



**JUZGADO CUARENTA Y CINCO CIVIL DEL CIRCUITO**  
**[j45cctobt@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:j45cctobt@cendoj.ramajudicial.gov.co)**

Bogotá, D.C., siete (7) de julio de dos mil veintiuno (2021)

**RADICADO:** 2021-0350  
**ACCIONANTE:** EUGENIA PÉREZ MORALES  
**ACCIONADA:** MINISTERIO DEL TRABAJO  
**VINCULADOS:** SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE SENA y a la CORPORACIÓN NACIONAL DE EMPRESAS ASOCIATIVAS DE TRABAJO.

Surtido el trámite pertinente, procede el despacho a resolver la acción constitucional de la referencia, previo estudio de los siguientes,

**I. ANTECEDENTES**

1. La señora Eugenia Pérez Morales solicitó la protección de su derecho fundamental al trabajo y el cumplimiento de los Decretos 1100 de 1992 y 4108 de 2011, como la Ley 10 de 1991, presuntamente desatendidos por el Ministerio del Trabajo.

1.1. Como hechos relevantes refiere que la cartera convocada desde 1991 tiene la obligación de gestionar el empleo para las empresas asociativas de trabajo, coordinar con entidades públicas y privadas su desarrollo, apoyarlas y promoverlas. Igualmente, crear el sistema de información de servicios que prestan las EAT y la formalización de las acciones para su operación.

1.2. Que el SENA como entidad encargada del cumplimiento de la Ley 10 de 1991, viene visibilizando desde el año 2017 las EAT y por distintas acciones judiciales y extrajudiciales creó la materia e “formalización EAT”, expidió el plan operativo el pasado 7 de abril y ha capacitado, certificado y evaluado a una población superior a las 7000 mil personas a nivel nacional, aprobó el emprendimiento de 3 proyectos que, con el cumplimiento de lo que le corresponde al Ministerio del Trabajo, podrían ingresar al sistema laboral 3000 mil personas.

No obstante, dadas las tórpidas reuniones con la cartera de lo laboral, aún no se llega al acatamiento y observancia del marco normativo antes referenciado, pese a los esfuerzos de algunos viceministros y entidades no gubernamentales, por tanto, acude con tal propósito al presente trámite.

2. La gestora pretende el amparo de los derechos fundamentales invocados, así que se ordene a la accionada cumplir con lo dispuesto los Decretos 1100 de 1992 y 4108 de 2011, como la Ley 10 de 1991, para que se garantice el derecho al trabajo de la activante y la comunidad en general; se de el trámite a lo establecido en el documento de política pública de inspección, vigilancia y control del trabajo -comprometidos con el trabajo docente 2019 – 2030 del Ministerio del Trabajo, en el cual participaron distintos actores sociales; se cumpla por parte de la enjuiciada con su función de coordinación y gestión de la Mesa Nacional de empresas asociativas de trabajo con miras a desarrollar las EAT y se cree un protocolo de protección para la población interesada en emprender y formalizarse laboralmente en empresas asociativas de trabajo.

## **II. TRÁMITE ADELANTADO**

Por proveído de 29 de junio de 2021, este estrado judicial admitió la acción de tutela, ordenó oficiar al Ministerio del Trabajo para que en el término de dos (2) días ejerciera su derecho de defensa y remitiera copia de la documentación que guardara relación con la petición, acompañado de un informe detallado sobre los hechos de la presente acción.

De otra parte, se vinculó al juicio constitucional al SENA y la Corporación Nacional de Empresas Asociativas de Trabajo.

## **III. DE LAS CONTESTACIONES APORTADAS**

### **MINISTERIO DEL TRABAJO**

La asesora de la Oficina Jurídica de la autoridad convocada solicito declarar la improcedencia de acción sumaria, fincada en que no existe responsabilidad de su parte, ni ha vulnerado prerrogativa alguna a la accionante.

Refirió que el Servicio Nacional de Aprendizaje SENA, tiene la función de promover la organización de las empresas asociadas de trabajo y ser la encargada de brindar el apoyo administrativo

y técnico, mandato que se cumple con los procesos de capacitación y transferencia de tecnología para el desarrollo de las actividades propias de dichas empresas, lo cual se ha venido cumpliendo, conforme se observa en el Plan Operativo de Apoyo a las EAT, donde se integró los avances del año 2020 y fue estructurada la vigencia 2021, cumpliéndose lo establecido en la Ley 10ª de 1991 y el artículo 17 del Decreto 1100 en 1992.

Que con el Decreto 4108 de 2011, por el cual se modificó los objetivos y estructura del Ministerio, son funciones de esa entidad todo lo concerniente a las EAT tal y como lo enseña los artículos 27 al 30 de tal texto, destacando que esas obligaciones desde 1994 y hasta 1998 fueron atendidas directamente por el Ministerio, pero en la actualidad son las Direcciones Territoriales del Ministerio y el SENA a quienes les corresponde velar por su cumplimiento, dada la asignación de obligaciones en el Plan Operativo de Apoyo a las EAT.

Respecto a la Política Pública de Inspección, Vigilancia y Control del Trabajo “Comprometidos con el Trabajo Decente 2019 – 2030” exteriorizó que no integra líneas de acción de forma específica frente a las empresas asociativas de trabajo, por lo tanto, no es posible estar incumpliendo las mismas, especialmente, si como se afirmó las obligaciones 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.

Aclaró 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, donde esa entidad asistió en el año 2019 como invita a un espacio informal convocado por particulares y por el contrario, en virtud de lo preceptuado en la Ley 1955 de 2019 y el Decreto 1340 de 2020, fue creada la Comisión Intersectorial para la Economía Solidaria quien será la encargada de coordinar y orientar la formulación y ejecución de políticas, planes, programas y acciones necesarias para la implementación transversal e integral de la política pública de la economía a solidaria a nivel nacional, entre otros aspectos.

Finalmente, afirmó es así que se permite un esfuerzo intersectorial; en cuanto a la formalidad empresarial, correspondía a las competencias del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo; como que la creación del protocolo y

procedimientos desconoce que las disposiciones normativas, puntualmente, lo relacionado con los procesos operativos propios de la planilla integrada de liquidación de aportes usada por los independientes y el cumplimiento de las disposiciones legales, son actos impersonales, generales abstractos lo que torna improcedente la queja constitucional.

### **CORPORACIÓN NACIONAL DE EMPRESAS ASOCIATIVAS DE TRABAJO.**

Apoyada en los argumentos presentados en la acción sumaria, refirió el incumplimiento del marco normativo del cual se exige su observancia y la necesidad de formalizar actos positivos para implementar las EAT, dado que el Ministerio no ha atendido múltiples requerimientos de esa entidad.

Asimismo, indicó que la señora Eugenia comenzó su proceso de emprendimiento y formalización laboral, dada la sensibilización que desarrollo una fundación de la región.

### **CONSIDERACIONES**

1. Para resolver, lo primero que ha de señalarse es que, la acción de tutela se encuentra concebida como un mecanismo subsidiario o residual y su procedencia solo surge ante la ausencia de otros medios judiciales o administrativos para la defensa de los derechos de los administrados.

En otros términos, no puede acudirse a dicho instrumento para reemplazar los mecanismos previstos por el legislador, dada la omisión o agravio por parte de las autoridades públicas o los particulares con funciones de autoridad de las garantías *iusfundamentales*.

2. Obsérvese, como a ese tenor, el numeral 1° del artículo 6° del Decreto 2591 de 1991, establece que la acción de tutela es improcedente “Cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que aquellos se utilicen como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable”.

3. Y es que como lo ha sostenido desde vieja data la Corte Constitucional, por ejemplo, en sentencia T-262 de 1998, aceptar lo contrario “sería admitir que el juez constitucional tomara el lugar de otras jurisdicciones, resultado que iría en contra del fin de la jurisdicción constitucional, cual es el de velar por la guarda

e integridad de la Constitución, tarea que comprende también la de asegurar las competencias de otras jurisdicciones”.

4. En efecto, en el caso que nos ocupa, precisamente es lo que ocurre, dado que al exigirse el cumplimiento de disposiciones normativas; la creación de un plan de políticas públicas para la generación de empleos y, particularmente, propender y avalar el emprendimiento y formalización laboral de empresas asociativas de trabajo como medio para garantizar dicho derecho, existen otros mecanismos judiciales idóneos y sumarios, igualmente de raigambre constitucional.

Basta con dar lectura al artículo 87 de la Constitución Nacional, disposición de la que se extrae que la acción de cumplimiento tiene como fin efectivizar el derecho de que goza toda persona, siempre y cuando se acredite su interés jurídico para exigir de la administración, incluso de particulares con funciones de autoridad, el acatamiento de la Ley o de actos con tal fuerza que crean e imponen deberes u obligaciones a estos y, bien, son renuentes a cumplirlos o simplemente ignoran. De ahí que delantadamente se advierta la improcedencia de la acción de tutela presentada por la activante.

4.1. También se hace imperioso negar el amparo exorado, dado que las leyes, los decretos reglamentarios y actos de administrativos de carácter general, son prescripciones impersonales y abstractas, tornándose improcedente la acción sumaria invocada, pues puntualmente así lo señala el numeral 5° del artículo 6° del Decreto 2591 de 1991<sup>1</sup>.

4.2. Si ello no fuera suficiente, dentro de las circunstancias fácticas no se llegó a revelar las razones por las cuales se vulnera el derecho al trabajo a la señora Eugenia Pérez Morales y, salvo la contestación de la Corporación Nacional de Empresas Asociativas donde se menciona su integración a procesos de emprendimiento y formalización laboral, se dejó huérfano de medio de convicción el hecho de que la activante estuviera inscrita o procurara una Empresa Asociativa de Trabajo.

Por tanto, tampoco se comprueba que exista vulneración o amenaza a tal derecho *iusfundamental*, siendo ello un presupuesto lógico jurídico esencial para la intervención del juez constitucional.

---

1 “La acción de tutela no procederá:  
(...)”

5. Cuando se trate de actos de carácter general, impersonal y abstracto”.

En conclusión, se niega la protección constitucional invocada.

5. Por lo expuesto el **JUZGADO CUARENTA Y CINCO CIVIL DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ D.C.**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

#### **IV. RESUELVE:**

**PRIMERO:** NEGAR la acción de tutela presentada por Eugenia Pérez Morales contra el Ministerio del Trabajo.

**SEGUNDO:** NOTIFICAR esta decisión por el medio más expedito a las partes. Déjese la constancia de rigor.

**TERCERO:** Notifíquese esta providencia a las partes por el medio más expedito.

**CUARTO:** Si el presente proveído no es impugnado, remítase el presente expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

#### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**CAMILA ANDREA CALDERÓN FONSECA**  
Jueza