

REPÚBLICA DE COLOMBIA



Rama Judicial del Poder Público

JUZGADO DOCE CIVIL DEL CIRCUITO

Bogotá D. C., dieciséis de julio de dos mil veintiuno

REF: ACCIÓN DE TUTELA de MANUEL ANDRES BORRAEZ RUBIANO contra MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL. VINCULADOS: CORPORACION NACIONAL DE EMPRESAS ASOCIATIVAS DE TRABAJO y SENA. Radicación: 2021-00313

Procede el despacho a proferir la sentencia que en derecho corresponda para finiquitar el trámite de la ACCION DE TUTELA de la referencia.

I.- ACCIONANTE:

Se trata del señor **MANUEL ANDRES BORRAEZ RUBIANO** mayor de edad, con domicilio en esta ciudad, quien actúa en nombre propio.

II.- ACCIONADA:

Se dirige la presente ACCION DE TUTELA contra **MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL. VINCULADOS: CORPORACION NACIONAL DE EMPRESAS ASOCIATIVAS DE TRABAJO y SENA.**

III.- DERECHOS FUNDAMENTALES PRESUNTAMENTE VULNERADOS:

El petente cita el derecho al **TRABAJO.**

IV.- OMISION ENDILGADA A LA ACCIONADA:

Aduce el accionante que el Ministerio de Trabajo tiene la obligatoriedad de gestionar el empleo para los participantes de las Empresas Asociativas de Trabajo, conforme el art. 23 de la Ley 10 de 1991, así como apoyar y promover el desarrollo de los asociados a éstas, creando un sistema de información sobre los servicios que prestan, según el Decreto 1072 de 2015.

Refiere que la Corporación Nacional de EAT desde el año 2017 ha sensibilizado al SENA, como entidad responsable de cumplir la norma prevista en el art. 21 de la Ley 10 de 1991 y Decreto 1100 de 1992, quien creó la formalización de EAT, al expedir el Plan Operativo el 7 de marzo de 2021 de EAT, capacitando, certificando y evaluando a una población superior a 7.000 personas a nivel nacional, además de haber aprobado tres procesos de emprendimiento que agrupan a más de 3.000 personas, quienes con el cumplimiento del Ministerio de Trabajo y Protección Social podrían ingresar al Sistema Laboral Colombiano a través de EAT.

Sostiene que la Corporación Nacional de EAT igualmente ha venido sensibilizando desde el año 2017 al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social para el cumplimiento de la referida normatividad, quien ha incumplido lo comprometido, pues el 16 de diciembre de 2020 lograron, luego de reuniones acordadas con el viceministro de Relaciones Laborales e Inspección, instalar la Mesa Nacional Permanente de las EAT.

Afirma que dentro del acta de instalación de la Mesa Nacional Permanente de EAT se acordó hacer la segunda reunión el 21 de enero de 2020, la que se postergó para marzo del mismo año, viéndose afectada su realización por la declaratoria de pandemia por el COVID – 19.

Dice que a través de petición del 15 de julio de 2020 la Corporación Nacional de EAT le solicitó a Ministerio de Trabajo el agendamiento de la referida reunión, recibiendo como respuesta de dicha cartera ministerial que ya había cumplido con lo dicho por la Ley, argumento ratificado mediante respuestas adiadas 18 de agosto, 24 de septiembre y 1º de octubre de 2020, donde el Ministerio de Trabajo les informó sobre el traslado por competencia al SENA.

Señala que a partir de ese momento la Corporación Nacional de EAT continuó solicitándole al SENA aclaración sobre el aludido traslado por competencia, quien el 3 de junio de 2021 a través de la comunicación No. 92021045266 indicó que el cumplir con esa obligatoriedad desborda sus alcances institucionales.

Indica que con ocasión a una acción de tutela interpuesta por la Corporación Nacional de EAT, el Ministerio de Trabajo agendó la reunión, la que se llevó a cabo virtualmente el 9 de junio de 2021, sin la presencia del ministro, no se grabó, ni se levantó acta de su desarrollo, donde se concluyó que la delegada del accionado le comentaría a aquel y les informaría la decisión que se adoptara.

Arguye que el mismo día de la reunión los participantes desarrollaron un acta enviándola a la representante el Ministerio de Trabajo que participó de la misma, para que fuera reconocida, hecho que no ha ocurrido.

Pretende con esta acción constitucional le sea amparado el derecho fundamental por él invocado, ordenándole al accionado: **(i)** funja lo estipulado en la Ley 10 de 1991 y Decreto 1100 de 1992, a fin de garantizarle su derecho al trabajo; **(ii)** dé cumplimiento a lo establecido en la política pública de inspección, vigilancia y control del trabajo – comprometidos con el trabajo decente 2019 – 2030 del Ministro del Trabajo; **(iii)** cumpla con sus funciones de coordinador y gestor de la mesa nacional permanente de EAT, con el fin de cumplir con dispuesto en la Ley 10 de 1991 y Decreto 1100 de 1992; **(iv)** cree un protocolo y procedimiento para la protección del derecho al trabajo de la población interesada en emprender y formalizarse laboralmente mediante EAT, dando cumplimiento así a la Ley 10 de 1991 y Decreto 1100 de 1992.

V.- TRAMITE PROCESAL:

Mediante auto fechado 1º de julio de 2021, se admitió la solicitud y se ordenó oficiar al accionado para que rindiera informe respecto a los hechos reseñados, así como a los vinculados.

CORPORACION NACIONAL DE EMPRESAS ASOCIATIVAS DE TRABAJO indicó que el accionante comenzó proceso de emprendimiento y formalización laboral, inmerso en la sensibilización que desarrolló dicha fundación en la región.

Refirió que en el año 2019 el Ministerio de Trabajo publicó la política pública IVCT – Comprometidos con Empleo Digno 2019 -2030, por lo que han

gestionado ante el SENA la capacitación, evaluación y certificación por competencias laborales de una población superior a 7.000 personas, siendo la forma como el país puede salir adelante, apoyando las personas más vulnerables, sin embargo, dicho ministerio ha sido negligente en esa política como cumplimiento de la ley de EAT.

MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL señaló que el artículo 21 de la Ley 10 de 1991, determina que es el SENA quien tiene la función de promover la organización de Empresas Asociativas de Trabajo - EAT, además de ser la entidad encargada de brindar el apoyo administrativo y técnico a las EAT, mandato que 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.

Precisó que dicho mandato ha sido cumplido como se observa en el Plan Operativo de Apoyo a las EAT, el cual, integra los avances del año 2020 y fue estructurado para la vigencia 2021 por el SENA, dando así cumplimiento a lo establecido en la Ley 10 de 1991 y de manera particular al artículo 17 del Decreto 1100 de 1992, sumado a ello, se realizó el seguimiento a dicho Plan el 09 de junio de 2021, por lo que se ha dado estricto cumplimiento a lo establecido en la normatividad que regula la materia.

Dijo que la 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, además 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.

Manifestó que la Mesa Nacional de Empresas Asociativa de Trabajo, es una iniciativa personal e informal del accionante junto con otros particulares, quienes de forma autónoma pueden convocar, gestionar y activar dicho espacio.

El **SENA** solicitó sea desvinculado de esta acción constitucional por falta de legitimación por pasiva, ya que no ha puesto en peligro el derecho fundamental invocado por el accionante.

Informó que el 15 de mayo de 2021 mediante radicado ante el Ministerio de Trabajo, remitió 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 asesoría en emprendimiento, servicio de orientación ocupacional, atención en proyectos nacionales para certificación de competencias laborales, dando oportuna atención al plan operativo y las solicitudes adicionales de las empresas asociativas del trabajo.

VI. CONSIDERACIONES

1. La ACCION DE TUTELA constituye un logro alcanzado por la colectividad con ocasión de la expedición de la Constitución Política de 1991, para

frenar los desafueros de las autoridades cuando quiera que con hechos u omisiones comprometan los derechos fundamentales de los ciudadanos.

La finalidad de esa acción es lograr que, a falta de vía judicial ordinaria, mediante un trámite preferente y sumario, el juez ante quien se acuda dé una orden de actuar o abstenerse de hacerlo, tendiente a hacer cesar la vulneración o amenaza de violación denunciada.

El art. 86 de nuestra Carta Magna así lo consagra; sin embargo, ese mismo precepto, en sus incisos tercero y quinto, señala los casos en que deviene improcedente la acción de tutela; al respecto expresa:

"Art.86. (.....).

(.....).

Esta acción 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.

(.....).

La ley establecerá los casos en los que la acción de tutela procede contra particulares encargados de la prestación de un servicio público o cuya conducta afecte grave y directamente el interés colectivo, o respecto de quienes el solicitante se halle en estado de subordinación o indefensión."

La tutela no procede, cuando existen otros recursos o medios de defensa judicial, así lo establece el artículo 6º del Decreto 2591 de 1991, al disponer que solo es viable cuando se ejercita como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, entendiéndose como tal, sólo el que pueda ser reparado en su integridad mediante una indemnización.

Al respecto, de acuerdo con la configuración constitucional, existen dos modalidades de procedencia de la acción de tutela como medio de protección de derechos constitucionales fundamentales: de una parte, como mecanismo principal, si el afectado no dispone de otro medio de defensa judicial idóneo y eficaz al cual pueda acudir en busca del amparo requerido y, de otra parte, cuando exista otro medio de defensa judicial, la tutela actuará como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

2.- Derechos Presuntamente Vulnerados.

El art. 25 de la Constitución Política de Colombia dispone que el **TRABAJO** es un derecho y una obligación social, gozando en todas sus modalidades de una protección especial del Estado.

La Corte Constitucional en sentencia C-593/14 indicó que ***"La jurisprudencia constitucional ha considerado que la naturaleza jurídica del trabajo cuenta con una triple dimensión. En palabras de la Corporación la "lectura del preámbulo y del artículo 1º superior muestra que el trabajo es valor fundante del Estado Social de Derecho, porque es concebido como una directriz que debe orientar tanto las políticas públicas de pleno empleo como las medidas legislativas para impulsar las condiciones dignas y justas en el ejercicio de la profesión u oficio. En segundo lugar, el trabajo es un principio rector del ordenamiento jurídico que informa la estructura Social de nuestro Estado y que, al mismo tiempo, limita la libertad de configuración normativa del legislador porque impone un conjunto de reglas mínimas laborales que deben ser respetadas por la ley en todas las circunstancias (artículo 53 superior). Y, en tercer lugar, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 25 de la Carta, el trabajo es un derecho y un deber social que goza, de una parte, de un núcleo de protección subjetiva e inmediata que le otorga carácter de fundamental y, de otra, de contenidos de desarrollo progresivo como derecho económico y social."***

3.- Procedencia de la acción de tutela. La existencia de otro medio de defensa judicial. La tutela como mecanismo transitorio ante la existencia de un perjuicio irremediable.

De acuerdo con la reiterada jurisprudencia de la Corte Constitucional, sobre el tópic Sentencia T-177/11:

“...La acción de tutela es un mecanismo judicial, para la protección inmediata de los derechos fundamentales, de carácter subsidiario. Ésta procede siempre que en el ordenamiento jurídico no exista otra acción idónea y eficaz para la tutela judicial de estos derechos.

Esta Corporación ha reiterado que no siempre el juez de tutela es el primer llamado a proteger los derechos constitucionales, toda vez que su competencia es subsidiaria y residual, es decir procede siempre que no exista otro medio de defensa judicial de comprobada eficacia, para que cese inmediatamente la vulneración...”

En la sentencia T-753 de 2006 esta Corte precisó:

“...Frente a la necesidad de preservar el principio de subsidiariedad de la acción de tutela, se ha sostenido que aquella es improcedente si quien ha tenido a su disposición las vías judiciales ordinarias de defensa, no las utiliza ni oportuna ni adecuadamente, acudiendo en su lugar a la acción constitucional. Ello por cuanto que, a la luz de la jurisprudencia pertinente, los recursos judiciales ordinarios son verdaderas herramientas de protección de los derechos fundamentales, por lo que deben usarse oportunamente para garantizar su vigencia, so pena de convertir en improcedente el mecanismo subsidiario que ofrece el artículo 86 superior...”

VII.- PROBLEMA JURIDICO

En el presente asunto, el problema jurídico se concreta a determinar si la accionada le vulnera al accionante el derecho fundamental por él invocado, al no dar cumplimiento a lo dispuesto en la Ley 10 de 1991 y Decreto 1100 de 1992, en lo que tiene que ver con el apoyo y promoción de las Empresas Asociativas de Trabajo - EAT.

VIII.- CASO CONCRETO:

Los anteriores razonamientos jurisprudenciales aplicados al caso en estudio, acorde con las pruebas allegadas al expediente y las manifestaciones efectuadas por accionante y accionada llevan a la conclusión que debe **NEGARSE** la presente acción constitucional por las siguientes razones:

1.- Pretende el accionante por este medio constitucional, se le ordene al accionado MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL dé cumplimiento a lo dispuesto en la Ley 10 de 1991 y Decreto 1100 de 1992, realizando las siguientes conductas: **(i)** acate lo estipulado en la Ley 10 de 1991 y Decreto 1100 de 1992, a fin de garantizarle su derecho al trabajo; **(ii)** dé cumplimiento a lo establecido en la política pública de inspección, vigilancia y control del trabajo – comprometidos con el trabajo decente 2019 – 2030 del Ministro del Trabajo; **(iii)** cumpla con sus funciones de coordinador y gestor de la mesa nacional permanente de EAT, con el fin de cumplir con dispuesto en la Ley 10 de 1991 y Decreto 1100 de 1992; **(iv)** cree un protocolo y procedimiento para la protección del derecho al trabajo de la población

interesada en emprender y formalizarse laboralmente mediante EAT, dando cumplimiento así a la Ley 10 de 1991 y Decreto 1100 de 1992.

Para dirimir esa situación cuenta la accionante con acción judicial ordinaria ante la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en la que puede demandar el cumplimiento de las normas por él aludidas, conforme lo consagra el art. 146 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, para la protección del derecho vulnerado o amenazado que motiva su inconformidad.

No puede, entonces, el Juez por vía de tutela ordenar el cumplimiento de una disposición legal, si el Juez competente (Juez Administrativo) y mediante el procedimiento ordinario no ha definido si hay o no lugar a ello.

Es así como la CORTE CONSTITUCIONAL ha indicado reiteradamente que: *"...la tutela no puede converger con vías judiciales diversas por cuanto no es un mecanismo que sea factible de elegir según la discrecionalidad del interesado, por esquivar el que de modo específico ha regulado la ley no se da la concurrencia entre éste y la acción de tutela porque, siempre prevalece –con la excepción dicha- la acción ordinaria".* (C-543/92).

2.- No se advierte vulneración por parte del ministerio accionado al derecho incoado por el tutelante, es decir, no hay evidencia de trasgresión en concreto al derecho fundamental al trabajo y menos que sea por alguna actuación del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, lo que hace que esta acción resulte impróspera.

Obsérvese que es un presupuesto de este tipo de acción constitucional el demostrar o acreditar la amenaza o vulneración actual del derecho fundamental que se invoque y, en este caso, si bien se indica que el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social con su presunto incumplimiento a lo previsto en la Ley 10 de 1991 y Decreto 1100 de 1992 vulnera el derecho al trabajo del petente, no se prueba que con ese actuar se le haya afectado directamente al tutelante dicha garantía constitucional, al punto que sea necesaria la intervención del juez constitucional.

Al respecto de la evidencia de trasgresión a los derechos fundamentales como elemento esencial para la prosperidad de la acción de tutela, expuso la Corte Constitucional, entre muchas otras, en la sentencia T-341 de 2005, lo siguiente:

"3. Desestimación de la acción de tutela cuando no se acredita la vulneración o amenaza del derecho fundamental
(...)

En esa medida, para que el juez de tutela conceda el amparo de los derechos fundamentales de una persona, se requiere demostrar o acreditar la amenaza o vulneración de estos¹. De manera que, si dentro del proceso no se revela ese desconocimiento, se impone la denegación de la tutela.

Ha sido reiterada la jurisprudencia de esta Corporación sobre la necesidad de acreditar la vulneración o amenaza del derecho fundamental que se pretende proteger². Al respecto ha sostenido la Corte que "para que se amenace uno o varios derechos constitucionales fundamentales, es necesario un mínimo de evidencia fáctica, de suerte que sea razonable pensar en la realización del daño o en el menoscabo material o moral"³. Así las cosas, si quien presenta acción de tutela no demuestra los supuestos fácticos en que funda su pretensión o si dentro del proceso se

demuestra que la alegada violación o amenaza no existió, la acción de tutela debe ser denegada.

3.- Aun como mecanismo transitorio, resulta improcedente, por cuanto las pretensiones del petente, no pueden considerarse en sí mismo, como un perjuicio irremediable, pues no se visualiza un *"grave e inminente detrimento en un derecho fundamental."*

Respecto a la ocurrencia de un perjuicio irremediable la Corte Constitucional ha señalado que este se refiere al ***"grave e inminente detrimento de un derecho fundamental, que deba ser contrarrestado con medidas urgentes, de aplicación inmediata e impostergables"***, para neutralizar, cuando ello sea posible, la violación del derecho.", sentencia T-1190 del 25 de noviembre de 2004.

Nótese que, según lo indicado en el punto anterior, el derecho fundamental al trabajo invocado por el accionante no se demostró que haya sido afectado con la conducta asumida por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, que requiera la orden del juez constitucional para contrarrestarlo.

En conclusión, la tutela presentada resulta IMPROCEDENTE, de un lado, porque se cuenta con acción judicial ordinaria si considera el accionante menoscabados sus derechos, y de otro, porque no se evidencia un perjuicio irremediable.

Colíjase de ese breve razonamiento que la presente acción de tutela deberá negarse.

IX.- DECISION:

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO DOCE CIVIL DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley, **RESUELVE:**

PRIMERO: NEGAR la presente **ACCIÓN de TUTELA** invocada por **MANUEL ANDRES BORRAEZ RUBIANO** contra **MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL. VINCULADOS: CORPORACION NACIONAL DE EMPRESAS ASOCIATIVAS DE TRABAJO y SENA**, por las razones anotadas en la parte motiva.

SEGUNDO: DISPONER se notifique esa decisión a las partes de esta acción de tutela, por el medio más expedito y eficaz, advirtiéndoles que tienen tres (3) días para impugnarla, comunicación que puede ser mediante telegrama.

TERCERO: ORDENAR la remisión oportuna del expediente a la Corte Constitucional para la eventual revisión del fallo. Oficiése.

COPIESE, NOTIFIQUESE Y CUMPLASE,

WILSON PALOMO ENCISO

JUEZ
MCh.

Firmado Por:

**WILSON PALOMO ENCISO
JUEZ CIRCUITO
JUZGADO 012 CIVIL DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ 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:

076dd4b77f84acbaee46fa11cbf7a906f84c962758755ead13cb6a79d9425c92

Documento generado en 16/07/2021 08:23:56 p. m.

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