



**JUZGADO SEGUNDO LABORAL DEL CIRCUITO**

Medellín - Antioquia

Carrera 52 No. 42-73 Teléfono (604)2328525 EXT. 2602

[j02labmed@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:j02labmed@cendoj.ramajudicial.gov.co)

**22 de febrero de 2024**

<b>Proceso:</b>	Acción De Tutela
<b>Accionante:</b>	Cooperativa Para La Educación Integral "COOMEI"
<b>Accionado:</b>	Servicio Nacional de Aprendizaje "SENA"
<b>Asunto:</b>	Sentencia
<b>Radicado:</b>	050013105002 <b>2024</b> 100 <b>2800</b>

**Antecedentes**

**La solicitud<sup>1</sup>**

indicó el apoderado judicial de la empresa accionante que el 15 de febrero de 2023 le fue notificado el auto del 9 de febrero de 2023, por medio de cual se formulaba cargo, por presunto incumplimiento al acto administrativo # 11499 del 22 de noviembre del 2017, en el que tasaba el número de aprendices que se debía contratar como cuota de aprendizaje por parte de la cooperativa, que para el 10 de marzo de 2023 dio respuesta al pliego de cargo del SENA, donde sustentó en derecho la oposición a la parte motivada del auto administrativo y se le solicitó al funcionario competente la práctica de prueba; que de acuerdo al oficio N° 05-2-2022-028861 de 14 de julio de 2022, se le informo a COOMEI, que se había designado la funcionaria SONIA ANDREA MURILLO MURILLO, para a que realizara una visita a las instalaciones donde funciona la parte administrativa de la cooperativa, pero que dicha funcionaria realizó la actividad de fiscalización contrario a lo que ordena la circular interna 334 de 2012, donde estipula el Procedimiento para Imposición de Multas de Contrato de Aprendizaje según el C.P.A.C.A., para este tipo de acciones o facultades, indicando que se le vulneró el derecho fundamental al debido proceso, la defensa, toda vez que sin ninguna clase de autorización de parte del representante legal de COOMEI, la funcionaria fiscalizadora del SENA, toma contacto VIA CORREO ELECTRONICO Y CELULAR, con la coordinadora de gestión humana, y comienza a pedirle información, desconociendo la funcionaria del SENA que esto temas debía primero tratarse con el representante legal, para fuera él quien afrontara la visita de fiscalización o asignar un funcionario para suministrar la información requerida.

Señaló también que el procedimiento de fiscalización para COOMEI, que desarrolló la funcionaria SONIA ANDREA MURILLO, fue atípico, ya que sus caracteres se apartan de las instrucciones que da el SENA por medio de sus circulares, las cuales son vinculantes para

---

1 Anexo 003

todos los funcionarios de esa entidad, así mismo expresó que dicha inconformidad fue puesta en conocimiento de la entidad dentro de la oportunidad procesal pertinente, indicando que la cooperativa, sí ha cumplido con la contratación de un número de aprendices, además, si esa visita de fiscalización se hubiese realizado, la cooperativa le hubiese expuesto documentalmente la situación que se presentaba con los contratos del ICBF, los cuales no permiten tener aprendices dentro de los programas institucionales de la pequeña infancia en Colombia señalando nuevamente que la visita técnica no fue realizada por la funcionaria, adicionando que los formatos de VISITA que exige la circular interna 334 de 2012, no fueron firmados por el representante legal de la cooperativa.

Que en razón a que en una oportunidad se le indagó a la fiscalizadora por el valor de la deuda y si se tuvo en cuenta el convenio de aporte con el ICBF, que desarrollan los programas de hogares comunitarios y demás programas, al no tener respuesta solicitaron una visita presencial con el fin de verificar la posible sanción entre las partes, sin que hasta la fecha el SENA hubiese visitado las instalaciones, indicando además que la multa propuesta por el SENA desborda la realidad económica de la cooperativa.

Dijo que para el 31 de mayo de 2023, se recibió en las instalaciones de COOMEI, visita de fiscalización por parte de la funcionaria del SENA MARÍA ANGELA OCHOA, en cumplimiento del auto que ordenaba prueba de oficio, concluyendo que a la cooperativa COOMEI, de acuerdo a la liquidación 0000005727265, había sido mal regulado la cuota de aprendices desde el años 2017, y consecuencia de esa mal procedimiento la liquidación para tasar la sanción de los años 2019 al 2022 también está mal tasada, porque al momento de tasar el número de empleados, NO se descontó la planta de trabajadores a cargo del programa de hogares comunitario del ICBF, conllevando a que se le exigiera a COOMEI, un número alto de la cuota de aprendices y desbordara su finanzas.

Señaló además que la nueva fiscalizadora le solicitó documentación que debe ser expedida por entidades ajenas, trasladando de esta manera funciones de competencia que le son intrínsecamente asignadas a la funcionaria fiscalizadora, vulnerando nuevamente a su concepción el derecho al debido proceso, pues le impone cargas de no son de ella.

Para el 13 de junio de 2023, expresó que se tuvo reunión con la abogada y con el apoderado judicial de la cooperativa con el objetivo de reclasificar nuevamente la sanción y para el 5 de julio se debatió la cuantía de la sanción y se analizaron los contratos de aporte con la Gobernación de Antioquia y el programa "Buen Comienzo Medellín".

El 7 de julio de 2023, por medio de derecho de petición solicitó la ampliación de términos para la entrega de las certificaciones requeridas por la fiscalizadora, petición de la que según él apoderado judicial no obtuvo respuesta.

Que el 21 de julio recibió correo electrónico por parte de la fiscalizadora en donde se evidencia el sentido del concepto, y es claro que la visita de fiscalización arrojaba, que se debía re liquidar la cuota de aprendices dentro del proceso que se le abrió a la cooperativa COOMEI; y para el 1 y 2 de agosto COOMEI envió respuesta al requerimiento de (i) el certificado expedido por del

ICBF, Gobernación de Antioquia y Alcaldía de Medellín y (ii) el certificado de la revisora fiscal de COOMEI.

Que para el 3 de agosto recibió correo electrónico donde acusa recibo de los certificados y hace una observación la funcionaria de fiscalización MARIA ANGELA, donde se le informa a COOMEI, que hace falta la tarjeta profesional de la revisora fiscal de la cooperativa, requerimiento que fue cumplido el 9 de agosto enviando copia de la tarjeta profesional solicitada, e igualmente indicó que como se había recibido el informe técnico de fiscalización, para la misma fecha es decir el 9 de agosto dio respuesta a dicho traslado.

Señaló que para el 14 de noviembre, se le notifica a COOMEI, por medio de correo electrónico certificado la Resolución N° 010665 DE 2023, en la cual se PONE FIN AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, SANCIONATORIO Y SE IMPONE UNA SANCIÓN A LA EMPRESA COOPERATIVA MULTIACTIVA PARA LA EDUCACIÓN INTEGRAL, y que una vez realizado el análisis a las consideraciones del acto administrativo, se colocó una actividad que en realidad nunca realizó el funcionario fiscalizador SONIA ANDREA MURILLO, esa actividad se ubica en el párrafo cuarto de las consideraciones siendo esta actividad la denominada visita.

Expresó también que el 28 de noviembre interpuso el recurso de reposición sobre la decisión del acto administrativo N° 010665 de noviembre del 2023, se impetra el escrito solicitando dicho recurso, pero por error involuntario se invocó el recurso de apelación cuando el recurso procedente de acuerdo al CPACA, era el de reposición, hecho que fue superado mediante auto del 18 de diciembre.

El 25 de enero de 2024, por medio del acto administrativo N° 000188 de 2024, no fue concebido el recurso de reposición en la que se indicó que COOMEI, opto por omisión o renuncia por no allegar la documentación requerida en el término de practica de pruebas, y por ese motivo y no pudo tomar un decisión de FONDO, cuando el pasado el 28 de agosto de 2023, la funcionaria fiscalizadora señora MARIA ANGELICA informa que resolvió las objeciones realizada al informe técnico de fiscalización, y que fueron incorporada el certificado expedido por el ICBG al proceso dentro del expediente como prueba decretada de oficio, pero no valorada.

En razón a todo lo anterior señaló COOMEI que se le está vulnerando actualmente los derechos fundamentales al debido proceso, defensa y petición, solicitando conjuntamente que se ordene dejar sin efectos el acto administrativo N° 010499 del 22 de noviembre del 2023, que se dé traslado de los alegatos de conclusión, que se deje también sin efecto el primer informe técnico de fiscalización realizado por la funcionaria SONIA ANDREA MURILLO y que sea valorada por el funcionario competente la prueba decretada de oficio, y en base a ese resultado se tome la decisión final.

Aporto como prueba copia de la resolución 000188 de 2024<sup>2</sup>, copia de informe técnico<sup>3</sup>, certificación emitida por ICBF<sup>4</sup>,

---

2 Anexo 003. Pág. 49-74

3 Anexo 003. Pág. 77-91

4 Anexo 003. Pág. 93-97

Certificación emitida por la Alcaldía de Medellín y la Gobernación de Antioquia<sup>5</sup>, copia del auto emitido el 5 de febrero de 2023 por el SENA<sup>6</sup>.

**Trámite de instancia:**

La acción de tutela fue admitida<sup>7</sup> por este despacho el día 13 de febrero de 2024, siendo notificada<sup>8</sup> en idéntica fecha a la entidad accionada, para que se pronunciara o rindiera el informe en el término de dos (2) días.

**Posición de la entidad accionada<sup>9</sup>:**

Frente al requerimiento efectuado por el despacho, señaló que conforme a las facultades otorgadas en el C.P.A.C.A., mediante auto 05-1080 del 9 de febrero de 2023 se formuló cargos en contra de la cooperativa COOMEI, decisión que le fue notificada el 20 de febrero de 2023 al apoderado especial de la entidad, indicándole que contaba con 15 días para presentar los descargos necesarios, que para el 13 de marzo del 2023 el apoderado de COOMEI presentó los descargos mediante escrito con radicado 05-1-2023-006051, que en virtud a dichos descargos, el SENA consideró pertinente decretar la práctica de pruebas con el fin de aclarar aspectos en relación a la obligación real de la empresa, verificando que los hechos que dieron origen al procedimiento administrativo sancionatorio.

Señaló también que la circular 0334 de 2012 en donde se describe el proceso de fiscalización por incumplimiento, se suplió con el acuerdo 004 de 2014, así mismo expresó que la visita de fiscalización puede ser realizada a través de distintos medios de comunicación tales como correos electrónicos, llamadas telefónicas, comunicaciones escritas, sin establecer la obligatoriedad de realizar una visita a las instalaciones de la empresa.

Aclaró que la señora María Alejandra Chavarría, jefe de gestión humana de COOMEI, indicó que era la persona encargada para adelantar los tramites y revisión de los estados de cuenta por el incumplimiento de los contratos de aprendizaje; también dijo que según la visita realizada por la funcionaria Sonia Andrea Murillo Murillo, le indicó a la cooperativa que tenía las opciones de: pago total de la obligación, acogerse a un acuerdo de pago, o en su defecto si se encontraba inconforme con la liquidación dar trámite al proceso administrativo sancionatorio con el fin de aportar pruebas y argumentos que desvirtúen y reconsideren la obligación, siendo entonces la empresa conocedora del incumplimiento generado en la contratación de aprendices.

También alegó que yerra el accionante cuando indica que se le vulneró su derecho al debido proceso, pues en auto del 29 de marzo de 2023 se decretó la práctica de pruebas de oficio, con el fin de que se allegaran el informe técnico para contrastar la información de lo encontrado y realizar un análisis acucioso para poder tomar una decisión de fondo, señaló también que en

---

5 Anexo 003. Pág. 102-446

6 Anexo 003. Pág. 448-450

7 Anexo 004

8 Anexo 005, 006 y 007

9 Anexo 009

diferentes reuniones sostenidas con el apoderado de la entidad se le requirió que aportara las certificaciones de del ICBF, con el fin de analizar los contratos de aportes con dicha entidad; así mismo expresó que en el mencionado auto se le informó de los términos perentorios establecido en el art. 48 y s.s. del C.P.A.C.A., para allegar la información requerida, dando solución al hecho noveno en el cual indicó que nunca se le informó sobre el periodo de tiempo para aportar dicha información; pero el apoderado opto por omisión o renuncia a allegar la documentación requerida, dando lugar a que se emitiera una decisión de fondo.

Expresó que las certificaciones aportadas por el apoderado de la cooperativa no permitían modificar los valores generados en la liquidación 0000005727265 del 8 de septiembre de 2022, pues las mismas no cumplían taxativamente con lo reglado para estar exceptuada de la obligación de la cuota de aprendizaje.

Por otro lado indicó que es cierto que se aportó la documentación, mas nunca la cooperativa aportó los certificados expedidos por el ICBF, así mismo, dijo que el informe con radicado N° 05-2-2023-025303 del 3 de agosto de 2023 no es concluyente para decidir de fondo un proceso, pero que el mismo tendrá su valor probatorio al igual que las demás pruebas aportadas al proceso administrativo; tan es así que las aclaraciones solicitadas por el apoderado en el informe técnico fueron tenidas en cuenta a la hora de emitir el acto administrativo de la resolución 010665 del 8 de octubre de 2023 y resolución 000188 del 25 de enero de 2024, resoluciones mismas que fueron emitidas en razón a la facultad legal conferida al SENA para imponer sanciones al empleador que no cumpla con la cuota de aprendices asignada y que está contemplada en el art. 13 de la ley 119 de 1994, siendo garante en todo momento del debido proceso y la defensa de la aquí accionante.

Para finalizar indicó que la acción de tutela fue instituida como un mecanismo de protección inmediata de los derechos fundamentales cuando resulten vulnerados, siendo este un mecanismo residual que solo procede cuando no existan otros medios ordinarios de defensa judicial, y que en caso contrario debe ser declarada improcedente, peticionando a su vez que sea declarada impróspera la presente acción constitucional en razón a que no se ha vulnerado ningún derecho fundamental de la afectada y además existen otras vías judiciales para atacar los actos administrativos en discusión.

Aporto como prueba, copia del formato de estado de cuenta<sup>10</sup>, copia del Auto 051080 de 2023<sup>11</sup>, copia del auto que decreta pruebas el 29 de marzo de 2023<sup>12</sup>, copia de la resolución 010665 de 2023<sup>13</sup>, copia constancia de notificación<sup>14</sup>, copia de la resolución 000188 de 2024<sup>15</sup>, copia constancia de notificación<sup>16</sup>.

---

10 Anexo 009. Pág. 35  
11 Anexo 009. Pág. 47-49  
12 Anexo 009. Pág. 241-251  
13 Anexo 009. Pág. 304-319  
14 Anexo 009. Pág. 320-322  
15 Anexo 009. Pág. 427-452  
16 Anexo 009. Pág. 453-457

## Consideraciones

### Competencia

Este despacho es competente para conocer de la presente acción en virtud de lo dispuesto en el artículo 86 de la Constitución Política de Colombia, en el artículo 37 del decreto 2591 de 1991 y decreto 333 de 2021 art.1

### Examen de procedencia de la acción de tutela:

**a) Legitimación por activa:** Interpuso la acción de tutela el apoderado judicial de la persona jurídica directamente afectada por lo que se cumple este requisito.

**b) Legitimación por pasiva:** Se interpuso la acción en contra de la entidad que presuntamente están afectando sus derechos fundamentales, por lo que también se encuentra acreditado este presupuesto procesal.

**c) Inmediatez:** la resolución sobre la cual se fundamenta esta acción constitucional fue expedida el 25 de enero de 2024, por lo que el trámite constitucional se realizó oportunamente.

**d) Subsidiariedad:** En criterio del despacho no se cumple este presupuesto por cuanto a la accionante le asisten otros mecanismos jurídicos idóneos para salvaguardar sus prerrogativas, sin que se advierta la existencia de un perjuicio irremediable.

Presentó la acción el apoderado judicial de la afectada; en contra de la entidad responsable de garantizar sus derechos; no obstante, considera el despacho que **no se cumple con el requisito de subsidiariedad**, consagrado en el art. 6 -1 del decreto 2591 de 1991, que establece que la acción de tutela no procederá: *"1. Cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. La existencia de dichos medios será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentra el solicitante"*.

En el caso bajo estudio, se observa que, si bien la afectado solicita mediante el presente trámite preferente de acción de tutela, se resuelva lo relativo a la *"nulidad y el debido proceso dentro del proceso 05-1080- del 9 de febrero de 2023 por medio del cual se formularon cargos y que termino con las resoluciones 010665 de 2023 y 000188 de 2024"* esto en razón a que se sancionó a la cooperativa COOMEI en la suma de \$190.442.123 M/CTE, procedimiento mismo que no se puede realizar por medio de este trámite sumario e informal, sino que debe ser conocido por una agencia judicial de la jurisdicción administrativa, por medio del trámite de nulidad y el restablecimiento de su derecho (Ley 1437 de 2011, artículo 138 y s.s.) quien deberá dentro de su especialidad dirimir el conflicto suscitado entre las partes frente a la controversia planteada y en el cual el actor podrá incluso solicitar las medidas cautelares que estime pertinentes, solicitando la suspensión provisional de los efectos de dichos actos (art. 229 y s.s.); derivándose de ello el que, en esta sede constitucional, que es de orden residual, no se pueda efectuar pronunciamiento sobre el fondo del asunto planteado, pues se carece de competencia, estando únicamente facultado el juez natural para evaluar la validez del proceso sancionatorio

efectuado, siendo esta jurisdicción la competente para llevar a cabo el trámite correspondiente frente a un eventual incumplimiento en relación a las órdenes impartidas y efectuaría un trámite más riguroso en el que se respetarían todas las garantías del debido proceso y el derecho a la defensa del que gozarían las partes intervinientes en el proceso.

Ahora bien, se tiene que la resolución 000188 de 2024, la cual fue la que resolvió el recurso de reposición y dejó en firme la decisión adoptada mediante resolución 010665 de 2023, fue notificada vía electrónica el 26 de enero de 2024, contando entonces a partir de su publicidad con el término de cuatro (4) meses para hacer el respectivo control judicial, lo cual demuestra su actitud omisiva al no presentar dicho reclamo ante la autoridad judicial competente, pues la misma se encuentra aun dentro del término para adelantar la acción judicial correspondiente, no siendo válido entonces que el apoderado judicial de la aquí accionante pretenda presentar argumentos en contra del trámite ya surtido sobre el cual existe una resolución la cual goza de la presunción de legalidad.

Por otra parte, se tiene que respecto a la protección a su derecho fundamental de petición en el mismo se configura lo que la jurisprudencia constitucional denomina una carencia de objeto por daño consumado, pues ésta se presenta cuando la vulneración o amenaza del derecho fundamental ha producido el perjuicio que se pretendía evitar, de modo tal que ya no es posible hacer cesar la violación o impedir que se concrete el peligro, y lo único que procede es el resarcimiento del daño causado por la vulneración del derecho fundamental y es que si bien la tutela es el mecanismo ideal para buscar la protección la mencionada prerrogativa, lo cierto es que lo que se solicitaba en la petición calendada el 7 de julio de 2023 era que se le indicara y estipulara un plazo de entrega de la certificación requerida por la fiscalizadora dentro del proceso de apertura de pliego que tenía la cooperativa COOMEI por la cuota de aprendiz, para con ello evitar una eventual sanción por parte de la entidad, observándose que para la fecha de esta decisión dicha sanción ya fue impuesta mediante resolución 010665 de 2023 y confirmada por la resolución 000188 de 2024, y si en efecto se fuera a dictar alguna orden respecto a la protección del derecho fundamental, la misma caería en un vacío.

Al respecto se tiene que la Honorable Corte Constitucional en sentencia T - 038 de 2019 dijo que: *"...Daño consumado. Es aquel que se presenta cuando se ejecuta el daño o la afectación que se pretendía evitar con la acción de tutela, de tal manera que, el juez no puede dar una orden al respecto con el fin de hacer que cese la vulneración o impedir que se materialice el peligro<sup>[13]</sup>. Así, al existir la imposibilidad de evitar la vulneración o peligro, lo único procedente es el resarcimiento del daño causado por la violación de derecho. No obstante, la Corte ha indicado que, por regla general, la acción constitucional es improcedente cuando se ha consumado la vulneración<sup>[14]</sup> pues, esta acción fue concebida como preventiva mas no indemnizatoria..."*.

En razón de lo expuesto, a pesar de lo dispendioso que pueda resultar el trámite ante la jurisdicción contencioso administrativa, la acción de tutela no está concebida para agilizar este tipo de procesos.

Igualmente, en este caso no se alegó ni se demostró que se estuviera utilizando este mecanismo constitucional para evitar un perjuicio irremediable, razón por la cual no amerita la intervención del juez de tutela.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Medellín, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

### **Resuelve**

**PRIMERO: NEGAR por improcedente**, la acción de tutela impetrada por el apoderado judicial de Cooperativa Para La Educación Integral "COOMEI" identificado NIT 800171406-1, en contra del Servicio Nacional de Aprendizaje "SENA".

**SEGUNDO: NOTIFICAR** esta decisión a los involucrados en la forma más expedita posible.

**TERCERO: REMITIR** el expediente a la Corte Constitucional para la eventual revisión de este fallo, en caso de no ser impugnado.

### **Notifíquese y cúmplase**



**CARLOS FERNANDO SOTO DUQUE**  
**JUEZ**

Firmado Por:

**Carlos Fernando Soto Duque**

**Juez**

**Juzgado De Circuito**

**Laboral 002**

**Medellin - Antioquia**

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: **10f45173cf6afb900b88f3b6e5efd17fdd84bece59b8c85707c4e547c2ce208e**

Documento generado en 22/02/2024 02:54:30 PM

**Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:**

**<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**