

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



JUZGADO CINCUENTA Y CINCO (55) ADMINISTRATIVO
DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ
SECCIÓN SEGUNDA

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

ACCIÓN :	TUTELA
PROCESO N°.	11001-33-42-055-2021-00202-00
ACCIONANTE:	SANTIAGO RODRÍGUEZ SUÁREZ
ACCIONADO:	MINISTERIO DEL TRABAJO, SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE - SENA y CORPORACIÓN NACIONAL DE EMPRESAS ASOCIATIVAS DE TRABAJO – EAT (vinculadas)
ASUNTO:	SENTENCIA DE TUTELA N°. 083

Procede el despacho a proferir sentencia dentro de la acción de tutela instaurada por el señor Santiago Rodríguez Suárez, identificado con cédula de ciudadanía N°. 1.032.450.926, obrando en nombre propio, en contra del Ministerio del Trabajo, Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA y Corporación Nacional de Empresas Asociativas de Trabajo – EAT (vinculadas), al considerar vulnerados sus derechos fundamentales: al trabajo, vida digna, igualdad, salud, seguridad social, educación, mínimo vital y asociación.

I. Objeto

Las pretensiones de la acción, son:

- 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 y el decreto 1100 de 1992.*
- 2. Den cumplimiento a lo establecido en 2019 en la política pública de inspección, vigilancia y control del trabajo – comprometidos con el trabajo decente 2019 – 2030 del ministerio del trabajo.*
- 3. 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.*
- 4. Creen 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 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 asociación.

El hecho de no actuar de fondo sobre lo aquí expuesto conculca 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. Hechos

Los hechos narrados por el tutelante:

- 1. El Ministerio de Trabajo, desde el año 1991, tiene la obligatoriedad manifiesta de acuerdo a lo dicho en la Ley 10 de 1991, en su artículo 23, entre otros, es su función la de Gestionar el Empleo para los participantes de las Empresas Asociativas de Trabajo.**
- 2. El Ministerio de Trabajo, desde el año 1992, tiene la obligatoriedad, manifiesta en el Decreto 1100, en su artículo 19, obligatoriedad ratificada por el mismo con el Decreto 1072 del 2015 en su artículo 2.2.8.2.19 de coordinar con las demás entidades y organismos públicos y privados, así como el de Apoyar y Promover el desarrollo de los Asociados a las EAT.**
- 3. EL Ministerio de Trabajo y Seguridad Social desde el año 1992, tiene a la obligatoriedad manifiesta en el Decreto 1100, en su artículo 21, obligatoriedad ratificada en su 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.**
- 4. La Corporación Nacional de EAT, como entidad agrupadora de segundo nivel, esto de acuerdo con lo normado en la Ley 10 de 1991, artículo 19, viene sensibilizando desde el año 2017, al SENA como entidad responsable del cumplimiento de la Norma establecida en la Ley 10 de 1991 artículo 21 y en el decreto 1100 de 1992 en sus artículos 16,17 y 18.**
- 5. A través de diferentes Acciones Judiciales y extrajudiciales, gestionadas por la CORPORACIÓN; el SENA hoy, ya creó la Materia FORMALIZACIÓN DE EAT, expidió el Plan Operativo el 7 de marzo del 2021 de EAT (fuera de tiempos y por acción de cumplimiento), Se ha Capacitado, Certificado y Evaluado una población (transversal en todas las áreas de la economía) superior a 7.000 personas a nivel nacional, así como ya se han aprobado TRES (3) Procesos de Emprendimiento que agrupan a más de 3.000 personas, que hoy con el cumplimiento del MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL de lo que le corresponde podrían ingresar al Sistema Laboral Colombiano a través de EAT.**
- 6. La CORPORACIÓN, al igual viene sensibilizando desde el año 2017, al MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL como entidad responsable del cumplimiento de esta normatividad, durante este proceso, El MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL le ha incumplido a los compromisos hechos, así como lo estableció en el POLITICA PUBLICA DE INSPECCION, VIGILANCIA Y CONTROL DEL TRABAJO – COMPROMETIDOS CON EL TRABAJO DECENTE 2019 – 2030 así:**

- a. **Hasta el año 2019, después de reuniones fallidas, citadas hasta con acción de Tutela a favor, se hizo reunión de la CORPORACION NACIONAL DE EAT en cabeza de su presidente el Dr. Henry Jesús Infante Salazar, con el Dr. Andrés Felipe Uribe Medina, como viceministro de empleo y pensiones, en donde no se logró resultado.**
- b. **Se logró luego de reunión acordada con el Viceministro de Relaciones Laborales e Inspección, el Dr. Carlos Alberto Baena mediante dialogo social con actores del proceso, AVANZAR POSITIVAMENTE durante el año 2019 hasta Instalar la Mesa Nacional Permanente de las EAT, con el ánimo de cumplir lo normado en la ley 10 de 1991 y en el decreto 1100 de 1992 y aportando con ésta a la implementación de la POLITICA PUBLICA DE INSPECCION, VIGILANCIA Y CONTROL DEL TRABAJO – COMPROMETIDOS CON EL TRABAJO DECENTE 2019 – 2030.**
- c. **El 16 de diciembre de 2020 se instaló la Mesa Nacional de EAT, en las oficinas de la Dirección Nacional del SENA, con la presencia de delegados del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, EL Ministerio de Industria Comercio y Turismo, la Dirección Nacional de Planeación, las Cajas de Compensación Familiar, las Redes de Emprendimiento y Formalización Laboral del país, Fundaciones Promotoras de Emprendimiento a Nivel Nacional, más de 250 personas asistieron. Anexamos acta de la reunión (documento anexo N. 001)**
- d. **Dentro del acta de instalación de la MESA NACIONAL PERMANENTE DE EAT se acordó hacer la segunda reunión el 21 de enero de 2020. Por tema de vacaciones, se postergó para febrero de 2020, cuando se notificó a la CORPORACIÓN NACIONAL DE EAT que se llevaría a cabo cambio de Ministro del Trabajo, lo cual llevó a nuevo aplazamiento para el mes de marzo de 2020. Fecha que se vio afectada por la declaratoria de pandemia COVID 19 que aún persiste.**
- e. **A través de solicitudes de la CORPORACIÓN al MINISTERIO DE TRABAJO sobre el seguimiento a la Mesa Nacional Permanente de EAT, el 15 de julio del 2020 en respuesta a Derecho de Petición, el MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL, dio a conocer a la CORPORACIÓN (en respuesta no muy clara) que El Ministerio ya había cumplido con lo dicho en la ley, cosa que no ha sido verdad. (documento anexo N. 002)**
- f. **La CORPORACIÓN siguió con el Proceso de solicitud de aclaración al MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL y en respuestas dadas a los diferentes derechos de Petición, respuestas del 18 de agosto del 2020 (documento anexo n. 003), del 24 de septiembre del 2020 (documento anexo N.004) y del 1 de octubre del 2020 (documento anexo N.005), dejaron claridad del traslado por competencia al SENA de la obligatoriedad que tiene el MINISTERIO DE TRABAJO a esta ley.**
- g. **A partir de este Momento la CORPORACIÓN continuó solicitando al SENA su aclaración sobre este traslado por competencia y sólo hasta fecha 3 de junio del 2021 el SENA aclaró a través de respuesta N. 92021045266, que para el SENA cumplir con esta obligatoriedad que es del MINISTERIO DE TRABAJO, desbordaba sus alcances institucionales. (Documento anexo N. 006)**

- h. Por esta razón **LA CORPORACIÓN solicitó reunión urgente con el MINISTRO DE TRABAJO**, por derecho de petición (documento anexo N.007), la cual no fue atendida.*
- i. Mediante solicitud de tutela radicada con el N. 11001333603220210018500, (documento anexo N. 008) la CORPORACION NACIONAL DE EAT solicitó la respuesta al Derecho fundamental de petición y El JUZGADO TREINTA Y DOS ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ – SECCIÓN TERCERA-, solicitó al Ministro aclaración de la desatención del Derecho de petición, quien se apresuró a agendar la reunión solicitada el mismo día que el Juzgado le solicitó aclaración.*
- j. Finalmente, la reunión se realizó el día 9 de junio del 2021, virtualmente, pero a esta reunión aunque solicitamos fuera directamente con el MINISTRO, él delegó a la Directora de Generación y Protección del Empleo y Subsidio Familiar, reunión que fue coordinada por el Ministerio, pero esta reunión no fue grabada, ni ellos desarrollaron un Acta y la conclusión que dio la Directora era que Ella le comentaría al Ministro y nos informaría la decisión que él tomara. Los participantes de la Reunión desarrollaron el Acta y enviaron el mismo 9 de junio del 2021 para que fuera reconocida por la directora, hecho que a hoy no ha sucedido, estamos pendientes de todo (Documento anexo N.009).*
- k. La Tutela fue negada, porque el Ministro el mismo día de la Tutela, Coordinó la reunión, pero ÉL no asistió a dicha reunión, solo la convoco para contener la Tutela, pero no hubo actuación de fondo a la petición (Documento anexo N.010).*

III. Actuación Procesal

Mediante auto de 29 de junio de 2021, el despacho admitió la presente acción, y ordenó notificar al Ministro del Trabajo – Doctor Ángel Custodio Cabrera Báez o quien haga sus veces, al Director General del Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA, Director Carlos Mario Estrada Molina o a quien haga sus veces y a la Corporación Nacional de Empresas Asociativas de Trabajo - EAT, Coordinador Henry Jesús Infante Salazar o a quien haga sus veces. Notificación que se efectuó el 29 de junio de 2021.

Cumplido el término otorgado para ejercer sus derechos de defensa y contradicción:

La Corporación de Empresas Asociativas de Trabajo, remitió respuesta, el 29 de junio de 2021.

El Servicio de Aprendizaje - SENA, remitió respuesta el 30 de junio de 2021, y solicitó ser desvinculado.

El Ministerio del Trabajo, contestó el 1 de julio de 2021, y se opuso a cada una de las pretensiones del accionante.

De otra parte, el Juzgado 32 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, dio respuesta al requerimiento, remitió el escrito de tutela y sentencia de 29 de junio de 2021.

Respuesta de las Accionadas

1. Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA

La accionada contestó la acción de tutela, por correo electrónico de 30 de junio de 2021, en la que manifestó:

Solicito a su Despacho la desvinculación del SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE- SENA del proceso dada la falta de legitimación por pasiva que existe frente a la Entidad. La acción de tutela procede para exigir el cumplimiento o respuesta de un derecho de petición, cuando como consecuencia de su no atención, se viola o se pone en riesgo un derecho fundamental del peticionario, derecho que no ha sido vulnerado ni puesto en peligro por actuación u omisión alguna de esta Entidad.

Sin perjuicio de lo anterior, expreso a su juzgado que el SENA el pasado 15 de marzo de 2021, mediante radicado ante el Ministerio del Trabajo, se 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, 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 del trabajo.

Finalmente, pidió desvincular al Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA, teniendo en cuenta que el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, es el accionado y le corresponde dar trámite a lo solicitado por el accionante.

2. Ministerio de Trabajo

La entidad contestó, a través de correo electrónico de 1 de julio de 2021, en el que manifestó:

Primero: En relación con las pretensiones descritas en el numeral 1.1. es importante aclarar que, la Ley 10 de 1991 define, tanto las entidades públicas, como los roles que dichas entidades deben cumplir para el logro de los fines previstos en la Ley.

En este sentido, el artículo 21 de la Ley 10/91, determina que, el Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA, tendrá la función de promover la organización de Empresas Asociativas de Trabajo - EAT, así mismo, será la entidad encargada de brindar el apoyo administrativo y técnico a las EAT.

Es importante manifestar que, frente a este asunto, se ha dado respuesta con anterioridad como con el radicado No. 08SE2020212000000022358 de fecha 2020-07-15 (Anexo 1) y 02EE2019410600000062976 de fecha 2020-08 -18 (Anexo 2), 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 (…)”

Segundo: Respecto a la pretensión 1.2., relacionada con el presunto incumplimiento de la política Pública de Inspección, Vigilancia y Control del Trabajo - Comprometidos con el Trabajo Decente 2019 – 2030, resulta oportuno mencionar, contrario de lo manifestado por la accionante que, el Ministerio del Trabajo ha dado cumplimiento directo y continuo a los lineamientos consignados en la Política de Inspección Vigilancia y Control del Trabajo, de forma sistemática con todas sus dependencias a nivel nacional, aclarando que es fundamental tener certeza de la calidad de trabajador que solicita el acompañamiento por parte del Ministerio del Trabajo, pues el ministerio del trabajo desarrolla estas políticas con un enfoque principal en las relaciones laborales establecidas en el Código Sustantivo del Trabajo y en el caso de las Empresas Asociativas de Trabajo, existe una relación de carácter típicamente 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; por eso mismo y con una errada interpretación los accionantes pretenden desconocer los lineamientos constitucionales que establecen que los funcionarios públicos, los cuales, solo pueden hacer lo que les está permitido por la Constitución y las leyes y de ello son responsables, creando según interpretaciones personales diferentes juicios de valor.

Tercero: En relación con la pretensión descrita en el numeral 1.3, es importante aclarar 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. Debe precisarse que, 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”. También es pertinente recordar 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.

Dado lo anterior, se concluye que, la Mesa Nacional de Empresas Asociativa de Trabajo, es una iniciativa personal e informal, en este caso del ciudadano SANTIAGO RODRIGUEZ SUAREZ y otros particulares, quienes, de forma autónoma, puede convocar, gestionar y activar dicho espacio. Así mismo, se concluye que las Empresas Asociativas de Trabajo – EAT, por ser parte del sector solidario en los términos de la Ley 454 de 1998, son objeto de las acciones propias de las Comisión Intersectorial de la Economía Solidaria, creada mediante el Decreto 1340 de 2020, en cumplimiento de lo ordenado en la Ley 1955 de 2019. En tal sentido, no se requiere otra instancia para atender los asuntos propios de esta tipología de empresas.

Cuarto: En alusión a la pretensión No. 1.4, donde se solicita 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 (...)”, es procedente efectuar las siguientes precisiones:

Se observa que la misma hace alusión directa a las empresas asociativas de trabajo – EAT, asunto que conlleva obligatoriamente a verificar el ámbito de competencias que ostenta el Ministerio del Trabajo al respecto, pues en estricta observancia de lo estipulado en la Ley 10 de 1991, en su artículo 6 se evidencia que: “Los Asociados tienen una relación de carácter típicamente comercial con las Empresas Asociativas de Trabajo. Por tanto, los aportes de carácter laboral no se rigen por las disposiciones del Código Sustantivo del Trabajo, sino por las Normas del Derecho Comercial.” (Énfasis fuera de texto original).

Serán vinculados al Piso de Protección Social

1. Vinculados obligatorios:

Las personas que tengan uno o varios vínculos laborales por tiempo parcial y que en virtud de ello reciban un ingreso total mensual inferior a un (1) Salario Mínimo Legal Mensual Vigente.

Las personas que celebren uno o varios contratos por prestación de servicios y que reciban una contraprestación total mensual inferior a un (1) Salario Mínimo Legal Mensual Vigente después de descontar expensas y costos cuando a ello haya lugar de conformidad con lo establecido en el artículo 107 del Estatuto Tributario.

Las personas que cuenten con uno o varios vínculos laborales, y simultáneamente, con uno o varios contratos por prestación de servicios, que reciban un ingreso total mensual inferior a un (1) Salario Mínimo Legal Mensual Vigente después de descontar expensas y costos cuando a ello haya lugar de conformidad con lo establecido en el artículo 107 del Estatuto Tributario.

2. Vinculados voluntarios:

Las personas que no tengan una vinculación laboral o no hayan suscrito un contrato de prestación de servicios, incluidos los productores del sector agropecuario y no tengan capacidad de pago para cubrir el monto total de la cotización al Sistema Integral de Seguridad Social y cuyo ingreso total mensual sea inferior a un (1) Salario Mínimo Legal Mensual Vigente después de descontar expensas y costos cuando a ello haya lugar de conformidad con lo establecido en el artículo 107 del Estatuto Tributario. Circunstancia por la cual, al ubicar la actual pretensión del accionante en el marco descrito se observa inmediatamente la faltante del requisito sine qua non para determinar la competencia en cabeza del Ministerio del Trabajo, elemento primario, que debe necesariamente existir para poder hablar de trabajadores y no asociados, es decir, la relación laboral.

Dado lo anterior, puede concluirse que, el marco regulatorio expedido por los Ministerios del Trabajo, y Salud y Protección Social, así como, 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, por lo cual, la Cartera Laboral, ha cumplido con lo propio en materia regularía o de política pública y realiza la respectiva inspección, vigilancia y control, en el marco de lo dispuesto en el Decreto 4108 de 2011 a través de las Direcciones y oficinas especiales dispuestas en cada Departamento. Así mismo, promueve o difunde la regulación y políticas de formalidad laboral (aseguramiento a salud, pensiones y riesgos laborales) utilizando todos los canales comunicacionales disponibles para llegar a los trabajadores y empresas, de forma amplia para todas las tipologías de empresas y las formas de contratación de los trabajadores.

Por último, solicitó declarar improcedente la acción, dado que no hay obligación o responsabilidad de su parte, ni ha vulnerado ni puesto en peligro, los derechos fundamentales del accionante.

3. Corporación Nacional de Empresas Asociativas

La vinculada contestó mediante correo electrónico de 29 de julio de 2021, en la que manifestó:

(...) Proceso que fue inmersa por la Sensibilización que desarrolló una Fundación de la región, Fundación que está agrupada a la RED DE EMPRENDIMIENTO Y FORMALIZACIÓN LABORAL DE LA REGIÓN. En el año 2019 el MINISTERIO DE TRABAJO (la anterior Ministra) publicó la POLÍTICA PÚBLICA IVCT – COMPROMETIDOS CON EMPLEO DIGNO 2019 – 2030. **En el año 2021 hemos gestionado ante el SENA, la capacitación, la evaluación y la certificación por competencias laboral de una población superior a 7.000 personas, Política que aplaudimos porque es la forma como el País puede salir adelante apoyando la población más vulnerable especialmente con lo dicho en: Línea Estratégica de Acción Tres.** Generación de mecanismos de dirección y gobernanza del sistema de Prevención, Inspección, Vigilancia y Control. El fortalecimiento de la dirección y gobernanza del Sistema de Inspección, Vigilancia y Control busca posicionar por un lado el liderazgo y direccionamiento estatal y regional, en cabeza del Ministerio del Trabajo, así como el reconocimiento de la diversidad de actores sociales, institucionales no públicos y económicos que confluyen en el deber de garantía y protección de los derechos de los trabajadores y que requieren de protocolos para soportar su acción conjunta. (la negrilla y lo subrayado es nuestro)

Pero el actual Ministerio ha sido negligente, tanto en la gestión de esta política pública, como con el cumplimiento de la ley de EAT, ya que:

En Fecha 16 de Diciembre del año 2019. Y con el ánimo de que las Empresas Asociativas de Trabajo, Empresas ya legisladas desde la ley 10 de 1991 y el decreto 1100 de 1992, era una de la salida al cumplimiento de esta línea estratégica, **Nosotros la CORPORACIÓN NACIONAL DE EMPRESAS ASOCIATIVAS DE TRABAJO, actuando como entidad agrupadora de las EMPRESAS ASOCIATIVAS DE TRABAJO en Colombia. Como Institución No pública, en conjunto con las Fundaciones que promueven el emprendimiento en las diferentes regiones de Colombia, agrupados bajo la REDES REGIONALES DE EMPRENDIMIENTO Y FORMALIZACIÓN LABORAL y Asociaciones de grupos poblacionales que reúnen ese 53% de población que hoy desarrollan sus labores en forma Informal, Fundaciones y Asociaciones reconocidas como actores sociales en estos procesos, Solicitamos y el Ministerio Aceptó la creación de la MESA NACIONAL PERMANENTE DE EMPRESAS ASOCIATIVAS DE TRABAJO, MESA que se inauguró el 16 de diciembre del 2020, dentro de las oficinas de la dirección Nacional del SENA y con el acompañamiento de funcionarios del MINISTERIO DE INDUSTRIA, COMERCIO Y TURISMO, la DIRECCIÓN NACIONAL DE PLANEACIÓN y que por Acta se acordó que continuaría desarrollándose periódicamente con el ánimo que a través de Ella, se desarrollarán los protocolos para soportar la acción conjunta, Liderada por el Ministerio de Trabajo y en acompañamiento de estos actores sociales, institucionales NO públicos.**

Mesa que se debió haber reunido en fecha 21 de enero del 2020 a la 2 PM. Esta reunión fue Aplazada a través de razón telefónica por el Dr. Diego Rubio de Ministerio de Trabajo aduciéndole a la CORPORACIÓN que el Presidente de la República, había solicitado la, renuncia de la MINISTRA DE TRABAJO, que había mejor que esperar el cambio de Ministro. En el mes de Febrero el Mismo Dr. Rubio dejó claridad a la CORPORACIÓN, que esperamos a Marzo-20 esto debido a que el Ministro entrante estaba en acomodación de su cargo. En el mes de marzo se presentó la Emergencia Sanitaria y ya nos tocó a todos esperar, pensando ignorantemente, que eso era de pocos días. Comenzamos a través de Peticiones al Ministerio de Trabajo la continuación de la Misma y en Fecha 15 de Julio – 20 Nos hicieron saber que le habían trasladado por competencia esto al SENA. Al Dr. HERNÁN FUENTES como Director de Empleo y Trabajo del SENA.

Esto lo hizo saber el Dr. Diego Fernando Rubio, a través de respuesta de derecho de petición no muy claro porque en él nos hacía saber que el MINISTERIO, según El, ya había cumplido, de acuerdo al documento COMPES 2732 de los años 1994 – 1998. No entendimos por qué?, pero al final de la carta nos informó del traslado por competencia. Buscamos acercamiento para el 5 de agosto-20, a través de email al Dr. Hernán Fuentes, solicitando-le que como seguíamos la MESA NACIONAL PERMANENTE DE EAT. Pero la respuesta del Dr. Fuentes era que no conocía del tema. En vista de esto Le solicito, la CORPORACIÓN al MINISTERIO DE TRABAJO a través de Derecho de petición, pero el Ministerio el 18 de agosto le contestó que se había trasladado al SENA Y que el Sena debía responder, sobre Ello. En Fecha 24 de Septiembre el Ministerio de Trabajo. Contesto a otro derecho de Petición que le hizo la CORPORACIÓN solicitando aclaración y en esta respuesta fue tajante en que este se trasladó por COMPETENCIA, se realizó al Dr. Hernán fuentes del SENA. Este mismo día 24 de septiembre – 20, el Dr. Hernán Fuentes, contestó a un derecho de Petición que la CORPORACIÓN había realizado al Dr. Fuentes del SENA, para que le aclara sobre cómo seguíamos con la MESA DE TRABAJO y en él, le contestó fue cosas que no tenían que ver, solo le contesto de cómo había que acceder al programa EMPRENDER. El 25 de septiembre – 20 La CORPORACIÓN le solicita al Dr. HERNAN FUENTES, mejor una reunión así sea virtual para trata el tema y Él le da a conocer, a través de email, a la CORPORACIÓN que su equipo de trabajo coordinará la reunión. El 1 de Octubre el Ministerio de Trabajo me envía por email, el traslado por Competencia que le hizo al Dr. Hernán Fuentes del SENA. El 5 de octubre del 2020, el Dr. Hernán Fuente en respuesta a email, realizados por la CORPORACIÓN, porque nada que citaba la reunión, le contestó textualmente a través de email: Hola. Estoy en mi periodo de vacaciones comprendido entre el 5 y 26 de octubre. Por favor remitir el correo a Elsa Aurora Bohórquez. El mismo 5 de octubre del 2020, solicita la CORPORACIÓN a través de email, a la Dra. Elsa Aurora Bohórquez, citar la reunión. El 8 de octubre del 2020, le recordé a la Dra. Elsa Aurora Bohórquez para que citara la Reunión y la importancia de saber, si realmente ese traslado por competencia estaba bien o No, porque la obligatoriedad de la MESA estaba en cabeza del MINISTERIO DE TRABAJO. El 13 de octubre del 2020 se citó a reunión virtual con el SENA. Reunión a la que no asistió, ni el Dr. Hernán Fuentes, ni la Dra. Elsa Aurora Bohórquez, las personas que asistieron, eran funcionarios de EMPRENDER del SENA, que no tenían nada que ver con la MESA NACIONAL PERMANENTE DE EAT, fue fallida la reunión. El 19 de octubre del 2020, la CORPORACIÓN le escribió al Dr. HERNAN FUENTES, email, solicitándole se pronunciara y buscáramos un pronta respuesta, porque al parecer el MINISTERIO se había equivocado en hacer ese traslado de competencia. Ese mismo día me contesta el DR. Hernán Fuentes, textualmente: Hola. Estoy en mi periodo de vacaciones comprendido entre el 5 y 26 de octubre. Por favor remitir el correo a Elsa Aurora Bohórquez.

El 28 de octubre del 2020, vuelve la CORPORACIÓN a escribirle al Dr. Hernán Fuentes, email que envió la CORPORACIÓN con copia al DIRECTOR del SENA, solicitando por favor se pronuncie al respecto. Solo hasta el 5 de marzo del 2021, la Dra Elsa Aurora Bohórquez, nos contesta textualmente: Buenos días: el día de hoy en la mañana colocamos los datos del SENA en el sistema pisis. Agradecemos la coloración al respecto. (cosa que no entendemos, de hecho no sabemos si era para la CORPORACIÓN). En fecha 3 de junio -21, el SENA a través del Dr. Carlos Arturo Gamba, nos contesta dejándonos claridad, que el SENA no tiene misionalidad, ni competencia, para cumplir con este traslado de Competencia. Sin otro particular Señor Juez, este es el resumen de lo desarrollado por la CORPORACIÓN. Gracias. Gracias. HENRY JESUS INFANTE SALAZAR CEO CORPORACIÓN NACIONAL DE EMPRESAS ASOCIATIVAS DE TRABAJO. Negrillas fuera de texto

IV. Pruebas

- **Accionante**

1. Copia del acta de la mesa nacional de Empresas Asociativa de Trabajo (EAT) de 16 de diciembre de 2019.
2. Copia de respuesta del Ministerio de Trabajo, a la petición 02EE2020410600000031492 - 02EE2020410600000042886 con radicado N°. 08SE2020212000000022358 de 15 de julio de 2020.
3. Copia de respuesta del Ministerio de Trabajo, a la petición con radicado N°. 02EE2019410600000062976 de 18 de agosto de 2020.
4. Copia de respuesta del Ministerio de Trabajo, a la petición con radicado N°. 08SE2020212000000030679 de 24 de septiembre de 2020.
5. Copia de respuesta del Ministerio de Trabajo, a la petición con radicado N°. 08SE2020212000000031762 de 1 de octubre de 2020.
6. Copia de respuesta del SENA, a la petición con radicado N°. 7-2021-153131 de 3 de junio de 2021.
7. Copia de solicitud de la Corporación de Empresas Asociativas de Trabajo, pidiendo concertar o agendar cita al Ministerio de Trabajo, de 29 de abril de 2021.
8. Copia del escrito de tutela interpuesto por Henry Infante, en contra del Ministerio de Trabajo.
9. Copia de fallo de tutela proferido por el Juzgado 32 Administrativo del Circuito de Bogotá, donde es accionante Henry Infante y accionado Ministerio de Trabajo de 17 de junio de 2021.
10. Copia del acta de reunión de la Corporación de Empresas Asociativas de Trabajo, con el Ministerio de Trabajo de 9 de junio de 2021.

- **Accionadas**

Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA

1. Copia de respuesta a la Corporación de Empresas Asociativas de Trabajo, a la petición con radicado N°. 7-2021-040892 de 15 de marzo de 2021.
2. Copia del Plan Operativo de Apoyo a las Empresas Asociativas de Trabajo (EAT), remitido al Ministerio de Trabajo, con radicado N°. 9-2021-020954.
3. Formato Excel con el registro de personas certificadas por región y centros y las certificaciones clasificadas por área o labor.

Ministerio del Trabajo

1. Copia del Plan Operativo de Apoyo a las Empresas Asociativas de Trabajo.
2. Copia de respuesta del Ministerio de Trabajo, a las peticiones números 02 EE2020410600000031492 - 02EE2020410600000042886 con radicado N°. 08SE2020212000000022358 de 15 de julio de 2020.

V. CONSIDERACIONES

5.1. Competencia

De conformidad con lo establecido en los artículos 1 del Decreto 1983 de 2017, 37 del Decreto 2591 de 1991, y teniendo en cuenta la naturaleza jurídica de la entidad demandada, este despacho es competente para conocer la presente acción de tutela.

5.2. Problema Jurídico

Estudiado el expediente, el despacho advierte que se centra en determinar: *i.)* ¿si es procedente la acción de tutela para ordenar la ejecución de políticas públicas?, de ser así, *ii.)* ¿si el Ministerio del Trabajo y el Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA, están vulneran los derechos del tutelante, al: *a.)* no dar continuación a las políticas de empresas asociativas, *b.)* dar aplicación a la política pública: comprometidos con el trabajo decente 2019 – 2030, *c.)* no coordinar y gestionar la mesa de empresas asociativas de trabajo, y *d.)* no establecer el protocolo y procedimiento para la protección de derecho a trabajo de emprendimiento y formalizar el trabajo de las empresas de trabajo asociativa, lo cual afecta los derechos fundamentales del accionante, a la: vida digna, igualdad, salud, seguridad social, educación, mínimo vital y asociación.

5.3. Acción de Tutela

Es preciso indicar que, el artículo 86 de la Constitución Política, consagró la acción de tutela como un mecanismo preferente y sumario, para la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales, cuando éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad o de los particulares.

Por su parte, el artículo 6 del Decreto 2591 de 1991¹, establece que este mecanismo sólo procede cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que la acción de tutela se utilice como un instrumento transitorio en aras de evitar un perjuicio irremediable; circunstancia que debe probarse para acceder a la protección aludida.

5.3.1. Procedencia

La acción de tutela tiene carácter residual, vale decir, que procede en tanto el accionante no disponga de otros medios de defensa judicial para lograr la protección de sus derechos, en tal sentido, el inciso 3 del artículo 86 de la Constitución dispone: *“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”*.

A su vez, el numeral 1 del artículo 6 del decreto 2591 de 1991, señala que la acción de tutela no procederá: *“Cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable...”*

Acentuando la anterior norma, la Corte Constitucional en Sentencia T-177 de 2011, establece:

En los casos en que existan medios judiciales de protección ordinarios al alcance del actor, la acción de tutela será procedente si el juez constitucional logra determinar que: (i) los mecanismos y recursos ordinarios de defensa no son

¹ “Por el cual se reglamenta la acción de tutela”.

suficientemente idóneos y eficaces para garantizar la protección de los derechos presuntamente vulnerados o amenazados; (ii) se requiere el amparo constitucional como mecanismo transitorio, pues, de lo contrario, el actor se vería frente a la ocurrencia inminente de un perjuicio irremediable frente a sus derechos fundamentales; y, (iii) el titular de los derechos fundamentales amenazados o vulnerados es sujeto de especial protección constitucional. La jurisprudencia constitucional, al respecto, ha indicado que el perjuicio ha de ser inminente, esto es, que amenaza o está por suceder prontamente; las medidas que se requieren para conjurar el perjuicio irremediable han de ser urgentes; **no basta cualquier perjuicio, se requiere que este sea grave, lo que equivale a una gran intensidad del daño o menoscabo material o moral en el haber jurídico de la persona;** la urgencia y la gravedad determinan que la acción de tutela sea impostergable, ya que tiene que ser adecuada para restablecer el orden social justo en toda su integridad.

Negrillas fuera de texto

La norma y la jurisprudencia citada, nos indica que para amparar los derechos de una persona por medio de la acción de tutela, es necesario que exista una amenaza real, que no se disponga de otro medio, y/o que se encuentre en especial protección por parte del Estado.

5.3.2. Subsidiariedad

Al respecto la Corte Constitucional en Sentencia T- 076 de 2009, ha señalado reiteradamente que la acción de tutela no procede cuando el peticionario disponga de otro medio para la defensa judicial de su derecho, a menos que intente la acción como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, haciendo énfasis en el carácter excepcional del mecanismo constitucional de protección.

(...) la acción de tutela no puede convertirse en un instrumento adicional o supletorio al cual se pueda acudir cuando se dejaron de ejercer los medios ordinarios de defensa dentro de la oportunidad legal, o cuando se ejercieron en forma extemporánea, o para tratar de obtener un pronunciamiento más rápido sin el agotamiento de las instancias ordinarias de la respectiva jurisdicción. Su naturaleza, de conformidad con los artículos 86 de la Carta Política y 6º numeral 1º del Decreto 2591 de 1991, es la de ser un medio de defensa judicial subsidiario y residual que sólo opera cuando no existe otro instrumento de protección judicial, o cuando a pesar de existir, se invoca como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, de manera que no puede utilizarse para remplazar los procesos judiciales o administrativos, pues su finalidad no es otra que brindar a las personas una protección efectiva, real y eficaz, para la garantía de sus derechos constitucionales fundamentales. En consecuencia, riñe con la idea de admitirla a procesos administrativos o judiciales en curso o ya terminados, en cuanto unos y otros tienen mecanismos judiciales ordinarios para la protección de derechos de naturaleza constitucional o legal, que por lo tanto la hacen improcedente.

Negrillas fuera del texto

Así pues, la Corte ha venido sosteniendo que la acción de tutela resulta improcedente cuando con ella se pretenden sustituir mecanismos ordinarios de defensa que no fueron utilizados a su debido tiempo o simplemente no han sido utilizados.

Lo planteado por la jurisprudencia tiene como objetivo fundamental la racionalización del ejercicio de la acción de tutela, en orden a evitar que a través de este medio extraordinario de protección constitucional, las personas pasen por alto los mecanismos ordinarios de resolución de conflictos establecidos en el ordenamiento.

5.3.3. Perjuicio Irremediable

En relación con el perjuicio irremediable la Corte en Sentencia T-1316 de 2001, ha señalado:

*(...) En primer lugar, el perjuicio **debe ser inminente o próximo a suceder**. Este exige un considerable grado de certeza y suficientes elementos fácticos que así lo demuestren, tomando en cuenta, además, la causa del daño. En segundo lugar, el **perjuicio ha de ser grave**, es decir, que suponga un detrimento sobre un bien altamente significativo para la persona (moral o material), pero que sea susceptible de determinación jurídica. En tercer lugar, **deben requerirse medidas urgentes para superar el daño, entendidas éstas desde una doble perspectiva**: como una respuesta adecuada frente a la inminencia del perjuicio, y como respuesta que armonice con las particularidades del caso. Por último, las medidas de protección deben ser impostergables, esto es, que respondan a criterios de oportunidad y eficiencia a fin de evitar la consumación de un daño antijurídico irreparable.*

Por consiguiente, para que exista un perjuicio irremediable es necesario que este sea inminente, que las medidas para corregirlo sean urgentes, que el daño a su vez sea grave y su protección perentoria.

5.3.4. Inmediatez

La inmediatez es creada para que el amparo de los derechos fundamentales sea de manera rápida, inmediata y eficaz.

Es así, que si se presenta demora en la presentación de la tutela, deberá ser improcedente, por ende, se debe acudir a los mecanismos ordinarios administrativos o de defensa judicial.

La Corte Constitucional en Sentencia T- 792 de 2009 estableció:

(...) la jurisprudencia constitucional ha enfatizado en el hecho de que el mismo exige que la acción sea promovida de manera oportuna, esto es, dentro de un término razonable luego de la ocurrencia de los hechos que motivan la afectación o amenaza de los derechos. Esa relación de inmediatez entre la solicitud de amparo y el supuesto vulnerador de los derechos fundamentales, debe evaluarse, según ha dicho la Corte, en cada caso concreto, con plena observancia de los principios de razonabilidad y proporcionalidad.

En ese sentido, la misma Corporación en Sentencia T – 987 de 2008, indicó:

El presupuesto de la inmediatez como requisito de procedibilidad de la tutela, debe ponderarse bajo el criterio del plazo razonable y oportuno, con esta exigencia se pretende evitar que este mecanismo de defensa judicial se emplee como herramienta que premie la desidia, negligencia o indiferencia de los actores, o se convierta en un factor de inseguridad jurídica. Tal condición está contemplada en el artículo 86 de la Carta Política como una de las características de la tutela, cuyo objeto es precisamente la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales de toda persona, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados. En relación con el plazo razonable, esta Corte ha considerado que el mismo debe medirse según la urgencia manifiesta de proteger el derecho, es decir, según el presupuesto de inmediatez y según las circunstancias específicas de cada caso concreto.

Luego, para que proceda la acción de tutela, deberá establecerse el tiempo que dura el accionante en reclamar, pues tratándose de derechos fundamentales su exigencia debe ser inmediata.

Conforme a los anteriores referentes normativos y jurisprudenciales se concluye, que la tutela, *i)* tiene un carácter subsidiario, *ii)* debe ser utilizada con el ánimo de evitar un perjuicio irremediable, donde se vean afectados derechos fundamentales, y *iii)* procede cuando no existen otros medios de defensa judicial, pues de lo contrario la acción de tutela dejaría de ser un mecanismo de defensa de derechos fundamentales y se convertiría en un recurso ordinario.

5.4. Derechos Fundamentales Presuntamente Vulnerados

En este caso se aducen como transgredidos los derechos fundamentales, al: trabajo, vida digna, igualdad, salud, seguridad social, educación, mínimo vital y asociación.

5.5. Derechos Fundamentales - Normas y Jurisprudencia Aplicables

5.5.1. Trabajo

De otra parte, la Constitución Política, consagró el derecho al trabajo, como el derecho constitucional fundamental, que tienen todas las personas a un trabajo en condiciones dignas y justas. El cual hace parte del bloque de constitucionalidad, conforme a los instrumentos, acuerdos y convenios ratificados por Colombia.

Al respecto, la Constitución Política, establece: “**ARTICULO 25.** *El trabajo es 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*”.

Del mismo modo, el artículo 53 de la Carta Política, establece los principios fundamentales del derecho al trabajo, así:

... El Congreso expedirá el estatuto del trabajo. La ley correspondiente tendrá en cuenta por lo menos los siguientes principios mínimos fundamentales:

Igualdad de oportunidades para los trabajadores; remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; estabilidad en el empleo; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales; facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles; situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho; primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales; garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario; protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad. El estado garantiza el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales.

Los convenios internacionales del trabajo debidamente ratificados, hacen parte de la legislación interna.

La ley, los contratos, los acuerdos y convenios de trabajo, no pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores

La Corte Constitucional, en sentencia C-593 de 20 de agosto de 2014, resaltó del derecho al trabajo, lo siguiente:

*De igual manera, la jurisprudencia constitucional[14] 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, imita 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.”[15] 7 Negrillas fuera de texto

5.5.2. Igualdad

El artículo 13 de la Constitución Política, consagró el derecho a la igualdad, en los siguientes términos:

... Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.

El estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas a favor de grupos discriminados o marginados.

El estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.

Respecto a la igualdad de trato, se hace necesario desarrollar reglas o criterios de evaluación para determinar cuando una persona se encuentra en una situación de especial protección que amerite utilizar criterios diferentes, los cuales serán usados bajo algunas condiciones especiales.

El estudio del concepto del derecho a la igualdad, según la Sentencia C-090 de 2001 la Corte Constitucional, manifestó:

Una simple aproximación a la idea de igualdad, como concepto, como principio, o como derecho reconocido al interior de un ordenamiento jurídico, revela inmediatamente que se trata de una noción que no responde a un sentido unívoco sino que admite múltiples acepciones aplicables de acuerdo con las particularidades de cada caso. Desde una perspectiva estrictamente jurídica, la igualdad se manifiesta como un derecho relacional que involucra usualmente, cargas, bienes o derechos constitucionales o legales, y cuya efectiva garantía, no se traduce en la constatación de una paridad mecánica y matemática, sino en el otorgamiento de un trato igual compatible con las diversas condiciones del sujeto”.

(...), entonces, al juicio que se hace sobre una determinada circunstancia, de tal forma que resulta indispensable tomar en consideración las condiciones que afectan o caracterizan a cada uno de los miembros de una comunidad jurídica y el entorno en el que se desenvuelven. Así, puede decirse que la vigencia del derecho a la igualdad no excluye necesariamente la posibilidad de dar un

tratamiento diferente a personas y hechos que, de acuerdo con sus condiciones, hacen razonable la distinción.² Negrilla fuera de texto.

De manera que, en aplicación del derecho a la igualdad, las autoridades no pueden hacer distinciones subjetivas que carezcan de justificación alguna, pues, si imparten un trato diferencial, éste debe fundamentarse en consideraciones razonables y objetivas que hagan viable la misma, esto es, que exijan o ameriten un trato diferente por referirse a personas que se encuentran en condiciones distintas.

5.5.3. Mínimo Vital

Con respecto al mínimo vital, la Corte Constitucional en Sentencia T-053 de 2014, aclaró:

El mínimo vital es un derecho fundamental ligado estrechamente a la dignidad humana, el cual se concreta en la posibilidad de contar con una subsistencia digna, pues “constituye la porción de los ingresos del trabajador o pensionado que están destinados a la financiación de sus necesidades básicas, como son la alimentación, la vivienda, el vestido, el acceso a los servicios públicos domiciliarios, la recreación, la atención en salud, prerrogativas cuya titularidad es indispensable para hacer efectivo el derecho a la dignidad humana, valor fundante del ordenamiento jurídico constitucional” y encuentra su materialización en las diferentes acreencias laborales y prestacionales, que se deriven de la relación laboral. Negrilla y subrayado fuera de texto.

5.5.4. Salud

El derecho a la salud, está consagrado en el artículo 49 de la Constitución Política, en él se establece: “la atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud”.

Así, la Corte Constitucional ha desarrollado jurisprudencialmente este derecho, a través de múltiples providencias, como la T-010 de 2019, en la cual precisó:

En desarrollo de dichos mandatos constitucionales, una marcada evolución jurisprudencial de esta Corporación[40] y concretamente la Ley Estatutaria 1751 de 2015[41] le atribuyeron al derecho a la salud el carácter de fundamental, autónomo e irrenunciable, en tanto reconocieron su estrecha relación con el concepto de la dignidad humana, entendido este último, como pilar fundamental del Estado Social de Derecho donde se le impone tanto a las autoridades como a los particulares “(...) el trato a la persona conforme con su humana condición(...)”[42]

Respecto de lo anterior, es preciso señalar que referida Ley Estatutaria 1751 de 2015[43] fue objeto de control constitucional por parte de esta Corporación que mediante la sentencia C-313 de 2014 precisó que “la estimación del derecho fundamental ha de pasar necesariamente por el respeto al ya citado principio de la dignidad humana, entendida esta en su triple dimensión como principio fundante del ordenamiento, principio constitucional e incluso como derecho fundamental autónomo. Una concepción de derecho fundamental que no reconozca tales dimensiones, no puede ser de recibo en el ordenamiento jurídico colombiano”.

² CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-090 de 2001.
Página 16 de 23

Sobre esa base, sostuvo la Corte en reciente sentencia T - 579 de 2017 [44] que “(...) **el derecho fundamental a la salud no puede ser entendido como el simple goce de unas ciertas condiciones biológicas que aseguren la simple existencia humana o que esta se restrinja a la condición de estar sano. Por el contrario, tal derecho supone la confluencia de un conjunto muy amplio de factores de diverso orden que influye sobre las condiciones de vida de cada persona, y que puede incidir en la posibilidad de llevar el más alto nivel de vida posible**”. De allí, que su protección trascienda y se vea reflejada sobre el ejercicio de otros derechos fundamentales inherentes a la persona, como son los derechos fundamentales a la alimentación, a la vivienda, al trabajo, a la educación, a la dignidad humana, y por su puesto a la vida. Preciso esta Corporación mediante el precitado fallo que “(...) el derecho a la salud además de tener unos elementos esenciales que lo estructuran, también encuentra sustento en principios igualmente contenidos en el artículo 6° de la Ley 1751 de 2015, dentro de los que de manera especial sobresalen los de pro homine, universalidad, equidad, oportunidad, integralidad, prevalencia de derechos, progresividad, libre elección, solidaridad, eficiencia, e interculturalidad, entre otros”.⁸ Negrillas fuera de texto

5.5.5. Educación

Por su parte, el derecho a la educación, se encuentra consagrado en el artículo 67 de la Constitución Política, en los siguientes términos:

... La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura.

La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente.

El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad y que comprenderá como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica.

La educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos.

Corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo.

La Nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señalen la Constitución y la ley.

Al estudiarlo, la Corte Constitucional, desarrollo el derecho a la educación, en la Sentencia T-106 de 2019, así:

84. (...) Al tener una relación directa con la dignidad humana, esta Corte ha sostenido que se trata de un derecho fundamental pues es un presupuesto esencial para poder desarrollar los proyectos de vida de cada persona.

Asimismo, es el punto de partida para la protección de los derechos consagrados en los artículos 26 y 27 constitucionales: la libertad para escoger la profesión u oficio, y las libertades de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra.

85. La educación es también necesaria para garantizar el mínimo vital, la igualdad de oportunidades en el trabajo y la participación política, entre otros. De ahí que la jurisprudencia constitucional haya señalado que debe estar encaminada al acceso a la cultura, a la formación en derechos humanos, la paz y la democracia:

“[L]a Corte ha indicado en distintos pronunciamientos que [la educación] (i) es una herramienta necesaria para hacer efectivo el mandato de igualdad del artículo 13 superior, en tanto potencia la igualdad de oportunidades[18]; (ii) es un instrumento que permite la proyección social del ser humano y la realización de otros de sus demás derechos fundamentales[19]; (iii) es un elemento dignificador de las personas[20]; (iv) es un factor esencial para el desarrollo humano, social y económico[21]; (v) es un instrumento para la construcción de equidad social[22], y (vi) es una herramienta para el desarrollo de la comunidad, entre otras características”.[23]

86. Por otra parte, al ser un servicio público, la educación se encuentra a cargo del Estado[24] y tiene prioridad en la asignación de recursos por hacer parte del gasto social[25], “su prestación debe ceñirse a los principios de eficiencia, universalidad, solidaridad social y redistribución de los recursos en la población económicamente vulnerable, y la regulación y diseño del sistema debe orientarse al aumento constante de la cobertura y la calidad.”[26] 9

En el mismo sentido, la Alta Corporación, se refirió a la educación superior, en la Sentencia T- 068 de 2012, y señaló:

En esta perspectiva son necesarias dos conclusiones: i) que el acceso al conocimiento y a la formación académica constituyen los fundamentos esenciales para el desarrollo de conocimientos científicos, históricos, morales, sociales, culturales, geográficos, tecnológicos, entre otros, que propenden por la consecución de niveles óptimos del desarrollo personal de los individuos, en aras, a que éstos a la vez puedan aportar a la sociedad el respeto y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales, y ii) que el contenido del derecho a la educación va mucho más allá de ser un servicio público y un derecho fundamental, pues esta garantía constitucional guarda estrecha relación con el libre desarrollo de la personalidad y el derecho a escoger profesión y oficio, pues representa la posibilidad de todas las personas de elegir y acceder a cierto tipo de conocimiento según sus propias expectativas de vida.

Ahora bien, sentado lo anterior, conviene recordar que en varios pronunciamientos se ha ocupado esta Corporación del derecho a la educación superior garantizado en la Constitución.

*Entonces, la Corte ha considerado que este derecho es fundamental y goza de un carácter progresivo. **En efecto, su fundamentalidad está dada por su estrecha relación con la dignidad humana, en su connotación de autonomía individual, ya que su práctica conlleva a la elección de un proyecto de vida y la materialización de otros principios y valores propios del ser humano;** y su progresividad la determina: i) la obligación del Estado de adoptar medidas, en un plazo razonable, para lograr una mayor realización del derecho, de manera que la simple actitud pasiva de éste se opone al principio en mención (aquí encontramos la obligación del Estado de procurar el acceso progresivo de las*

*personas a las Universidades, mediante la adopción de ciertas estrategias, dentro de las cuales encontramos facilitar mecanismos financieros que hagan posible el acceso de las personas a la educación superior, así como la garantía de que progresivamente el nivel de cupos disponibles para el acceso al servicio se vayan ampliando); (ii) la obligación de no imponer barreras injustificadas sobre determinados grupos vulnerables y (iii) la prohibición de adoptar medidas regresivas para la eficacia del derecho concernido.*¹⁰ Negrillas fuera de texto

5.5.6. Seguridad Social

La Seguridad Social, ha sido definida por la Corte Constitucional en Sentencia T-690 de 2014, como:

El concepto de “seguridad social” hace referencia a la totalidad de las medidas que propenden por el bienestar de la población en lo relacionado con la protección y cobertura de unas necesidades que han sido socialmente reconocidas, por ello, con respecto al contenido de este especial derecho, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su Observación General No. 19 destacó que: “El derecho a la seguridad social incluye el derecho a obtener y mantener prestaciones sociales, ya sea en efectivo o en especie, sin discriminación, con el fin de obtener protección, en particular contra: a) la falta de ingresos procedentes del trabajo debido a enfermedad, invalidez, maternidad, accidente laboral, vejez o muerte de un familiar; b) gastos excesivos de atención de salud; c) apoyo familiar insuficiente, en particular para los hijos y los familiares a cargo.”

...

La seguridad social, concebida como un instituto jurídico de naturaleza dual, esto es, que tiene la condición tanto de derecho fundamental, como de servicio público esencial bajo la dirección, coordinación y control del Estado; surge como un instrumento a través del cual se le garantiza a las personas el ejercicio de sus derechos subjetivos fundamentales cuando se encuentran ante la materialización de algún evento o contingencia que mengüe su estado de salud, calidad de vida y capacidad económica, o que se constituya en un obstáculo para la normal consecución de sus medios mínimos de subsistencia a través del trabajo.

5.5.7. Vida digna

La Corte Constitucional, en reiteradas oportunidades ha manifestado que el derecho a la vida no es un derecho simple, que se determine solamente con la posibilidad para la existencia del ser humano, sino que por el contrario implica una serie de condiciones para que la existencia de esa persona se desarrolle en forma digna, por lo que señaló:

*... el derecho a la vida no significa una posibilidad simple de existencia, cualquiera que sea, sino, por el contrario, una existencia en condiciones dignas y cuya negación es, **precisamente, la prolongación de dolencias físicas, la generación de nuevos malestares y el mantenimiento de un estado de enfermedad, cuando es perfectamente posible mejorarla en aras de obtener una óptima calidad de vida*** (...)³ Negrilla fuera de texto.

Es así como, la amenaza del derecho a la vida puede ir desde la realización de actos que determinen un peligro adicional mínimo para alguien, hasta la realización de actos de los cuales se derive un inminente peligro y es precisamente la Constitución Política, la encargada de proteger a todas las personas contra aquellos actos que pongan en peligro de manera objetiva la vida.

5.5.8. Derecho de Asociación

Al estudiar el derecho de asociación, la Corte Constitucional en la Sentencia T-399 de 1999, expresó:

*La jurisprudencia constitucional ha establecido que el derecho de asociación, - entendido como **el resultante de la acción concertada de varias personas que persiguen objetivos comunes de vinculación "para la realización de un designio colectivo"**-, es un derecho constitucional reconocido por diversos tratados internacionales), que contiene en sí mismo dos aspectos complementarios : uno positivo, - el derecho a asociarse-, y otro negativo, - el derecho a no ser obligado directa o indirectamente a formar parte de una asociación determinada-, los cuales son elementos del cuadro básico de la libertad constitucional y garantizan en consecuencia el respeto por la autonomía de las personas. En ese orden de ideas, el primer aspecto del derecho de asociación, - de carácter positivo-, **puede ser descrito como la "facultad de toda persona para comprometerse con otras en la realización de un proyecto colectivo, libremente concertado, de carácter social, cultural, político, económico, etc. a través de la conformación de una estructura organizativa, reconocida por el Estado", capacitada para observar los requisitos y trámites legales instituidos para el efecto y operar en el ámbito jurídico.** El segundo, de carácter negativo, conlleva la facultad de todas las personas de "abstenerse a formar parte de una determinada asociación y la expresión del derecho correlativo a no ser obligado, -ni directa ni indirectamente a ello-, libertad que se encuentra protegida por los artículos 16 y 38 de la Constitución.* Negrillas fuera de texto

6. Cumplimiento Políticas Públicas - Acción de Tutela

Al referirse a la aplicación de políticas públicas a través de acción de tutela, la Corte Constitucional, en la Sentencia SU-1052 de 2000, señaló:

Al juez constitucional no le corresponde interferir, por vía de tutela, en las decisiones generales abstractas e impersonales confiadas por la Constitución Política a otras autoridades estatales. De tal manera que, tal como lo consideraron los jueces de instancia, mediante la acción de tutela no es posible sustituir al Gobierno Nacional en su gestión de formular y aplicar la política fiscal del Estado, como tampoco resulta procedente, con el propósito por demás loable de proteger los derechos fundamentales, cuestionar las decisiones que con respecto a ésta facultad se tomen, porque de ser posibles la sustitución y la disputa, tendríamos que concluir que el constituyente le confió al juez constitucional, por vía de tutela, el poder omnímodo de decidir en todos los asuntos públicos, incluyendo la dirección económica del Estado lo cual, además de impertinente, contradice abiertamente la Constitución Política.

(...)

*Como quedó planteado, la decisión en el asunto que ocupa a la Corte, exige establecer si la acción de tutela es el mecanismo adecuado para ordenar al Gobierno Nacional el incremento de los salarios de los accionantes, dada su calidad de servidores públicos, ya que a éstos para el presente año, no se les ha incrementado su remuneración. Deberá determinarse además, si la acción de tutela procede como mecanismo transitorio, **para el efecto, habrá de precisarse si la situación planteada por los invocantes constituye una amenaza a sus derechos fundamentales o les ha ocasionado un perjuicio irremediable.***

3.1. Tal como lo ha sostenido la jurisprudencia de ésta Corporación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 86 de la Constitución Política, **quien se sienta amenazado o vulnerado en sus derechos fundamentales, por acto u omisión de la autoridad pública** y, en casos excepcionales por un particular, **puede invocar el amparo consagrado en el ordenamiento constitucional, para la protección de estos especiales y trascendentales derechos.**

Al respecto se ha sostenido que la acción de tutela es subsidiaria, en cuanto no procede cuando el ordenamiento prevé otro mecanismo para la protección del derecho invocado; también se la ha calificado de residual, en la medida en que complementa aquellos mecanismos previstos en el ordenamiento que no son suficientes o que no resultan verdaderamente eficaces en la protección de los derechos fundamentales y además se ha dicho que es informal, porque se tramitan por esta vía las violaciones o amenazas de los derechos fundamentales que dada su evidencia y simplicidad no requieren la confrontación propia de un proceso ante la justicia ordinaria.^[1] Debe agregarse además, que **la acción de tutela, dada su especificidad, está destinada a proteger situaciones individuales frente a aquellas actuaciones u omisiones que constituyan una efectiva amenaza o afrenta concreta a una persona determinada.**

Por consiguiente, **al juez constitucional no le corresponde interferir, por vía de tutela, en las decisiones generales abstractas e impersonales confiadas por la Constitución Política a otras autoridades estatales, aunque si podría, en defensa de aquellas situaciones concretas y particulares que le competen, ordenar que se adopten medidas excepcionales con el propósito de salvaguardar los derechos de aquellos que, por quedar cubiertos en una decisión general, resultan discriminados y por tanto desprotegidos.**

De tal manera que, tal como lo consideraron los jueces de instancia, **mediante la acción de tutela no es posible sustituir al Gobierno Nacional en su gestión de formular y aplicar la política fiscal del Estado, como tampoco resulta procedente, con el propósito por demás loable de proteger los derechos fundamentales, cuestionar las decisiones que con respecto a ésta facultad se tomen, porque de ser posibles la sustitución y la disputa, tendríamos que concluir que el constituyente le confió al juez constitucional, por vía de tutela, el poder omnímodo de decidir en todos los asuntos públicos, incluyendo la dirección económica del Estado lo cual, además de impertinente, contradice abiertamente la Constitución Política.** Este ordenamiento determina con claridad las funciones de los diferentes órganos del poder público delimitando las concurrencias, las cuales se establecen, como mecanismos de control y cooperación en la consecución de los fines del Estado, pero nunca como inmisiones o interferencias (Art. 113. C.P.). Así las cosas, corresponde al Gobierno Nacional la formulación anual del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones que deberá corresponder al Plan Nacional de Desarrollo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 346 de la Constitución Política y compete al Congreso Nacional su aprobación. Por su parte, esta Corporación es la encargada de estudiar y decidir respecto de su constitucionalidad, si en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad se llegare a controvertir. Negrillas fuera de texto

(...)

Caso Concreto

El accionante pretende que a través de la acción de tutela, se le amparen los derechos fundamentales, al: trabajo, vida digna, igualdad, salud, seguridad social, educación,

mínimo vital y asociación; de tal manera que se ordene al Gobierno Nacional a través del Ministerio del Trabajo, impulsar la política pública de emprendimiento y sus diferentes elementos desarrolladores.

De cara a lo anterior, el Servicio de Aprendizaje - SENA, manifestó que ellos cumplieron con la parte correspondiente, como lo es el remitir el plan operativo de apoyo a las EAT, el cual fue enviado al Ministerio del Trabajo, con el fin de dar continuidad a la formación académica y profesional de las personas que quieren emprender, de otra parte, solicitó su desvinculación por la falta de legitimación por pasiva, ya que no su competencia, si no del Ministerio del Trabajo.

Por su parte, el Ministerio del Trabajo, manifestó que los requisitos para ser parte y ser acreedor de los beneficios que brinda la Corporación Empresas Asociativas de Trabajo (EAT), se encuentra legislada en la Ley 10 de 1991, también explicó que la protección del derecho al trabajo, es una relación directamente del trabajador con la EAT, ya que el trabajador funge como asociado de la corporación y su relación se vuelve netamente laboral, respecto a la mesa nacional de Empresas Asociativas de Trabajo, expuso que se trataba de una iniciativa de origen privado, y no un espacio creado u ordenado por la ley o reglamento alguno, por otro lado argumentó que ha cumplido con la inspección, vigilancia y control, que se encuentra regulada en el Decreto 4108 de 2011.

Conforme a lo anterior, se evidenció que la información mencionada por las accionadas fue enviada a la Corporación de Empresas Asociativas de Trabajo, tal como se observa en la respuesta del Ministerio de Trabajo a la petición 02EE2020410600000031492 - 02EE2020410600000042886 con radicado N°. 08SE2020212000000022358 de 15 de julio de 2020, así mismo, se acreditó la existencia del Plan Operativo de Apoyo a las EAT, el cual fue remitido por el SENA al Ministerio de Trabajo .

En ese camino, al estar las pretensiones encaminadas a que se ordene continuar con la política pública de emprendimiento, debe recordarse que esa facultad corresponde exclusivamente al Gobierno Nacional, en este caso en cabeza del Ministerio del Trabajo, quien debe realizar todas las actuaciones necesarias para la continuación de dicha política, sin embargo, no resulta procedente que vía acción de tutela, se busque: la activación de la política pública de emprendimiento, la aplicación de una resolución, la continuación de las mesas de trabajo o la creación de un protocolo de emprendimiento, ya que dicha facultad no es competencia del juez constitucional.

En ese camino, es preciso tener en cuenta que la acción de tutela es improcedente para ordenar el cumplimiento de: actos administrativos y/o realizar gestiones tendientes a promover la política pública de emprendimiento, funciones que se reitera son propias del Gobierno Nacional, por lo que sale de la órbita de competencia del juez constitucional.

De otra parte, no se evidenció que se esté causando un perjuicio irremediable al accionante que requiera de protección inmediata, ni tampoco que este inmerso en cualquiera de las causales determinadas por la Corte Constitucional, como de protección especial o por lo menos, no se aportó prueba alguna en esa dirección.

En consecuencia, se observó que lo solicitado por el accionante, corresponde a la aplicación de políticas públicas, dirigidas a la implementación, desarrollo, promoción y vigilancia del emprendimiento, a través de empresas asociativas de trabajo, sin embargo, la Corte Constitucional, ha señalado que no es competencia del juez constitucional, ordenar dichas actuaciones, puesto que deben respetarse las funciones de las diferentes ramas del poder público, lo que hace improcedente la acción de tutela.

En caso de no presentarse impugnación en contra del presente fallo, por la secretaría del juzgado, se procederá con el envío de este a la Corte Constitucional para su eventual revisión, de conformidad con lo establecido en el artículo 31 del Decreto 2591 de 1991.

En mérito de expuesto, el **Juzgado Cincuenta y Cinco (55) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por mandato de la ley.

RESUELVE

PRIMERO.- NEGAR por improcedente la solicitud de amparo, presentada por el señor Santiago Rodríguez Suárez, identificado con cédula de ciudadanía N°. 1.032.450.926; por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

SEGUNDO.- Por la secretaría del juzgado, **NOTIFICAR** a las Partes, a la Agente del Ministerio Público Delegada ante este despacho judicial, y al Defensor del Pueblo; de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 30 del Decreto 2591 de 1991 y 5 del Decreto 306 de 1992.

TERCERO.- Por la secretaría del juzgado, **HACER SABER** que en contra de la presente decisión, procede el recurso de impugnación para ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, **dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación.**

CUARTO.- En caso de no ser impugnado el presente fallo, por la secretaría del juzgado, **ENVÍAR** a la Corte Constitucional para su eventual revisión; de conformidad a lo establecido en el artículo 31 del Decreto 2591 de 1991.

QUINTO.- Una vez regrese el expediente de la Corte Constitucional, por la secretaría del juzgado, **PROCEDER** al archivo de este, luego de las anotaciones del caso en el Sistema de Gestión Judicial Siglo XXI.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firmado Por:

LUIS EDUARDO GUERRERO TORRES
JUEZ

**JUEZ - JUZGADO 055 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:

f8e1f3066a411e484747b1bc580712f8aee2d224fc8031b051abd44194f5fbae

Documento generado en 12/07/2021 07:56:08 AM

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