



## Sentencia 650 de 2012 Consejo de Estado

CONSEJO DE ESTADO  
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
SECCION QUINTA

Consejero ponente: MAURICIO TORRES CUERVO

Bogotá, D.C., veintidós (22) de noviembre de dos mil doce (2012)

Radicación número: 25000-23-24-000-2012-00650-01(ACU)

Actor: CORPORACION JURIDICA YIRA CASTRO CJYC

Demandado: MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL Y OTROS

Se resuelve la impugnación interpuesta contra la sentencia de 14 de junio de 2012 dictada por la Subsección "A" de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que declaró improcedente la acción de cumplimiento.

### I. ANTECEDENTES

#### 1.1. La demanda.

La Corporación Jurídica Yira Castro - CJYC, organización no gubernamental de defensa de Derechos Humanos, en ejercicio de la acción prevista por la Ley 393 de 1997, demandó a los Ministerios de Cultura, del Trabajo, de Ambiente y Desarrollo Sostenible, a la Consejería para la Equidad de la Mujer y la Caja de Compensación Familiar Campesina, para que den cumplimiento a los artículos 10, 11, 12, 13, 14, 15, 27, 28, 29, 30 y 31 de la Ley 731 de 2002. (fl. 1).

Dichas pretensiones las fundamentó en los siguientes hechos:

- \* Que en los artículos 10, 11 y 12 de la Ley 731 de 2002 *"Por la cual se dictan normas para favorecer a las mujeres rurales"*, se dispuso la creación y administración del Fondo de Fomento para las Mujeres Rurales - FOMMUR, así como sus recursos.
- \* Que en el año 2003 se reglamentó la Ley 731 de 2002, respecto a la participación de las mujeres rurales en los fondos de financiamiento y se adoptó su manual operativo mediante la Resolución 00127 de junio de 2003 expedida por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
- \* Que, mediante Resolución No. 030 de 28 de enero de 2008, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural derogó la Resolución 0127 de 2003 y estableció una nueva estructura, operación, funcionamiento y administración del FOMMUR.
- \* Que no obstante lo anterior, *"...la puesta en marcha del FOMMUR ha sido sólo aparente, pues este aún no tiene un administrador y no está funcionando en beneficio de las mujeres rurales como lo ordenó el legislador y como se establece en los objetivos de la Resolución 030 de 2008 que reglamentó su funcionamiento..."*.
- \* Que el 10 de febrero de 2012, se presentó petición ante el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer para constituirlos en renuencia, sin que hayan sido respondidos.
- \* Que el 10 de febrero de 2012, también dirigió comunicación al Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaridad "Dansocial" en ese mismo sentido, y que dicha petición fue respondida parcialmente el 6 de marzo del año en curso, porque nada se le dijo respecto de la existencia del Plan de Evaluación y Revisión de que trata el artículo 34 de la Ley 731 de 2002, ni de la existencia de los indicadores a cuya creación obliga la ley.
- \* Que igualmente envió solicitud para constituir en renuencia al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural el 10 de febrero de 2012, pero éste *"...remitió o trasladó dicha petición al Banco Agrario, el 02 de marzo de 2012, al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (Sostenible) (26 de marzo de 2012), al Ministerio de Trabajo (27 de marzo de 2012) y a la Caja de Compensación Familiar Campesina - COMCAJA (27 DE MARZO DE 2012). El Banco Agrario respondió el 11 de abril señalando que mediante resolución (sic) 119 de 2010, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural estableció que la condición de mujer cabeza de familia otorga puntos adicionales en las convocatorias de vivienda rural. El Ministerio de Ambiente y el Ministerio de Trabajo han guardado silencio frente a la petición. COMCAJA respondió con fecha del 10 de abril del 2012, indicando que no ha recibido recursos del presupuesto general de la nación distintos a los parafiscales y que por esta razón no ha dado cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley 731 de 2002."*
- \* Que aunque el FOMMUR fue creado legalmente y reglamentado, no está en funcionamiento como lo ordena la Ley 731 de 2002; por consiguiente, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural incumple un mandado legal, claro, expreso y exigible.
- \* Que no existe el plan de revisión, evaluación y seguimiento de los programas y leyes a favor de las mujeres rurales que ordena el artículo 34 de la Ley 731 de 2002. (fls. 1 a 13).

En consecuencia, solicitó al juez constitucional:

*"...1. Se ordene al Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural dar cumplimiento de manera inmediata a lo ordenado por el legislador en los artículos 10, 11 y 12 de la Ley 731 de 2002 procediendo a poner en funcionamiento el FOMMUR y contratar inmediatamente su administración.*

*2. Se ordene al Ministerio de Trabajo dar cumplimiento de manera inmediata a lo ordenado por el legislador en los artículos 14 y 15 de la Ley 731 de 2002 y en consecuencia crear mecanismos de afiliación al sistema general de riesgos profesionales para las mujeres rurales sin vínculos laborales de manera que se garantice su cobertura en riesgos profesionales.*

*3. Se ordene a la entidad renuente, Caja de Compensación Familiar Campesina - COMCAJA, dar cumplimiento inmediato a lo ordenado por el legislador en el artículo 13 de la Ley 731 de 2002 procediendo a hacer extensivo el subsidio familiar en dinero, especie y servicios a mujeres rurales, con recursos del presupuesto general de la nación, o con recursos que se le otorguen en administración por parte de otras entidades del sector público, en cuyos objetivos se incluyan programas para zonas rurales, utilizando convenios interadministrativos suscritos entre las respectivas entidades públicas.*

4. Se ordene a la autoridad renuente, en este caso a la Alta Consejería para la Equidad de la Mujer y al Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, el cumplimiento inmediato de lo ordenado por el artículo 34 de la Ley 731 de 2002, de manera que se diseñe y ponga en marcha un plan de revisión, evaluación y seguimiento de los programas y leyes que favorecen a las mujeres rurales.
5. Se ordene al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, que informe acerca de todos los planes, programas y proyectos de reforestación que adelante en zonas rurales y en ellos empleo por lo menos 30 por ciento de las mujeres rurales que habiten en cada zona y que además organice las consultas a las comunidades y a las mujeres sobre las plantas originarias existentes en la zona, con el fin de asegurar una reforestación acorde con el ecosistema.
6. Se ordene al gobierno nacional que todas las entidades del orden nacional con competencias para el sector rural incorporen en sus actividades registros estadísticos sobre la condición de la mujer rural discriminados por hombre y mujer." (fl. 13 ).

#### 1.2. Trámite de primera instancia.

La Subsección "A" de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca por auto de Sala del 18 de mayo de 2012 admitió la demanda sólo respecto del Ministerio de Trabajo por cuanto se acreditó el requisito de renuencia de esta entidad y la rechazó en relación con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la Consejería para la Equidad de la Mujer, la Caja de Compensación Familiar Campesina y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en razón a que no se demostró el agotamiento del requisito de procedibilidad previsto en el artículo 8º, inciso 2º de la Ley 393 de 1997.

#### 1.3. La contestación de la demanda.

El Ministerio de Trabajo a pesar de que fue notificado, guardó silencio.

#### 1.4 La sentencia impugnada

Es la dictada el 14 de junio de 2012 por la Subsección "A" de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca que declaró improcedente la acción de cumplimiento porque "...las disposiciones cuyo cumplimiento se pretende implican erogaciones en la medida en que las obligaciones de crear los vínculos laborales para que puedan tener la cobertura de riesgos profesionales como trabajadoras independientes y adelantar los estudios, campañas, acciones de prevención, promoción y educación para dicha población con el fin de mejorarles su calidad de vida, requieren de las partidas presupuestales necesarias para su consecución." (fls. 78 a 86).

#### 1.5. La impugnación.

La actora manifestó su desacuerdo con la decisión del Tribunal porque consideró que el fallo impugnado "...se ha direccionado por el tema presupuestal, desconociendo que el cuerpo de la demanda incoada, se refiere únicamente a acciones concretas de funcionamiento, procedimientos y operatividad, es decir, de estructura, de organización, de ordenación, y en ningún caso a cuestiones meramente económicas o presupuestales."

Señaló que "...Lo que se solicita es ordenar el cumplimiento de lo establecido en la ley, iniciando con el constituir, establecer y adecuar los elementos necesarios para que haya una voluntad política e institucional real de dar cumplimiento a esta ley y garantizar con ello los derechos de las mujeres campesinas."

Solicitó que "...que se REVOQUE la decisión del a quo y en su lugar se ordene el cumplimiento de lo solicitado en la demanda, consistente en ordenar al Ministerio de Trabajo, dar cumplimiento de manera inmediata a lo ordenado por el legislador en los artículos del (sic) 13 al 15 de la Ley 731 de 2002, y en consecuencia, crear mecanismos de afiliación al sistema general de riesgos profesionales para las mujeres rurales, sin vínculos laborales de manera que se garantice su cobertura en riesgos profesionales. Y que ejerza su deber de vigilancia en el cumplimiento de la legislación que establece igualdad de condiciones laborales, con especial cuidado a que se haga (sic) efectivo el principio de igual remuneración para trabajo igual en el sector rural (sic), con el fin de eliminar las inequidades que al respecto se presentan entre hombres (sic) y mujeres rurales." (fls. 90 a 95).

## II. CONSIDERACIONES

### 2.1. Competencia

Esta sección es competente para resolver la impugnación contra el fallo dictado por la Subsección "A" de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 129 del C.C.A., que le confiere al Consejo de Estado la competencia para conocer en segunda instancia las apelaciones de las sentencias dictadas, en primera instancia, por los tribunales administrativos.

Por otra parte, el Acuerdo 015 del 22 de febrero del 2011 establece que la Sección Quinta conoce de "Las apelaciones contra las providencias susceptibles de ese recurso que se dicten por los Tribunales Administrativos en primera instancia en las acciones de cumplimiento".

### 2.2. Problema jurídico

Se trata de determinar si la presente acción es procedente para ordenarle al Ministerio de Trabajo que dé cumplimiento a "...los artículos 14 y 15 de la Ley 731 de 2002 y en consecuencia crear los mecanismos de afiliación al sistema general de riesgos profesionales para las mujeres rurales sin vínculos laborales de manera que se garantice su cobertura en riesgos profesionales.". Así como adelantar campañas y acciones de prevención, promoción y educación, destinados a éstas mujeres.

### 2.3. Caso concreto

#### II.3.1 Contenido normativo

Se advierte que en la demanda se pidió que se ordenara al Ministerio de Agricultura y Desarrollo rural, Ministerio de Trabajo, Caja de Compensación Familiar Campesina COMCAJA, Alta Consejería para la Equidad de la Mujer y al Ministerio de Ambiente y Desarrollo, el cumplimiento de los artículos 10, 11, 12, 13, 14, 15, 27, 28, 29, 30 y 31 de la Ley 731 de 2002.

No obstante lo anterior, como lo señaló el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, el requisito de renuencia solamente fue acreditado respecto del Ministerio de Trabajo, cartera a la que mediante oficio del 21 de marzo de 2012 se le solicitó informara de que manera "...se ha dado cumplimiento a las obligaciones que surgen de los contenidos de los artículos 13 al 15 y 29 de la Ley 731 de 2002,...". Sin embargo, en la demanda solo se pidió que se ordenara al Ministerio de Trabajo dar cumplimiento a los artículos 14 y 15 de la Ley 731 de 2002.

En este orden de ideas, el presunto incumplimiento está conformado por las siguientes disposiciones:

Artículos 14 y 15 de la Ley 731 de 2002 "Por la cual se dictan normas para favorecer a las mujeres rurales", cuyo contenido es el siguiente:

"ARTICULO 14. AFILIACION DE LAS MUJERES RURALES SIN VINCULOS LABORALES AL SISTEMA GENERAL DE RIESGOS PROFESIONALES. El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social creará mecanismos de afiliación destinados a las mujeres rurales que carezcan de vínculos laborales, para que puedan tener como trabajadoras independientes la correspondiente cobertura del Sistema General de Riesgos Profesionales." (Negrillas fuera de texto).

"ARTICULO 15. PROGRAMAS DE RIESGOS PROFESIONALES PARA LAS MUJERES RURALES. El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, a través del Fondo de Riesgos Profesionales, en desarrollo de su objeto, adelantará estudios, campañas y acciones de prevención, promoción y educación, destinados a las mujeres rurales, con el fin de mejorar su calidad de vida, ya sea por labores que desempeñen desde su casa de habitación o en desarrollo de su actividad rural."

#### 2.3.2. Del requisito de procedibilidad

La accionante agotó el requisito de procedibilidad establecido por el artículo 8º de la Ley 393 de 1997, respecto del cumplimiento de las normas citadas con escrito que presentó al Ministro de Trabajo el 27 de marzo de 2012.

El Ministerio del Trabajo no dio respuesta a la solicitud de la actora.

#### 2.4. De la acción de cumplimiento

El artículo 87 de la Constitución Política y la Ley 393 de 1997 otorgan a toda persona la posibilidad de acudir ante la autoridad judicial para lograr el cumplimiento de normas con fuerza material de ley o de los actos administrativos, frente a las acciones u omisiones de las autoridades públicas, o de los particulares que los incumplan cuando actúen o deban actuar en ejercicio de funciones públicas y sólo para el cumplimiento de las mismas.

En caso de prosperar la acción, la sentencia ordenará a la autoridad renuente el cumplimiento del deber omitido.

La jurisprudencia de la Corporación ha precisado que para la prosperidad de una acción de cumplimiento es necesario que se presenten, en forma concurrente los siguientes presupuestos: i) Que la obligación que se pida hacer cumplir esté consignada en una norma con fuerza material de ley o acto administrativo, lo cual excluye de su fundamento las normas de la Constitución Política, que por lo general consagran principios y directrices; ii) Que la norma esté vigente, iii) Que la norma contenga un deber jurídico claro, expreso y exigible a cargo del accionado y iv) Que

se pruebe la renuencia del exigido a cumplir, o se pruebe que el cumplimiento se ha pedido directamente a la autoridad de que se trate.<sup>3</sup>

##### 2.4.1 Solución del caso

En el *sub lite* se demanda el cumplimiento de las normas transcritas con la finalidad de que se le ordene al Ministerio de Trabajo crear mecanismos para la afiliación de las mujeres rurales, que carezcan de vínculos laborales, al Sistema General de Riesgos Profesionales, así como para adelantar estudios, campañas, acciones de prevención, promoción y educación destinados a éstas mujeres.

La sentencia apelada declaró improcedente la acción constitucional porque consideró que las disposiciones cuyo cumplimiento se pretende implican erogaciones *“...en la medida en que las obligaciones de crear los vínculos laborales para que puedan tener la cobertura de riesgos profesionales como trabajadoras independientes y adelantar los estudios, campañas, acciones de prevención, promoción y educación para dicha población con el fin de mejorarles su calidad de vida, requieren de las partidas presupuestales necesarias para su consecución.”*

La accionante insiste en que se revoque la decisión del Tribunal y en su lugar se ordene al Ministerio de Trabajo el cumplimiento de lo pedido en la demanda y en consecuencia proceda a crear los mecanismos de afiliación al sistema general de riesgos profesionales para las mujeres rurales, sin vínculos laborales para garantizar su cobertura en el Sistema De Riesgos Profesionales.

Examinados los artículos 14 y 15 de la Ley 731 de 2002, se advierte que contienen obligaciones claras, precisas y exigibles para la entidad demandada, porque le imponen al Ministerio de Trabajo crear mecanismos para lograr la afiliación de las mujeres rurales que no tengan vínculos laborales, y así puedan tener cobertura del Sistema General de Riesgos Profesionales como si fueran trabajadoras independientes; de igual manera la norma le exige a esa cartera adelantar estudios, campañas y acciones de prevención, promoción y educación para las mujeres rurales con el fin de mejorar su calidad de vida.

En el expediente no hay prueba de que la accionada haya adelantado gestión o actividad alguna tendiente al cumplimiento de las obligaciones contenidas en la normativa demandada, máxime que no dio respuesta a la petición del 27 de marzo de 2012 con el que se constituyó en renuencia, ni contestó la demanda en el presente proceso.

En este orden de ideas y transcurrido más de diez (10) años desde la promulgación de la Ley 731 de 2002 [realizada en el Diario Oficial No.44.678 de 16 de enero de 2002] sin que el Ministerio de Trabajo haya dado cumplimiento a los artículos 14 y 15, es evidente la mora para que se implementen los mecanismos para la afiliación de las mujeres rurales sin vínculos laborales al Sistema General de Riesgos Profesionales y para que se realicen campañas de prevención, promoción y educación a éstas mujeres.

Así las cosas, es claro para la Sala, que el Ministerio del Trabajo no ha cumplido con el mandato imperioso de crear los mecanismos, que no esta condicionado, ni es facultativo, por tanto es un deber jurídico claro, expreso y exigible contenido en los artículos 14 y 15 de la Ley 731 de 2002, obligaciones que son imperativas e inobjetables y, por tanto, de obligatorio acatamiento, sin que pueda presumirse que la mora en su incumplimiento esté justificada.

Por otra parte, advierte la Sala que no le asiste razón al Tribunal cuando afirmó que las disposiciones cuyo cumplimiento se pretende en esta acción implican gastos. En efecto, según el artículo 14 de la Ley 731 de 2002 el Ministerio de Trabajo debe crear los mecanismos de afiliación al Sistema General de Riesgos Profesionales para las mujeres rurales, como si fueran trabajadoras independientes, lo que no quiere decir que el valor de las cotizaciones al sistema esté a cargo de la cartera demandada.

Facilitar la afiliación de las mujeres rurales al sistema de la Seguridad Social en riesgos profesionales es una acción afirmativa propia del Ministerio de Trabajo quien tiene el deber de implementar los mecanismos para lograr la afiliación del mayor número de personas al sistema, máxime cuando se trata de minorías que requieren especial protección por parte del Estado como lo son las mujeres rurales.

Respecto al artículo 15 de la Ley 731 de 2002, tampoco representa un gasto adicional el adelantar estudios, campañas y acciones de prevención, promoción y educación, toda vez que ello forma parte del objeto y de las funciones ordinarias propias de la entidad accionada, por conducto de la Dirección de Riesgos Profesionales, conforme a lo previsto en el artículo 23 de la Ley 4108 del 2 de noviembre de 2011, entre otras, las siguientes:

*“FUNCIONES DE LA DIRECCION DE RIESGOS PROFESIONALES. Son funciones de la Dirección de Riesgos Profesionales, las siguientes:*

*1. Proponer y diseñar las políticas, normas, estrategias, programas y proyectos para el desarrollo del Sistema General de Riesgos Profesionales, en lo de su competencia.*

*(...)*

*11. Administrar el Fondo de Riesgos Profesionales, y elaborar el proyecto de presupuesto de gastos para la aprobación del organismo competente en los términos que la ley establezca.*

*12. Propiciar la concertación entre representantes de los trabajadores, empleadores, entidades estatales y otras organizaciones vinculadas con el Sistema General de Riesgos Profesionales, con el fin de coordinar políticas y orientaciones para la promoción y prevención de riesgos profesionales.*

*13. Proponer la regulación para la inspección, vigilancia y control de los aspectos relacionados con la administración, prevención, atención, control de los riesgos profesionales y la organización de los servicios de prevención de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales que adelanten las entidades administradoras de riesgos profesionales.*

*(...)*

*16. Establecer políticas, planes y programas para el reconocimiento y pago de las prestaciones económicas en el Sistema General de Riesgos Profesionales, en coordinación con el Ministerio de Salud y Protección Social.*

*17. Apoyar el desarrollo y sostenimiento del Sistema Integrado de Gestión Institucional y la observancia de sus recomendaciones en el ámbito de su competencia. ...”.*

De la norma transcrita se advierte que las obligaciones en cita no le son ajenas a la entidad accionada y no requieren de una partida presupuestal adicional; por tanto debe cumplir con lo ordenado con el propósito de favorecer y mejorar la calidad de vida de las mujeres rurales. Por lo antes expuesto, la Sala accederá a las pretensiones de la accionante y le ordenará al Ministerio del Trabajo que proceda a dar cumplimiento a lo previsto en los artículos 14 y 15 de la Ley 731 de 2001, razón por la cual revocará la decisión impugnada.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE:

PRIMERO: REVOCASE la sentencia de primera instancia dictada el 14 de junio de 2012 por la Subsección "A" de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, ejercida por la Corporación Jurídica Yira Castro contra del Ministerio de Trabajo, en su lugar ORDENASE al Ministerio de Trabajo que dentro de los seis (6) meses siguientes a la ejecutoria de esta sentencia, de estricto cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 14 y 15 de la Ley 731 de 2002.

SEGUNDO: En firme esta sentencia, devuélvase el expediente al tribunal de origen.

COPIESE, NOTIFIQUESE Y CUMPLASE.

SUSANA BUITRAGO VALENCIA

Presidente

MAURICIO TORRES CUERVO

ALBERTO YEPES BARREIRO

NOTAS DE PIE DE PÁGINA:

<sup>1</sup> El artículo 57 de la Ley 1395 del 12 de julio de 2010 reformó el artículo 132 del Código Contencioso Administrativo, así: "*Artículo 132: Los Tribunales Contencioso Administrativos conocerán en primera instancia de: (...) 14. Las acciones populares y de cumplimiento que se interpongan contra entidades del nivel nacional*" (negrilla fuera de texto).

<sup>2</sup> Ver: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Sentencia del 6 de noviembre de 1997, expediente ACU-032.y Sección Quinta, Sentencia del 6 de febrero de 2003, expediente ACU 1688 y de 4 de agosto de 2006, expediente 2004-02394.

---

Fecha y hora de creación: 2026-06-21 18:44:44