



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
JUZGADO VEINTICINCO ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD  
CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ D.C.**

Bogotá D. C., veintiséis (26) de julio de dos mil veintiuno (2021)

<b>PROCESO No.:</b>	<b>11001-33-35-025-2021-001202-00</b>
<b>ACCIONANTE:</b>	<b>YOHANA CORREA TORRES</b>
<b>ACCIONADO:</b>	<b>NACIÓN- MINISTERIO DEL TRABAJO</b>
<b>ACCIÓN:</b>	<b>TUTELA</b>

Procede el Despacho a dictar sentencia de primera instancia dentro de la acción de tutela en referencia, instaurada por **YOHANA CORREA TORRES**, por la presunta vulneración del derecho fundamental al trabajo que considera transgredidos por el **MINISTERIO DEL TRABAJO**.

## I. ANTECEDENTES

### 1.1. Soporte Fáctico de la Solicitud de Amparo

Del escrito de tutela se extraen los siguientes **HECHOS** relevantes:

- Señaló que el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social desde el año 1992, conforme el Decreto 1100, en su artículo 21, y Decreto 1072 del 2015 en su artículo 2.2.8.2.21 de crear un Sistema de información sobre los servicios que prestan la EAT, así como formalizar acciones competentes que aporten información básica para apoyar el objetivo de las personas que se Asocian a las EAT.
- Indicó que, a la fecha el MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL no ha dado cumplimiento a lo ordenado en la norma y ha incumplido a los compromisos propuesto en la POLÍTICA PÚBLICA DE INSPECCIÓN, VIGILANCIA Y CONTROL DEL TRABAJO – COMPROMETIDOS CON EL TRABAJO DECENTE 2019 –2030, pese a los requerimientos hechos.
- Conforme lo anterior, solicita se le ampare su derecho fundamental al trabajo en condiciones dignas.

### 1.2. Pretensiones

El tutelante solicitó al Despacho acceder a las siguientes:

*"1.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, EL DECRETO 1100 DE 1992.*

*1.DEN TRÁMITE PARA QUE SE AVANCE EN LO ESTABLECIDO EN 2019 EN EL DOCUMENTO DE POLÍTICA PÚBLICA DE INSPECCIÓN, VIGILANCIA Y CONTROL DEL TRABAJO – COMPROMETIDOS CON EL TRABAJO DECENTE 2019 –2030 DEL MINISTERIO DEL TRABAJO, DOCUMENTO QUE FUE PUBLICADO EN 2019, CONSTRUIDO CON PARTICIPACIÓN SOCIAL DE DIVERSOS ACTORES Y QUE HA CARECIDO DE GESTIÓN PARA SU SANCIÓN E IMPLEMENTACIÓN.*

*2.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 ARTÍCULO 23, LO CUAL TIENE CONEXIDAD CON EL ARTÍCULO 2 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA QUE A LA LETRA DICE: "SON FINES ESENCIALES DEL ESTADO: SERVIR A LA COMUNIDAD, PROMOVER LA PROSPERIDAD GENERAL Y GARANTIZAR LA EFECTIVIDAD DE LOS PRINCIPIOS, DERECHOS Y DEBERES CONSAGRADOS EN LA CONSTITUCIÓN; FACILITAR LA PARTICIPACIÓN DE TODOS EN LAS DECISIONES QUE LOS AFECTAN Y EN LA VIDA ECONÓMICA, POLÍTICA, ADMINISTRATIVA Y CULTURAL DE LA NACIÓN; DEFENDER LA INDEPENDENCIA NACIONAL, MANTENER LA INTEGRIDAD TERRITORIAL Y ASEGURAR LA CONVIVENCIA PACÍFICA Y LA VIGENCIA DE UN ORDEN JUSTO. LAS AUTORIDADES DE LA REPÚBLICA ESTÁN INSTITUIDAS PARA PROTEGER A TODAS LAS PERSONAS RESIDENTES EN COLOMBIA, EN SU VIDA, HONRA, BIENES, CREENCIAS, Y DEMÁS DERECHOS Y LIBERTADES, Y PARA ASEGURAR EL CUMPLIMIENTO DE LOS DEBERES SOCIALES DEL ESTADO Y DE LOS PARTICULARES." ESTÉEN CONCORDANCIA CON LA DECLARACIÓN UNIVERSAL DE LOS DERECHOS HUMANOS EN SU ARTÍCULO 23 QUE REZA: 1. TODA PERSONA TIENE DERECHO AL TRABAJO, A LA LIBRE ELECCIÓN DE SU TRABAJO, A CONDICIONES EQUITATIVAS Y SATISFACTORIAS DE TRABAJO Y A LA PROTECCIÓN CONTRA EL DESEMPLEO. 2. TODA PERSONA TIENE DERECHO, SIN DISCRIMINACIÓN ALGUNA, A IGUAL SALARIO POR TRABAJO IGUAL.*

*3. TODA PERSONA QUE TRABAJA TIENE DERECHO A UNA REMUNERACIÓN EQUITATIVA Y SATISFACTORIA, QUE LE ASEGURE, ASÍ COMO A SU FAMILIA, UNA EXISTENCIA CONFORME A LA DIGNIDAD HUMANA Y QUE SERÁ COMPLETADA, EN CASO NECESARIO, POR CUALESQUIERA OTROS MEDIOS DE PROTECCIÓN SOCIAL. 4. TODA PERSONA TIENE DERECHO A FUNDAR SINDICATOS Y A SINDICARSE PARA LA DEFENSA DE SUS INTERESES. Y AL ARTÍCULO 25 DE LA MISMA DECLARACIÓN QUE REFIERE A:*

*"1. TODA PERSONA TIENE DERECHO A UN NIVEL DE VIDA ADECUADO QUE LE ASEGURE, ASÍ COMO A SU FAMILIA, LA SALUD Y EL BIENESTAR, Y EN ESPECIAL LA ALIMENTACIÓN, EL VESTIDO, LA VIVIENDA, LA ASISTENCIA MÉDICA Y LOS SERVICIOS SOCIALES NECESARIOS; TIENE ASIMISMO DERECHO A LOS SEGUROS EN CASO DE DESEMPLEO, ENFERMEDAD, INVALIDEZ, VIUEZ, VEJEZ U OTROS CASOS DE PÉRDIDA DE SUS MEDIOS DE SUBSISTENCIA POR CIRCUNSTANCIAS INDEPENDIENTES DE SU VOLUNTAD...*

*"1. CREEN UN PROTOCOLO Y PROCEDIMIENTO PARA LA PROTECCIÓN 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 CONTRIBUIRÁN POSITIVAMENTE A LA PROTECCIÓN DEL DERECHO AL TRABAJO, LAS CUALES, EN CONEXIDAD CON LO ESTABLECIDO EN LA*

DECLARACION UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS Y EN CONSTITUCION POLITICA DE COLOMBIA GARANTIZARÁN EL CUMPLIMIENTO DE LOS DERECHOS PREEXISTENTES.”

### 1.3. Trámite Procesal y Contestación de la Demanda de Tutela

La demanda de tutela fue admitida por este Despacho mediante auto de fecha diecinueve (19) de julio de dos mil veintiuno (2021), en el que se ordenó notificar por el medio más expedito y eficaz, al representante legal de la Entidad accionada, a quien se le concedió el término de dos (2) días para que rindiera informe sobre los hechos y fundamentos de la acción, ejerciendo su derecho de defensa.

Notificada en debida forma la anterior providencia a la entidad accionada, y vencido el término concedido para su intervención, se evidencia que **contestó** la presente acción de tutela, en los siguientes términos:

#### MINISTERIO DEL TRABAJO

La doctora DALIA MARÍA ÁVILA REYES, en calidad de Asesora de la oficina Asesora Jurídica del Ministerio del Trabajo, contestó la acción de tutela y al respecto señaló que, de conformidad con el artículo 21 de la Ley 10/91, el Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA, tiene la función de promover la organización de Empresas Asociativas de Trabajo -EAT, así como brindar el apoyo administrativo y técnico a las EAT. Indicó que este mandato, es cumplido a través de los procesos de capacitación y la transferencia de tecnología para el desarrollo de las actividades propias de las Empresas Asociativas de Trabajo -EAT.

Señaló que en el presente asunto, se ha dado respuesta con anterioridad bajo el radicado No. 08SE2020212000000022358 de fecha 2020-07-15 (Anexo 1), en donde se informó lo siguiente:

*“(...) Se debe precisar que el artículo 2.2.8.2.17. del Decreto 1072 de 2015 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 en el marco de sus funciones en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley 1755 de 2015 (...).”*

Indicó que se ha dado cumplimiento a lo señalado en la Ley 10 de 1991 y concluyó que la a Política Pública de Inspección, Vigilancia y Control del Trabajo-Comprometidos con el Trabajo Decente 2019–2030, no integra líneas de acción que de forma específica hagan referencia a las Empresas Asociativas de Trabajo, por lo tanto, no es posible estar incumpliendo las mismas.

Concluyo que, la ciudadana YOHANA CORREA TORRES no sustentó o probó la calidad exigida por la jurisprudencia constitucional ,y además no estableció de forma concreta y clara que el contenido del acto de carácter general, impersonal y abstracto afecta clara y directamente un derecho fundamental como lo manifiesta en el escrito, siendo por ello improcedente la acción de tutela.

Finalmente, solicitó declarar la improcedencia de la acción con relación al Ministerio del Trabajo, y en consecuencia exonerarlo de responsabilidad alguna que se le endilgue, dado que no hay obligación o responsabilidad de su parte, ni ha vulnerado ni puesto en peligro derecho fundamental alguno a la accionante.

#### **1.4. Acervo Probatorio**

##### **Del accionante:**

- Acta No. 1 del 16 de diciembre de 2019 (f. 1 Carpeta 02Anexos)
- RESPUESTA AL DERECHO DE PETICIONRAD.02EE2020410600000031492-02EE2020410600000042886. (f. 2 Carpeta 02Anexos)
- Respuesta a solicitud radicado 02EE2019410600000062976 de fecha 18 de agosto de 2020. (f. 3 Carpeta 02Anexos)
- RESPUESTA SOLICITUD del 24 de septiembre de 2020. (f. 4 Carpeta 02Anexos)
- Comunicación EXT20-00146706 -RAD 05EE2020100000019000515 del 1 de octubre de 2020. (f. 5 Carpeta 02Anexos)
- respuesta a PETICION con radicado 7-2021-153131 de fecha 14 de junio de 2021. (f. 6 Carpeta 02Anexos).
- Petición 29 de abril de 2021. (f. 7 Carpeta 02Anexos)
- Copia acción de tutela por petición contra el Ministerio del Trabajo. (f. 8 Carpeta 02Anexos).
- Fallo de tutela JUZGADO TREINTA Y DOS ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ-SECCIÓN TERCERA- de fecha 17 de junio de 2021. (f. 9 Carpeta 02Anexos)
- Acta reunión 9 de junio de 2021. (f. 10 Carpeta 02Anexos)

##### **Del accionado**

- Oficio número de radicado 08SE2020212000000022358 de fecha 15 de julio de 2020-respuesta derecho de petición Corporación Nacional de Empresas Asociativas de Trabajo.
- Plan Operativo de Apoyo a las EAT.

## **II. CONSIDERACIONES**

### **2.1. DE LA PROCEBILIDAD DE LA ACCIÓN DE TUTELA.**

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 86 de la Constitución Política toda persona pueda reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales o de aquellos no señalados expresamente en la Constitución Política como tales, pero cuya naturaleza permita su tutela para casos concretos (art. 2, Dto. 2591/91), cuando quiera que resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad o por los particulares (art. 42, Dto. 2591/91).

Así mismo, la decisión que dentro de esta se profiera contendrá medidas concretas para que cese o se evite la violación de un derecho fundamental, protección que debe ser inmediata pues busca evitar o superar un daño evidente, grave e irreparable y, sólo es procedente cuando el afectado no disponga de otros medios de defensa judicial, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un “perjuicio irremediable” (art. 8, Dto. 2591/91) entendido como un daño inminente e irreparable que por su gravedad amerita el amparo inmediato de manera transitoria. La existencia de dichos medios será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentre el solicitante (art. 6, Dto. 2591/91). Así mismo esta acción fue reglamentada por el Decreto 1983 de 2017.

### **2.1.1.- LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR ACTIVA.**

Conforme la regulación constitucional de la acción de tutela, toda persona podrá presentar acción de tutela ante los jueces para procurar la protección inmediata de sus derechos constitucionales, cuando estos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública o particular.

Corolario a lo anterior, el artículo 10º del Decreto 2591 de 1991 indica que el recurso de amparo podrá ser ejercido por cualquier persona que considere vulnerados o amenazados sus derechos fundamentales, quien podrá actuar: (i) a nombre propio; (ii) a través de un representante legal; (iii) por medio de apoderado judicial, o (iv) a través de agente oficioso.

En el caso particular que ocupa al Despacho, se observa que la señora **YOHANA CORREA TORRES**, actúa en nombre propio y pretende la protección del derecho fundamental al trabajo en condiciones dignas.

la Corte Constitucional<sup>1</sup> estableció que la legitimación en la causa por activa constituye un presupuesto de la sentencia de fondo, **en la medida en que se analiza la calidad subjetiva** de las partes respecto del interés sustancial que se

---

<sup>1</sup> sentencia T-416 de 1997

discute en el proceso de tutela, siendo un requisito de procedencia de la acción de tutela.

En el mismo sentido, se ha indicado que, la legitimación en la causa por activa constituye una garantía de que la persona que presenta la acción de tutela tenga un interés directo y particular respecto del amparo que se solicita al juez constitucional, **de tal forma que fácilmente el fallador pueda establecer que el derecho fundamental reclamado es propio del demandante.**

Así mismo, los jueces no pueden conceder una tutela si en el proceso no existe prueba de la transgresión o amenaza del derecho fundamental que requiera el amparo constitucional en un proceso preferente y sumario.

Ahora bien, la carga de la prueba incumbe al accionante. La persona que pretenda el amparo de un derecho fundamental debe demostrar los hechos que sustentan sus pretensiones y llevar al juez a tomar una decisión con certeza y convicción de la amenaza o vulneración del derecho invocado, situación que no ocurre en el presente caso.

Revisado el escrito de tutela, se advierte que el reparo de la demandante se ciñe a que el Ministerio del Trabajo no ha dado cumplimiento a lo señalado en el Decreto 1100, en su artículo 21, y Decreto 1072 del 2015 en su artículo 2.2.8.2.21 respecto de crear un Sistema de información sobre los servicios que prestan la EAT, así como formalizar acciones competentes que aporten información básica para apoyar el objetivo de las personas que se Asocian a las EAT, y en consecuencia la accionante señala que dicho incumplimiento vulnera su derecho fundamental al trabajo, por estar interesada en emprender y formalizarse a través de las empresas asociativas de trabajo.

De acuerdo con los fundamentos jurisprudenciales anteriormente señalados y con las pruebas que obran en el expediente, la acción de tutela es improcedente debido a que la accionante no se encuentra legitimada en la causa por activa, ya que no le asiste un interés sustancial.

De las pruebas que obran en el expediente, se evidencia que la actora no acredita la legitimación material, ya que no se desprende del escrito de tutela ninguna afectación particular y concreta, no se identifica como la acción o la omisión que la motiva, vulnera o amenaza su derecho fundamental al trabajo.

**Así las cosas, acción de tutela es improcedente debido a que la accionante no se encuentra legitimada en la causa por activa.**

De otro lado, dentro de los presupuestos de procedencia de la acción de tutela para obtener la protección de derechos fundamentales, se erige el requisito de subsidiaridad, de acuerdo al cual, y conforme expresamente consagra el artículo

86 superior, “...solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.”

En el presente asunto la accionante pretende que el Ministerio del Trabajo cumpla El Ministerio de Trabajo y Seguridad social, cumpla con las políticas y estrategias para la generación de empleo estable, así como la POLÍTICA PÚBLICA DE INSPECCIÓN, VIGILANCIA Y CONTROL DEL EMPLEO –COMPROMETIDOS CON EL TRABAJO DECENTE 2019 –2030, y señalados en la ley 10 de 1991 Art. 23 y del Decreto 1100 de 1992 Art. 19 y 21.

En ese sentido, existe un mecanismo que permite hacer efectivo al **cumplimiento** de una ley o acto administrativo a través de la autoridad judicial. Puede ser ejercida por cualquier persona. Es una **acción pública** y por lo tanto no requiere demostrarse ningún interés para interponerla y se encuentra regulada en la **Ley 393 de 1997**.

En virtud de lo anterior, **la accionante dispone de otro medio judicial para formular sus pretensiones**, en el presente caso no se encuentra acreditado que el amparo constitucional busque evitar un perjuicio irremediable, para que sea procedente como mecanismo transitorio.

En consecuencia, no se encuentra alguna evidencia fáctica que justifique la intervención del juez constitucional, por lo que la acción de tutela es improcedente.

Así las cosas, de acuerdo con las pruebas allegadas al proceso y de conformidad con el precedente citado, en el presente asunto es viable concluir que la tutela es improcedente, debido a que la accionante no se encuentra legitimada en la causa por activa y porque desconoce el principio de subsidiariedad que gobierna este mecanismo excepcional, ya que el accionante cuenta con otro mecanismo de defensa judicial para hacer efectiva la protección reclamada.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO 25 ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

### III. FALLA:

**PRIMERO: DECLARAR** improcedente la presente acción de tutela, conforme lo expuesto en la parte motiva.

**SEGUNDO: NOTIFICAR** a las partes por el medio más expedito la presente decisión, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

Acción de Tutela No. 11001-33-35-025-2021-00202-00  
Demandante: YOHANA CORREA TORRES  
Demandado: MINISTERIO DEL TRABAJO

**TERCERO: ORDENAR** que, de no ser impugnada esta decisión, se envíe la actuación a la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

**ANTONIO JOSÉ REYES MEDINA**  
Juez

MAPM

Firmado Por:

ANTONIO JOSE REYES MEDINA  
JUEZ CIRCUITO  
JUZGADO 025 ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO BOGOTA-CUNDINAMARCA

*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: **7489f8f0f385fb8c40470b7b8d3f7bf3430e522b886eb21a551e1cd3c366c00f**  
Documento generado en 26/07/2021 04:17:25 PM

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