



Cartagena de Indias D. T. y C., quince (15) de agosto de dos mil dieciocho (2018).

I.- IDENTIFICACIÓN DEL PROCESO, RADICACIÓN Y PARTES INTERVINIENTES

Medio de control	Impugnación de Tutela
Radicado	13001-33-33-001-2018-00131-01
Demandante	Juan Carlos Bohórquez Madrid
Demandado	ICETEX
Magistrado Ponente	Edgar Alexi Vásquez Contreras

II.- PRONUNCIAMIENTO

Procede la Sala a decidir la impugnación presentada por la parte demandante contra la sentencia proferida el 14 de junio de 2018, mediante la cual el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Cartagena declaró la improcedencia de la acción de tutela de la referencia.

2.1. La demanda (Fls. 1-4)

a. Pretensiones.

El señor Juan Carlos Bohórquez Madrid presentó acción de tutela contra el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior-ICETEX -, con el fin de que le sean amparados sus derechos fundamentales a la seguridad social, de petición y al debido proceso; y como consecuencia de ello, se ordene al ICETEX la exclusión de reportes a centrales de riesgos crediticios, financieros y comerciales, y la condonación de la deuda adquirida mediante el CREDITO ACEES en el año 2014.

b. Hechos. El accionante afirmó, en resumen, lo siguiente:

Es víctima del conflicto armado y se encuentra reconocido, junto con su grupo familiar, por el Registro Único de Víctimas – RUV -, desde el año 1991.

Durante el año 2001 fue víctima del desplazamiento forzado en El Paso – Cesar. Posteriormente, volvió junto con su núcleo familiar al mismo Municipio y fueron objeto nuevamente de desplazamiento forzado en el año 2014.

En el año 2014 solicitó al ICETEX un crédito de estudio, con el fin de financiar sus estudios de licenciatura en educación física en la Universidad de San Buenaventura, obligación que hasta la fecha de presentación de la acción de tutela de la referencia no ha podido cancelar, por no contar con recursos económicos, y por el creciente incremento de la deuda.



Afirmó que es acosado telefónicamente por la accionada para cancelar la deuda adquirida, y amenazado con ser reportado a las centrales de riesgo.

A través de la Defensoría del Pueblo, solicitó a la entidad demandada que le sean brindadas de forma urgente reparación, atención integral y asistencia a las que tiene derecho como víctima.

El 31 de enero de 2018, la demandada dio respuesta a la petición, pero el mismo no fue respondido de fondo, pues solo le informaron cuales son los criterios para la condonación de la deuda.

3. Contestación.

El Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior - ICETEX (Fls. 7-8), mediante Oficio No. 201800034917, radicado ante la Defensoría del Pueblo - Regional Bolívar el 14 de febrero de 2018, manifestó que la financiación de la línea de crédito ACCES cuenta con 3 divisiones: 1) Periodo de estudios, 2) periodo de gracia y 3) periodo de pago.

Igualmente, afirmó que la obligación del actor se fundamenta en desembolsos por concepto de matrícula (10 oportunidades), de sostenimiento (9 oportunidades), y pagos (10).

Al accionante le fue generado el plan de amortización en modalidad de cuotas constantes, desde el 20 de noviembre de 2016 por el total de \$19.350.742,00 en el plazo de 120 cuotas (primera cuota de \$ 155.588,00), y le fue registrada la condonación por el 25% por el valor de \$ 5.683.500,00, teniendo por cancelar al final de noviembre de 2016 \$ 13.672.220,02.

El Acuerdo No.007 del 27 de julio de 2006 estableció los beneficios para quienes demuestren ser desplazados, o se hayan visto forzados a migrar, abandonar su lugar de residencia o actividades económicas habituales, siempre y cuando se acredite su condición mediante certificado del Registro Único de Población Desplazada de la Red de Solidaridad Social con vigencia no mayor a 6 meses, pero no establece condonación o exoneración del pago en 100% del saldo para víctimas del conflicto armado.

Solicitó al accionante allegar el Registro Único de Población Desplazada, el cual tendrá como fin acreditar su condición como víctima del conflicto armado, y ponerse en contacto con el área de cobranzas del ICETEX, con el fin de realizar un nuevo acuerdo de pago; y concluyó que la acción de tutela es improcedente para modificar los reglamentos del crédito y estudiar



asuntos particulares de carácter económico, que deben ser conocidos por la jurisdicción ordinaria.

III.- FALLO IMPUGNADO (Fls. 77-81).

El A-quo, mediante sentencia de 14 de junio de 2018, declaró la falta de legitimación por activa del accionante para presentar la acción de tutela de la referencia, así:

"PRIMERO.- Declarar la falta de legitimación en la causa y de contera la improcedencia de la presente acción de tutela, promovida por JUAN CARLOS BOHÓRQUEZ MADRID contra el INSTITUTO COLOMBIANO DE CREDITO EDUCATIVO Y ESTUDIOS TECNICOS EN EL EXTERIOR – ICETEX.

SEGUNDO.- Si la presente providencia no es impugnada, envíese en consulta a la Corte Constitucional. En evento de ser excluida de revisión, archívese el expediente previa cancelación de su radicado".

Para sustentar su decisión, afirmó que en el presente caso la Defensoría del Pueblo - Regional Bolívar, puso en conocimiento al ICETEX sobre la queja que en su contra radicó el actor, y le solicitó otorgar asistencia, información y seguimiento al caso del accionante por haber sido víctima de desplazamiento forzado.

Afirmó, que al haber sido presentada la solicitud anterior por dicha Defensoría, el accionante no está legitimado en la causa para incoar la presente acción de tutela; y que no existe prueba en el expediente de que el actor hubiese solicitado al ICETEX la condonación del crédito estudiantil, ni la aplicación de los beneficios dirigidos a la población víctima de desplazamiento forzado. Además, la solicitud de la Defensoría del Pueblo solo pedía información, que posteriormente fue suministrada por parte de la entidad accionada.

IV.- IMPUGNACIÓN (FLS. 57-61)

La parte accionante impugnó el fallo de primera instancia, sin embargo tal y como consta en el expediente, no sustentó el recurso.

V. - CONTROL DE LEGALIDAD

La presente acción de tutela no adolece de vicios o nulidades procesales que afecten el correcto trámite de la misma.

VI.- CONSIDERACIONES

6.1 Competencia

El Tribunal Administrativo de Bolívar, según lo establecido por el artículo 86 de la Constitución Política y el artículo 32 del Decreto Ley 2591 de 1991, es competente para conocer en segunda instancia la impugnación de la sentencia proferida en la acción de tutela de la referencia.



6.2 Problema jurídico

Corresponde a esta Sala establecer, en primer lugar, si el actor está legitimado por activa para ejercer la presente acción y, en caso afirmativo, si el ICETEX violó los derechos fundamentales de petición y debido proceso alegados por el actor, al dar respuesta a la solicitud presentada el 4 de diciembre de 2017, a través de la Defensoría del Pueblo.

Deberá establecer igualmente, si el demandante tiene derecho a que el ICETEX condone la deuda a su cargo, por ser víctima del desplazamiento forzado.

6.3. Tesis de la Sala

El actor se encuentra legitimado para formular la demanda en estudio, porque si bien la petición que dio lugar a la acción fue presentada por la Defensoría del Pueblo, ésta lo hizo en ejercicio de funciones legales que le permiten efectuar una labor de mediación, que no impide tener al actor como peticionario.

Por otra parte, el ICETEX no ha violado los derechos fundamentales del actor, pues el 04 de abril de 2017, la Defensoría del Pueblo le dio traslado a una queja presentada aquél, y solicitó a dicha entidad realizar las acciones pertinentes y necesarias para que le brinde asistencia, información y seguimiento del caso, por ser víctima del conflicto armado. Solicitud que fue resuelta mediante oficio No. 201800034917, en la que manifestó que el actor debía allegar el registro único de población desplazada, y no se demostró que éste hubiere entregado dicho documento para el estudio de su solicitud.

Al no haberse demostrado la vulneración del derecho de petición del accionante, esta Sala se abstendrá de estudiar el segundo problema jurídico.

VII.- MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL

- Generalidades de la acción de tutela.

La Constitución Política de 1991, en su artículo 86, contempla la posibilidad de reclamar ante los jueces, mediante el ejercicio de la acción de tutela bajo las formas propias de un mecanismo preferente y sumario, la protección de los derechos fundamentales de todas las personas, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o incluso de los particulares.



Se trata entonces, de un instrumento jurídico confiado por la Constitución a los jueces, cuya justificación y propósito consiste en brindar a la persona la posibilidad de acudir sin mayores exigencias de índole formal y con la certeza de que obtendrá oportuna resolución a la protección directa e inmediata del Estado, a objeto de que en su caso, consideradas sus circunstancias específicas y a falta de otros medios, se haga justicia frente a situaciones de hecho que representen quebranto o amenaza de sus derechos fundamentales, logrando así que se cumpla uno de los principios, derechos y deberes consagrados en la Carta Constitucional.

Sin embargo, no debe perderse de vista que esta acción es de carácter residual y subsidiario, es decir, que sólo procede en aquellos eventos en los que no exista un instrumento constitucional o legal diferente que le permita al actor solicitar, ante los jueces ordinarios, la protección de sus derechos, salvo que se pretenda evitar un perjuicio irremediable, el cual debe aparecer acreditado en el proceso.

Al respecto, el artículo 6 del Decreto 2591 de 1991, que desarrolló el artículo 86 de la Constitución, prevé que la acción de tutela sólo procede cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, a menos que se presente como instrumento transitorio en aras de evitar un perjuicio irremediable.

Respecto de la procedencia de la acción de tutela por la presunta vulneración del derecho fundamental de petición, la Corte Constitucional, en sentencia T-149 de 2013, señaló lo siguiente:

"De acuerdo con el Artículo 86 de la Constitución Política, toda persona podrá acudir a la acción de tutela para reclamar la protección a sus derechos constitucionales fundamentales, y procederá contra toda acción u omisión de la autoridades públicas, o particulares según se trate, siempre que "el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable". En la misma línea, el Artículo 6 del Decreto 2591 de 1991 confirma la naturaleza residual de la acción de tutela y sus condiciones de procedencia cuando existe un mecanismo ordinario de defensa, e indica que la eficacia de dichos recursos debe ser apreciada en concreto, "atendiendo las circunstancias en que se encuentra el solicitante". Cuando se trata de proteger el derecho de petición, el ordenamiento jurídico colombiano no tiene previsto un medio de defensa judicial idóneo ni eficaz diferente de la acción de tutela, de modo que quien resulte afectado por la vulneración a este derecho fundamental no dispone de ningún mecanismo ordinario de naturaleza judicial que le permita efectivizar el mismo. Por esta razón, quien encuentre que la debida resolución a su derecho de petición no fue producida o comunicada dentro de los términos que la ley señala, esto es, que se quebrantó su garantía fundamental, puede acudir directamente a la acción de amparo constitucional."



- Derecho fundamental de petición.

El artículo 23 de la Constitución Política de 1991 consagró el derecho que tiene toda persona a presentar peticiones respetuosas ante las autoridades públicas, sea por razones de interés general o de interés particular; estableciendo además, que dichos escritos deberán gozar de una respuesta oportuna, así:

ARTICULO 23. *Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales.*

La Ley 1755 de 30 de junio de 2015 reguló el derecho fundamental de petición y sustituyó un capítulo del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo:

“Artículo 13. Objeto y modalidades del derecho de petición ante autoridades. Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades, en los términos señalados en este código, por motivos de interés general o particular, y a obtener pronta resolución completa y de fondo sobre la misma.

Toda actuación que inicie cualquier persona ante las autoridades implica el ejercicio del derecho de petición consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política, sin que sea necesario invocarlo. Mediante él, entre otras actuaciones, se podrá solicitar: el reconocimiento de un derecho, la intervención de una entidad o funcionario, la resolución de una situación jurídica, la prestación de un servicio, requerir información, consultar, examinar y requerir copias de documentos, formular consultas, quejas, denuncias y reclamos e interponer recursos.

El ejercicio del derecho de petición es gratuito y puede realizarse sin necesidad de representación a través de abogado, o de persona mayor cuando se trate de menores en relación a las entidades dedicadas a su protección o formación.

Artículo 14. Términos para resolver las distintas modalidades de peticiones. Salvo norma legal especial y so pena de sanción disciplinaria, toda petición deberá resolverse dentro de los quince (15) días siguientes a su recepción. Estará sometida a término especial la resolución de las siguientes peticiones:

1. Las peticiones de documentos y de información deberán resolverse dentro de los diez (10) días siguientes a su recepción. Si en ese lapso no se ha dado respuesta al peticionario, se entenderá, para todos los efectos legales, que la respectiva solicitud ha sido aceptada y, por consiguiente, la administración ya no podrá negar la entrega de dichos documentos al peticionario, y como consecuencia las copias se entregarán dentro de los tres (3) días siguientes.

2. Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción.



Parágrafo. Cuando excepcionalmente no fuere posible resolver la petición en los plazos aquí señalados, la autoridad debe informar esta circunstancia al interesado, antes del vencimiento del término señalado en la ley expresando los motivos de la demora y señalando a la vez el plazo razonable en que se resolverá o dará respuesta, que no podrá exceder del doble del inicialmente previsto."

Artículo 21. Funcionario sin competencia. Si la autoridad a quien se dirige la petición no es la competente, se informará de inmediato al interesado si este actúa verbalmente, o dentro de los cinco (5) días siguientes al de la recepción, si obró por escrito. Dentro del término señalado remitirá la petición al competente y enviará copia del oficio remitario al peticionario o en caso de no existir funcionario competente así se lo comunicará. Los términos para decidir o responder se contarán a partir del día siguiente a la recepción de la Petición por la autoridad competente.

La abundante y reiterativa jurisprudencia de la Corte Constitucional, ha señalado que el núcleo esencial del derecho de petición reside en la posibilidad de obtener en forma pronta y oportuna una respuesta de fondo, clara, precisa y congruente frente a lo solicitado que, además, tendrá que ser puesta en conocimiento del peticionario.

En este sentido se resalta lo expuesto por la Corte Constitucional en sentencia T- 215 de 2011, sobre los elementos que comprende el derecho de petición:

"El derecho de petición es fundamental y determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa, garantizando a su vez otros derechos constitucionales, como los derechos a la información, a la participación política y a la libertad de expresión; (ii) el núcleo esencial del derecho de petición reside en la resolución pronta y oportuna de la cuestión; (iii) la petición debe ser resuelta de fondo, de manera clara, oportuna, precisa y congruente con lo solicitado; (iv) la respuesta debe producirse dentro de un plazo razonable, el cual debe ser lo más corto posible (v) la respuesta no implica aceptación de lo solicitado ni tampoco se concreta siempre en una respuesta escrita; (vi) este derecho, por regla general, se aplica a entidades estatales, y en algunos casos a los particulares (vii) el silencio administrativo negativo, entendido como un mecanismo para agotar la vía gubernativa y acceder a la vía judicial, no satisface el derecho fundamental de petición pues su objeto es distinto. Por el contrario, el silencio administrativo es la prueba incontrovertible de que se ha violado el derecho de petición; (viii) el derecho de petición también es aplicable en la vía gubernativa; (ix) la falta de competencia de la entidad ante quien se plantea, no la exonera del deber de responder; y (x) ante la presentación de una petición, la entidad pública debe notificar su respuesta al interesado. "

Con base en los criterios expuestos previamente, la sala decidirá la acción de tutela en estudio.



6.2.3. Presupuestos de efectividad del derecho fundamental de petición

La Sentencia T-149/13 de la Corte Constitucional estableció que el derecho de petición solo se satisface cuando la persona que elevó la solicitud conoce la respuesta del mismo, es decir, que la entidad debe notificar la respuesta al interesado.

En este sentido lo enunció:

*"... el derecho de petición, se concreta en dos momentos sucesivos, ambos subordinados a la actividad administrativa del servidor que conozca de aquél. En primer lugar, se encuentra la recepción y trámite de la petición, que supone el contacto del ciudadano con la entidad que, en principio, examinará su solicitud y seguidamente, el momento de la respuesta, cuyo significado supera la simple adopción de una decisión para llevarla a conocimiento directo e informado del solicitante. **De este segundo momento, emerge para la administración un mandato explícito de notificación, que implica el agotamiento de los medios disponibles para informar al particular de su respuesta y lograr constancia de ello**".*

Precisó la Corte Constitucional en esta misma jurisprudencia que el carácter de la notificación debe ser efectiva, es decir, real y verdadera, pues, debe cumplir con el propósito de que la respuesta de la entidad sea conocida por el solicitante, así:

"... Esta característica, implica además de lo anterior el hecho que el ente ante el cual se dirige el derecho de petición está en la obligación de velar porque la forma en la que se surta aquella sea cierta y seria de tal forma que se logre siempre una constancia de ello.

La constancia que logre obtener la entidad de la notificación de su respuesta al peticionario, constituye la prueba sobre la comunicación real y efectiva que exige la jurisprudencia para perfeccionar el núcleo esencial del derecho de petición, desde luego, siempre que la respuesta se ajuste a las exigencias que líneas atrás fueron desarrolladas".

VIII. – PRUEBAS RELEVANTES PARA DECIDIR

- Copia del oficio de 04 de diciembre de 2017, mediante el cual la Defensoría del Pueblo – Regional Bolívar, traslada al ICETEX la reclamación presentada por el accionante, orientada a que se le brinde asistencia, información y seguimiento al caso del accionante, quien requiere atención y reparación integral y condonación del crédito educativo, dada su condición de víctima de conflicto armado (Fls. 5-6).

- Copia del oficio No. 201800034917, dirigido a la Defensoría del Pueblo – Regional Bolívar, por medio del cual el ICETEX da respuesta a la petición anterior (fs. 7- 10).



- Copia del Estado de cuenta del crédito del accionante con el ICETEX con corte a 24 de enero de 2018, adjunto al oficio anterior (Fl.11 y 32).
- Copia de Certificado en el cual consta que el accionante es víctima del desplazamiento forzado y se encuentra en amenaza junto con su núcleo familiar, con fecha de impresión de 13 de junio de 2017 (Fl.13).

IX.- CASO CONCRETO.

Sobre la legitimación en la causa por pasiva

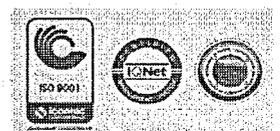
El señor Juan Carlos Bohórquez Madrid presentó acción de tutela contra el ICETEX, en la cual solicitó el amparo de sus derechos fundamentales de petición, al debido proceso, y a la seguridad social, los cuales considera vulnerados por la entidad accionada al contestar la solicitud presentada por la Defensoría del Pueblo el 04 de diciembre de 2012.

Para la Sala, contrario a lo dicho por el A-quo, el demandante sí está legitimado en la causa para presentar la acción de tutela de la referencia, pues presentó ante la Defensoría del Pueblo una petición, que la Defensoría en ejercicio de sus competencias legales, procedió a poner en conocimiento del ICETEX, mediante un oficio en el que le solicita realizar las gestiones pertinentes y necesarias para que se le brinde la asistencia, información y seguimiento al caso del actor, quien requiere atención y reparación integral y condonación del crédito educativo, dada su condición de víctima de conflicto armado (Fls. 5-6).

Si bien al proceso no se allegó la solicitud formulada por el accionante a la Defensoría, su contenido se infiere, tanto del oficio remitido por esta entidad al ICETEX, como de la respuesta misma del ICETEX, que hacen referencia a lo pedido por el actor.

Conviene anotar que, la Defensoría del Pueblo cuenta entre sus funciones la descrita en la Ley 24 de 1992, artículo 26, consistente en "tramitar de oficio o a petición de cualquier persona las solicitudes y quejas y en forma inmediata, oportuna e informal, abogar por la solución del objeto de la misma ante las autoridades y los particulares", e igualmente la prevista en el artículo 23 de la Ley 1755 de 2015, cuyo texto es el siguiente:

Artículo 23. Deberes especiales de los personeros distritales y municipales y de los servidores de la Procuraduría y la Defensoría del Pueblo. Los





servidores de...la Defensoría del Pueblo...tienen el deber de prestar asistencia eficaz e inmediata a toda persona que la solicite, para garantizarle el ejercicio del derecho constitucional de petición. Si fuere necesario, deberán intervenir ante las autoridades competentes con el objeto de exigirles, en cada caso concreto, el cumplimiento de sus deberes legales. Así mismo recibirán, en sustitución de dichas autoridades, las peticiones, quejas, reclamos o recursos que aquellas se hubieren abstenido de recibir, y se cerciorarán de su debida tramitación.

Las normas mencionadas atribuyen a la Defensoría del Pueblo una tarea de mediación, entre el peticionario, esto es, la persona que reclama un derecho o prestación, por una parte, y la administración a quien se dirige la petición.

Luego, en el presente caso, no hay duda de que el actor formuló una petición frente al ICETEX y que el ICETEX dio respuesta a la petición de aquél, y el hecho de que la Defensoría del Pueblo haya efectuado la aludida labor de mediación no impide reconocer la legitimación en la causa por activa del señor Juan Carlos Bohórquez. - Dicho lo anterior, se procede a establecer si la parte accionada violó su derecho de petición.

Sobre la violación del derecho de petición

A folios 5 y 6 del expediente obra el oficio suscrito por el Defensor del Pueblo – Regional Bolívar, por medio del cual pone en conocimiento del ICETEX la reclamación del actor para que le brindara asistencia, información y seguimiento, dado su interés en obtener la reparación integral, y condonara lo debido por cuenta de su crédito educativo, por ser víctima del conflicto armado, y garantizara el goce efectivo de sus derechos y prevenir su revictimización.

Observa la Sala que el ICETEX mediante oficio No. 201800034917 del 4 de diciembre de 2017, respondió la solicitud anterior, informando sobre las condonaciones y exoneraciones de los créditos con el ICETEX, y le informó que el accionante debía allegar el documento que demostrará su condición de víctima, es decir el registro único de población desplazada, entre ellos el registro único de víctima.

El ICETEX profirió el oficio descrito después de vencido el término señalado en la Ley 1755/15 para dar respuesta a la petición, lo cierto es que el mismo contiene una respuesta de fondo a la solicitud remitida por la Defensoría - en la cual reclamaba otorgar asistencia, información y seguimiento al caso del accionante, por haber sido víctima de desplazamiento forzado - y puso



dicha respuesta en conocimiento del actor, de lo cual da cuenta el hecho de que la acompañó a la demanda.

Luego, no hay duda de que el derecho de petición, conculcado por el retardo en la expedición de la respuesta, se encuentra actualmente satisfecho, pues se dio al actor la información y asistencia requeridas.

Por lo anterior, se tiene que al momento de la presentación de la demanda bajo estudio, la demandada ya había satisfecho el derecho de petición del actor, y por ello se denegará la acción de tutela de la referencia.

Corresponde al actor, si pretende obtener la condonación de las obligaciones a su cargo frente al ICETEX, aportar la documentación que se le indicó en la respuesta recibida.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Bolívar, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley.

X.- FALLA

PRIMERO: REVOCAR la sentencia del 14 de junio de 2018, por medio de la cual el juzgado primero administrativo del circuito de Cartagena declaró la falta de legitimación en la causa por activa del actor y declaró la improcedencia de la presente acción de tutela.

En su lugar, se deniegan las pretensiones de la demanda.

SEGUNDO: ENVIAR el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Los Magistrados,

EDGAR ALEXI VÁSQUEZ CONTRERAS

MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ

CLAUDIA PATRICIA PEÑUELA ARCE