 y al Decreto 1100 de 1992, artículos 19 y 21 (compiladas en el Decreto 1072 de 2015), resulta pertinente citar dichas normas:

“Artículo 23.- El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social creará un sistema de información sobre mercadeo de bienes y servicios y apoyará la gestión de empleo de las Empresas Asociativas de Trabajo”.

“Artículo 19. Promoción. El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, en coordinación con entidades y organismos públicos y privados, apoyará y promoverá el desarrollo de Empresas Asociativas de Trabajo.”

“Artículo 21. Sistema de información. El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, por medio de la Subdirección de Trabajo Asociativo e Informal, creará un sistema de información sobre el mercado de bienes y servicios de que trata el artículo 1º del presente Decreto, formalizando acciones con entidades competentes que puedan aportar información básica para apoyar el objetivo de las Empresas Asociativas de Trabajo”.

Analizadas las anteriores disposiciones, el Despacho puede establecer que la pretensión solicitada por la accionante no es propia de la acción de tutela como quiera que se está solicitando el cumplimiento del artículo 23 de la Ley 10 de 1991

y de los artículos 19 y 21 del Decreto 1100 de 1992, (compiladas en el Decreto 1072 de 2015), normas que consagran unas atribuciones en el Ministerio de Trabajo.

En efecto, a través de las normas citadas se establece que la entidad accionada creará un sistema de información de bienes y servicios y de apoyo y promoción de las Empresas Asociativas de Trabajo, circunstancia que no refiere propiamente al reclamo de un derecho fundamental que pueda garantizarse por la vía de la acción de tutela, pues en síntesis se tratan de acciones tendientes a promover el desarrollo de las Empresas Asociativas de Trabajo.

No obstante, si en gracia de discusión lo anterior no fuera de recibo, el Despacho encuentra que el Ministerio de Trabajo se encuentra haciendo seguimiento al Plan Operativo de Apoyo a las EAT que debe ser presentado por el SENA anualmente, y con el cual se busca invertir en el desarrollo social y técnico de los trabajadores.

Específicamente de una revisión de dicho documento (fls. 31 a 42 del archivo 16 PDF), se observa que para la vigencia 2020 se creó el programa formación denominado: *“Formalización de empresas asociativas”* a través del cual se formaron 768 funcionarios, se formaron funcionarios en distintos programas, se informa que 3.967 asociados participaron en las formaciones complementarias virtuales ofertadas, se brindó apoyo para las Empresas Asociativas de Trabajo a través de las áreas de emprendimiento y empleabilidad mediante jornadas de orientación, asesoría para la creación de empresa y desarrollo empresarial, formulación planes de negocio para otras Fuentes de Financiación, se inició un proyecto de Evaluación y Certificación de Competencias Laborales en alianza con la Corporación Nacional de Empresas Asociativas de Trabajo del que se observan 1.865 personas certificadas. Y para el año 2021 también se presentó el plan operativo que contempla acciones relacionadas con la formación profesional integral a través de estrategias y programas de formación por competencias, asegurando el acceso, pertinencia y calidad a los integrantes de las EAT, tal como consta en el documento de plan operativo remitido por el Ministerio de Trabajo.

Bajo ese entendido, se aprecia que la anterior circunstancia nunca fue desvirtuada por la accionante, por el contrario, fue reconocida en el hecho “5” del escrito de

tutela, razón por la cual no es posible atribuir incumplimiento a las normas que la accionante señala por parte de las entidades accionadas.

En lo que tiene que ver con el incumplimiento a lo establecido en la política pública de inspección, vigilancia y control del trabajo “*COMPROMETIDOS CON EL TRABAJO DECENTE 2019 - 2030*” el Despacho debe poner de presente que la accionante omitió explicar en qué consiste el presunto incumplimiento de dicha política pública por parte de las entidades accionadas, sin embargo, atendiendo a la explicación dada por el Despacho en el marco jurídico de la presente sentencia, es posible su control a través de los mecanismo judiciales, en este caso, mediante la acción de tutela.

Pues bien, al hacer una revisión general de dicha política, se establece que el propósito: *“es la protección de los derechos de los trabajadores en Colombia para el logro de las metas de desarrollo, la consolidación de la paz laboral y la justicia social. Su acción se fundamenta en los principios del estado social de derecho, democrático, participativo y descentralizado, y pretende a través del desarrollo de seis líneas de acción estratégicas generar una transformación de la Inspección del trabajo en Colombia que dé cuenta de manera efectiva de las necesidades de protección de los trabajadores”* el cual cuenta con seis líneas estratégicas, enfocadas a la Prevención, Inspección, Vigilancia y Control con el fin de velar por el cumplimiento de los derechos laborales y la protección de los trabajadores tanto de manera individual como colectiva con el que se busca enfrentar 4 “nudos”, así: *“fortalecimiento permanente que debe ser adelantado respecto del sistema de inspección, vigilancia y control, el segundo, analiza las estructuras de cumplimiento y efectividad de las decisiones de policía administrativa laboral, el tercero reconoce la importancia de la libertad sindical y el derecho de asociación y finalmente el cuarto nudo crítico da cuenta de la prevalencia de la informalidad laboral que se constituye en una manifestación de la calidad del mercado laboral en Colombia.”*

Lo anterior significa que el contexto de la política pública que la accionante predica su incumplimiento se enfoca hacia la protección del trabajador, y está dirigido a todas los vigilados por parte del Ministerio de Trabajo, dentro de los cuales se encuentran las Empresas Asociativas de Trabajo en virtud del artículo 22 del Decreto 1100 de 1992.

Hecha la anterior aclaración a la accionante, en tanto considera que dicha política está orientada a otra circunstancia, se tiene que la entidad accionada – Ministerio de Trabajo – allegó en el informe que rindiera, la relación de los procesos sancionatorios que se vienen adelantando por parte de la Subdirección de Gestión Territorial de la Dirección de Inspección, Vigilancia, Control y Gestión Territorial en contra de las Empresas Asociativas de Trabajo, en la que se relacionan 258 registros, tal como se constata con las tablas obrantes a folios 57 a 60 del archivo 16 PDF, circunstancia que va en línea con lo estipulado en la política pública y en las funciones de inspección, vigilancia y control que se encuentran en cabeza del Ministerio de Trabajo.

Ante ese panorama, se encuentra acreditado que la función de inspección, vigilancia y control, a través de la política pública *“COMPROMETIDOS CON EL TRABAJO DECENTE 2019 - 2030”* se viene realizando por parte del Ministerio de Trabajo, razón por la cual no es posible arribar a la conclusión a la que llega la accionante, pues como se expuso en precedencia, de ninguna manera se explica cuál es el presunto incumplimiento a la política pública antes mencionada.

Aunado a ello, no se alega por parte de la señora Amaya que la política pública hubiera inobservado las tres condiciones básicas que expuso el Despacho en el marco normativo de la presente decisión, lo que impide un análisis más profundo al respecto.

En todo caso, debe tenerse en cuenta lo manifestado por el Ministerio de Trabajo en relación con lo estipulado en la Ley 1955 de 2019, *“Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”* con la cual se busca garantizar el acceso al Sistema Integral de Seguridad Social de los trabajadores, así como lo adoptado en el CONPES 3956 de 2019, que también se acompasa con la solicitud de la accionante de crear un protocolo y procedimiento para proteger el derecho al trabajo de la población interesada en vincularse mediante EAT, que valga la precisar no se explica en ninguna parte, cómo o sobre qué componentes debe crearse dicho protocolo.

De otra parte, en lo que respecta a la coordinación y gestión de la mesa nacional permanente de Empresas Asociativas de Trabajo se logra constatar de las pruebas aportadas por la misma accionante que el día 16 de diciembre de 2019 se

realizó la instalación de dicha mesa para lo cual se levantó la respectiva acta y revisada la misma se observa que para la coordinación y gestión de la mesa no se designaron a las entidades accionadas, si bien en el punto “5” se menciona como participantes y quienes componen la mesa nacional de Empresas Asociativas de Trabajo a 23 participantes, el Despacho no observa que la coordinación y gestión de la mesa nacional estuviese a cargo del Ministerio de Trabajo y el Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA como lo afirma la accionante.

Finalmente, en el caso particular de la accionante resulta pertinente mencionar que el Despacho no logra establecer si la señora Yeimy Amaya hace parte de una Empresa Asociativa de Trabajo³ o si se le ha negado el acceso a la misma, así como tampoco se expone la manera en como se está negando la situación laboral de la accionante a través de un emprendimiento asociativo, pues se reitera por parte del Despacho, en los términos en que fue formulada la tutela, esto es, de manera general sin precisar circunstancias específicas, no es posible concluir una vulneración al derecho al trabajo de la accionante, es decir, no se logra constatar por parte de este Juez Constitucional la violación del derecho fundamental, para precaver por su protección, razón por la cual se denegará el amparo solicitado.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ D.C.**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

RESUELVE

PRIERO: DENIÉGASE la acción de tutela instaurada por la señora **YEIMY AMAYA SÁNCHEZ**, conforme a las consideraciones expuestas en la parte motiva de esta decisión.

SEGUNDO: NOTIFÍQUESE a las partes por correo electrónico.

TERCERO: REMÍTASE el expediente a la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión, en caso de que la decisión no sea impugnada.

³ Llama la atención del Despacho que la accionante diga actuar en nombre propio, pero aporte como pruebas documentos que fueron dirigidos al señor Henry Jesus Infante Salazar en calidad de Representante legal de la Corporación Nacional de Empresas Asociativas de Trabajo.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

**MAYFREN PADILLA TELLEZ
JUEZ**

RHGR

Firmado Por:

**MAYFREN PADILLA TELLEZ
JUEZ
JUEZ - JUZGADO 006 ADMINISTRATIVO DE LA CIUDAD DE BOGOTA, D.C.-SANTAFE DE BOGOTA D.C.,**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **c93c26c83e84847c3f0778ae44117a81e17513a42f1c6407fe40375cc2f973c5**
Documento generado en 12/07/2021 04:42:11 PM

**Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**

Exp. No. 11001-33-34-006- **2021-00224-00**
Accionante: Yeimy Amaya Sánchez
Acción de tutela