

INFORME SECRETARIAL: Bogotá D.C., catorce (14) de julio de dos mil veintitrés (2023). Al Despacho de la señora Juez el expediente **2023–00245**, informando que, una vez superado el término del traslado concedido a las accionadas y a la vinculada, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y la Fiduciaria Colombiana de Comercio Exterior S.A., dieron respuesta a los requerimientos contenidos en el auto emitido el diez (10) de julio de 2023. Teniendo en cuenta además que a la fecha se encuentra para resolver la presente **ACCIÓN DE TUTELA**. Sírvasse proveer.

FABIO EMEL LOZANO BLANCO

Secretario

REPÚBLICA DE COLOMBIA



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO TRECE LABORAL DEL CIRCUITO BOGOTÁ D.C.**

Bogotá D.C., catorce (14) de julio de dos mil veintitrés (2023).

I. ANTECEDENTES

La señora María Isabel Bernal, interpuso acción de tutela en contra del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y el Patrimonio Autónomo INNPULSA COLOMBIA, por la presunta vulneración de su derecho fundamental de petición.

Como sustento de lo pretendido, manifestó que es víctima de desplazamiento forzado y “...*cabeza de familia*...”. Agregó que el 6 de marzo de 2023, presentó una “...*petición en interés particular*...”. Manifestó que se encuentra en una difícil situación económica, en razón a que la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas no le ofrece atención humanitaria. Señaló que se encuentra solicitando el “...*Proyecto productivo – Generación de ingresos MI NEGOCIO*...”. Adicionó que aún no le han brindado la información pertinente relativa a si le es necesario aportar un documento adicional con el fin de que le sean adjudicados los recursos relativos al proyecto al que ya se ha hecho alusión.

Para finalizar resaltó que ya llevo a cabo el “...*PLAN DE ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS PAARI*...”, con el fin de que fuera estudiado el grado de vulnerabilidad en el que se encuentra su “...*núcleo familiar*...”.

Por lo tanto, atendiendo los argumentos expuesto en los apartes anteriores,

solicitó:

1. Se le informe cuando le será entregado el proyecto productivo, al que se refiere la ley 1448 de 2011.
2. Se le informe si aún le es necesario entregar algún documento para que le sea entregado el proyecto productivo correspondiente, y además se le incluya en el listado de posibles beneficiarios relativos al mismo.
3. En caso de que el proyecto no sea entregado en "...dinero...", se ejecute tal actividad en "...especie...".
4. De ser necesario se envíe copia de la petición correspondiente, a la entidad encargada de realizar la "...inscripción al PROYECTO PRODUCTIVO – GENERACIÓN DE INGRESOS MI NEGOCIO...".
5. Se ordene al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y el Patrimonio Autónomo INNPULSA COLOMBIA, de respuesta "...de fondo y de forma..." a la petición por ella presentada, y como consecuencia de ello indiquen la fecha en la que se va a otorgar "...el incentivo...".
6. Solicitó se conceda "...el derecho a la igualdad...", y se dé cumplimiento a lo ordenado en la sentencia T-024 de 2004.
7. Se ordene al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y el Patrimonio Autónomo INNPULSA COLOMBIA protejan los derechos de las víctimas de desplazamiento forzado, y le concedan el proyecto productivo correspondiente.
8. Se le incluya en el programa al que ya se ha hecho alusión, pues se encuentra en el "...estado de vulnerabilidad..." necesario para ello.

Como anexo de la solicitud de tutela a la que ahora se hace alusión, fueron aportados:

1. Copia del documento al que correspondió el radicado E-2023-2203-155547, el cual se encuentra dirigido al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.
2. Copia del documento al que correspondió el radicado E-2023-167946, el cual se encuentra dirigido al "MINISTERIO DE COMERCIO INDUSTRIA Y TURISMO – INNPULSA COLOMBIA".

II. TRÁMITE Y CONTESTACIÓN

A través de la providencia emitida el 10 de julio de 2023, se admitió la presente

acción de tutela, se vinculó al procedimiento relativo a esta última, a la Fiduciaria Colombiana de Comercio Exterior S.A., en adelante FIDUCOLDEX, y se requirió tanto a tal entidad como al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y el Patrimonio Autónomo INNPULSA COLOMBIA, para que rindiera un informe detallado acerca de cada uno de los hechos y pretensiones relativas a la mencionada acción.

Como resultado de la actividad ya descrita, **Alejandra Paola Tacuma, actuando como Coordinadora del Grupo Interno de Trabajo de Acciones Constitucionales del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social**, de forma preliminar indicó los servidores públicos que atendiendo lo señalado en la Resolución 00743 del 1 de abril de 2019, son los encargados de dar cumplimiento a las órdenes judiciales emitidas durante los procedimientos relativos a acciones constitucionales que involucren a la mencionada entidad.

Agregó que, no obstante los inconvenientes presentados “...con la plataforma de gestión documental de la entidad, denominada Delta...”, a través del grupo de peticiones de la misma, se realizó la consulta correspondiente tendiente a determinar las peticiones que durante el 2023 fueron presentadas por la accionante, relacionadas con proyectos productivos, permitiendo ello constatar la existencia de los documentos a los que correspondieron los radicados S-2023-4024-049625 del 22 de febrero de 2023, y S-2023-4204-1396238 del 9 de junio de 2023, a través de los que se brindó información a la señora María Isabel Bernal, respecto de la vinculación al programa conocido como “Mi Negocio”.

Agregó que el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social dio respuesta adecuada a la petición presentada por la accionante, y notificó la misma a través de la dirección electrónica señalada para ello. Aclaró que la H. Corte Constitucional ha precisado que la protección del derecho fundamental de petición no implica que la entidad involucrada este “...**obligada a resolver favorablemente las pretensiones del solicitante...**”.

Señaló que la acción de tutela no puede ser utilizada como un mecanismo para pretermitir los procedimientos establecidos en la ley y los reglamentos, como aquellos tendientes a determinar los beneficiarios de los programas de generación de ingresos, los cuales cuentan con un reparto equitativo de recursos limitados, y son usados con base en los principios de planeación, progresividad, gradualidad y sostenibilidad fiscal. Adicionó que el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, focaliza su actividad a partir de un factor territorial, mas no a partir de familias o personas, pues lo que pretende es generar un impacto considerable en las comunidades de los territorios que son objeto de su intervención, cubriendo con ello el mayor número de municipios.

Señala que al verificar “...la plataforma de Prosperidad Social denominada

ASTREA...", le fue posible constatar que la señora María Isabel Bernal, ha presentado las solicitudes de tutela a las que se alude a continuación, con las que persigue en últimas la misma pretensión que con la que ahora es objeto de análisis, esto es la asignación de un proyecto productivo, "**...sin cumplir los requisitos exigidos y sin existir presupuesto para ello...**".

1. Aquella de la que conoció el Juzgado 27 de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad, a la que correspondió el radicado 2023-00039.
2. Aquella de la que conoció el Juzgado Quinto Civil del Circuito de Ejecución de Sentencias de Bogotá D.C. a la que correspondió el radicado 2023-00004.
3. Aquella de la que conoció el Juzgado 29 Laboral del Circuito de Bogotá D.C., a la que correspondió el radicado 2022-00388.

Atendiendo lo ya expuesto, y luego de citar apartes de la sentencia T-001 del 13 de enero de 2016, la cual fue emitida por la H. Corte Constitucional, señaló que en caso de demostrarse que se ha hecho uso de la acción de tutela para nuevamente presentar planteamientos expuestos al ejercer acciones de la misma índole en ocasiones anteriores, atendiendo lo dispuesto en el artículo 38 del Decreto 2591 de 1991, se "**...torna imperativo su rechazo o definición desfavorable...**".

Destacó que al efectuar el análisis de las solicitudes de tutela a las que se ha hecho alusión en los apartes anteriores, incluyendo también aquella que es objeto de estudio en esta providencia, es posible determinar que entre ellas existe "**...Identidad de las partes... identidad fáctica... Identidad de los hechos...**", e "**...Identidad de las peticiones...**".

Adicionó que las solicitudes que la accionante presenta ante el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, siempre tienen el mismo "**...formato y contenido...**", los cuales son con posteriormente utilizados para interponer acciones de tutela. Por lo tanto, atendiendo las consideraciones ya expuestas, considera que al presentar la solicitud de tutela objeto de análisis, el accionante ha actuado de forma temeraria, pues es posible verificar el cumplimiento de los requisitos señalados para ello en el artículo 38 del decreto 2591 de 1991.

Agregó que la accionante ya conoce que para "**...LAS VIGENCIAS 2023, 2022 Y ANTERIORES, ESTE PROGRAMA NO SE ENCUENTRA NI SE ENCONTRABA DISPONIBLE POR CUANTO NO SE CONTO CON RECURSOS ASIGANDOS A LA FICHA DE EMPRENDIMIENTO** y aun así, continua interponiendo acciones de tutela **...BUSCANDO OBTENER LA ASIGNACIÓN DE UN PROYECTO PRODUCTIVO POR ESE MEDIO...**".

Señaló que no obstante haber prestado el juramento de no haber promovido otra acción de tutela por los mismos hechos y derechos, que los que involucra la que ahora es objeto de análisis, en realidad si lo había hecho, por lo expuesto

en los apartes anteriores.

Por lo tanto, y atendiendo los argumentos ya descritos, y el contenido del artículo 25 del Decreto-ley 2591 de 1991, solicitó se condene en costas a María Isabel Bernal, a favor del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, y se requiera a la misma persona para que se abstenga de presentar más acciones de tutela por los mismos hechos, y *"...utilizando la misma modalidad..."*.

Mencionó apartes de entre otras, la ley 387 de 1997, el Decreto 1984 de 2015, el documento CONPES 3616 de 2009 y la ley 1448 de 2011, con el fin de destacar que la implementación de los programas de generación de ingresos para la población desplazada, no es de competencia exclusiva del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, sino que en ello también se encuentran involucrados los demás integrantes del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

Agregó que atendiendo lo dispuesto en el auto 214 emitido durante el 2009 por la H. Corte Constitucional, *"...la responsabilidad de los proyectos productivos es de las AUTORIDADES TERRITORIALES..."*.

Mencionó que es responsabilidad del ciudadano escoger entre las diversas alternativas existentes, e iniciar el procedimiento correspondiente para lograr su inscripción en un determinado programa, sin que resulte aceptable que se recurra a la acción de tutela para omitir aquellos, pues ello podría tener un efecto negativo *"...en el derecho a la igualdad de miles de ciudadanos más que también han sido reconocidos como víctimas y que se encuentran esperando la medidas de asistencia, reparación integral y el acceso a los programas dentro de la oferta institucional del Estado..."*.

Referenció además que en la actualidad el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, no está implementado oferta dirigida a apoyar o incentivar la estabilización socioeconómica y la generación de ingresos de la población objeto de su atención, ni tampoco ha asignado parte de su presupuesto para alcanzar tal fin, por lo que no es posible que brinde asistencia encaminada a alcanzar tal objetivo específico.

Argumentó que a través de la Ley 2069 del 31 de diciembre de 2020, fue creado el **"...FONDO IMPULSA COLOMBIA..."**, estableciéndose además que a través del mismo, las diversas entidades de la rama ejecutiva del poder público del orden nacional, de ejecutar a través de estos, los programas, instrumentos y recursos para el emprendimiento y el desarrollo empresarial.

Destacó, que atendiendo las precisiones hechas en los apartes anteriores, en caso de que se emita alguna orden tendiente a la estabilización socioeconómica o a la generación de ingresos, no se contaría con los recursos necesarios para darle cumplimiento, pues el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social no ha efectuada apropiaciones para alcanzar tal fin.

Agregó que atendiendo lo dispuesto en la ley 2069 de 2020, en caso de que se profiera una orden tendiente a la estabilización socioeconómica o de generación de ingresos, no habría certeza respecto de a quien deberá atribuirse el cumplimiento de tal mandato.

Adicionó que, atendiendo lo dispuesto en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, además de lo señalado en la Constitución Política de 1991, ha sido establecida una metodología de focalización, para priorizar la atención de los programas de estabilización socioeconómica o de generación de ingresos, entre los que eventualmente se incluirá, aquel denominado "Mi Negocio".

Reiteró que no es posible acceder a solicitudes inclusión en los programas a los que ha hecho alusión, pues para ello no se cuenta con los recursos necesarios, ni se conoce una fecha cierta en que los mismos sean obtenidos, aunado a que, también resulta necesario que se efectúe la reglamentación relativa a la ley 2069 de 2020.

Destacó también que para poder ser beneficiado por los programas implementados por la Dirección de Inclusión Productiva del departamento Administrativo para la Prosperidad Social, es indispensable que se dé cumplimiento a los requisitos descritos en la Resolución 1166 de 2021.

Señaló también que fue a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, la que es una entidad diferente al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, a quien se ha atribuido competencias en torno a la ejecución de las actividades tendientes a lograr la atención y reparación de las víctimas, dando cumplimiento así a lo establecido en la ley 1448 de 2011 y 2078 de 2021.

Concluye que la acción de tutela objeto de análisis, no cumple con el requisito de subsidiariedad, en tanto existen otros medios idóneos y eficaces para obtener la protección pretendida, y tampoco se aportó prueba siquiera sumaria de que fuera posible que se produjera un perjuicio irremediable. Reiteró que la acción de tutela no puede ser considerada el mecanismo para solicitar la inclusión en programas sociales, pues ello implicaría omitir la aplicación de los criterios de focalización, y generar una afectación al principio de igualdad.

Por lo tanto, atendiendo los argumentos expuestos en los apartes anteriores, solicitó que la acción de tutela presentada por la señora María Isabel Bernal sea "denegada" por improcedente, o se declare la existencia de un actuar temerario por parte de la accionante, o la existencia de cosa juzgada.

Aunado a lo ya expuesto, a través del memorial al que correspondió el Código Astrea 172669, la misma entidad informó que, la petición presentada por la accionante el 6 de mayo de 2023, a la que correspondió el número interno E-2023-2023-155547, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social

dio la respuesta incluida en el documento al que correspondió el radicado S-2023-4204-528290. Destacó además que este último documento fue dado a conocer a la persona a quien se encontraba dirigido, pues el mismo fue enviado tanto a la dirección suministrada para ello, como también al correo electrónico que fue dado a conocer con el mismo fin.

Angelica del Pilar Torres Agudelo actuando en su calidad de Representante Legal suplente de asuntos del patrimonio autónomo INNPULSA COLOMBIA, el cual es administrado por la FIDUCIARIA COLOMBIANA DE COMERCIO EXTERIOR S.A. —en adelante FIDUCOLDEX— manifestó en relación a los hechos en los que se fundamenta la solicitud de tutela objeto de análisis:

- A. No le consta aquel contenido en el numeral 1.
- B. Respecto del descrito en el numeral segundo, señaló que es cierto. Aclaró que debido a que la FIDUCOLDEX, como administrador y vocero del Patrimonio Autónomo INNPULSA COLOMBIA, no ostenta la competencia para dar respuesta a la petición presentada por la accionante, el 20 de abril de 2023, en tanto no es responsable del programa denominado “*MI NEGOCIO*”, a través del documento al que correspondió el radicado PAI-11730, emitido el 11 de mayo de 2023, remitió tal petición al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.
- C. Respecto de lo señalado en el numeral tercero, aclara que no es cierto, pues FIDUCOLDEX, actuando como administrador y vocero del Patrimonio Autónomo INNPULSA COLOMBIA, dio respuesta “...*de fondo...*”, a la petición presentada por la accionante.
- D. En relación a aquel incluido como el fundamento 4, aclara que no le consta, pues FIDUCOLDEX no conoce la información relativa a los procedimientos adelantados por la accionante ante otras entidades.
- E. En lo que se refiere al fundamento 5, señaló que no le consta.

Aunado a lo anterior, aclaró que el Patrimonio Autónomo INNPULSA COLOMBIA, no fue incluido entre las entidades mencionadas en la Ley 1448 de 2011, como aquellas a las que se le encargo realizar actividades tendientes a garantizar la atención y reparación de las personas que han adquirido la calidad de víctima como consecuencia del conflicto armado que ocurre en Colombia.

Señaló que, aunque se han realizado varias actividades tendientes a alcanzar la formalización necesaria para el traslado presupuestal y metodológico de los proyectos de emprendimiento que son desarrollados por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, entre los que se encuentra incluido aquel denominado “*Mi Negocio*”, no se han obtenido los resultados deseados.

Atendiendo lo ya expuesto, aclaró que el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, ha manifestado en varios escenarios que aun continua con la administración del programa “*Mi Negocio*”, y ello puede constatarse al efectuar la consulta de la información contenida en la pagina web de tal entidad.

Por lo tanto, atendiendo los argumentos expuestos en los apartes anteriores, señala que carece de legitimación en la causa por pasiva respecto de la acción de tutela objeto de análisis, pues a él no le ha sido encargada la tarea de dar aplicación a la ley 1448 de 2011, ni es la encargada de desarrolla el programa denominado “*MI NEGOCIO*”.

Señaló además que, al verificar sus bases de datos, constató que el 5 de mayo de 2023 la accionante presentó ante ellos una petición a la que correspondió el “...*número de correspondencia interna E-2023-161946...*”, respecto de la que, el Patrimonio Autónomo INNPULSA COLOMBIA, dando aplicación a lo establecido en el inciso final del artículo 19 de Ley 1755 de 2015, dio la respuesta incluida en el documento al que correspondió el numero PAI-11731 del 11 de mayo de 2023, el cual fue enviado al correo electrónico señalado para ello por la señora María Isabel Bernal.

Así mismo aclara, que atendiendo lo dispuesto en el artículo 21 de la ley 1755 del 2015, la petición a la que se alude en el aparte anterior, a través del documento al que correspondió el número PAI-11730, el cual fue elaborado el 11 de mayo de 2023, y enviado al correo electrónico sevicioalciudadano@prosperidadsocial.gov.co, fue remitida al departamento Administrativo para la Prosperidad Social, por ser esta la entidad competente para pronunciarse sobre tal asunto.

Por lo tanto, concluyó señalando que debido a que FIDUCOLDEX como administrador y vocero del Patrimonio Autónomo INNPULSA COLOMBIA respondió a la petición presentada por la accionante el 5 de mayo de 2023, en la forma que le era posible debido a sus competencias, y “...*en los términos legales...*”, no se presentó vulneración alguna de los derechos a los que se alude en la acción de tutela objeto de análisis.

Para finalizar, y atendiendo lo ya expuesto solicitó se desvincule del procedimiento relativo a la acción de tutela a la que se alude en esta providencia, a “...**FIDUCOLDEX** como administrador y vocero del **PATRIMONIO AUTÓNOMO INNPULSA COLOMBIA...**”.

Es menester aclarar que no obstante habérsele dado a conocer el contenido de la providencia emitida el 10 de julio de 2023, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, no realizaron pronunciamiento alguno respecto de la solicitud de tutela a la que correspondió el radicado 2023-00241.

III. PROBLEMA JURÍDICO

Con el fin de emitir la decisión relativa a la solicitud de tutela objeto de análisis, deberá darse respuesta a los siguientes problemas jurídicos:

¿Vulneró el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social el derecho fundamental de petición, del que es titular la señora María Isabel Bernal, al no haber dado respuesta a la petición ante ella presentada por esta última, el 6 de mayo de 2023?

¿Vulneró el Patrimonio Autónomo INNPULSA COLOMBIA el derecho fundamental de petición del que es titular María Isabel Bernal, al haber dado a la petición por esta última presentada el 5 de mayo de 2023, la respuesta incluida en el documento al que correspondió el radicado PAI-11731 del 11 de mayo de 2023?

IV. CONSIDERACIONES

1. Competencia.

De conformidad con el artículo 86 Superior, el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991, el numeral 1° del artículo 1° del Decreto 1382 de 2000 y el artículo 1° del Decreto 333 de 2021, este Despacho es competente para conocer la presente acción constitucional.

2. Del derecho de petición.

Frente al Derecho Fundamental de Petición, cabe rememorar que éste es de carácter constitucional con sustento en el artículo 23 de la Carta Política, en virtud del cual las personas tienen la facultad de elevar solicitudes respetuosas ante las autoridades y, además, a obtener pronta respuesta a ellas, por cuanto exige un pronunciamiento oportuno.

Dicho derecho, además fue regulado en la Ley 1755 de 2015, la que impone las reglas generales para presentar y contestar el derecho de petición, estableciéndose en su primer artículo *"Sustitúyase el Título II, Derecho de Petición, Capítulo I, Derecho de Petición ante las autoridades-Reglas Generales, Capítulo II Derecho de petición ante autoridades-Reglas Especiales y Capítulo III Derecho de Petición ante organizaciones e instituciones privadas, artículos 13 a 33 de la Parte Primera de la Ley 1437 de 2011"*, refiriendo entonces el artículo 13 de la normativa sustituida que:

"Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades, en los términos de este código, por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución completa y de fondo sobre la misma respuesta".

En el mismo compendio normativo, se dispusieron los términos que se deben tener en cuenta para resolver los derechos de petición, de la siguiente manera:

"Art. 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."

Al respecto, la Corte Constitucional en Sentencia C-007 de 2017, memorada en el proveído T-044 de 2019, indicó que la respuesta al derecho de petición debe cumplir con las siguientes características para que se considere que se encuentra satisfecha el derecho fundamental bajo estudio:

"(i) Prontitud. Que se traduce en la obligación de la persona a quien se dirige la comunicación de darle contestación en el menor tiempo posible, sin que exceda los términos fijados por la Ley 1755 de 2014. En aras de fortalecer esta garantía el Legislador previó que la ausencia de respuesta puede dar lugar a "falta para el servidor público y (...) a las sanciones correspondientes de acuerdo con el régimen disciplinario."

(ii) Resolver de fondo la solicitud. Ello implica que es necesario que sea clara, es decir, inteligible y de fácil comprensión ciudadana; precisa de modo que atienda lo solicitado y excluya información impertinente, para evitar respuestas evasivas o elusivas; congruente, o que se encuentre conforme a lo solicitado de modo que lo atienda en su

totalidad; y consecuente con el trámite que la origina, cuando es el caso en que se enmarca en un proceso administrativo o una actuación en curso, caso en cual no puede concebirse como una petición aislada.

(iii) Notificación. No basta con la emisión de la respuesta, sino que la misma debe ser puesta en conocimiento del interesado y, ante el juez de tutela. Ello debe ser acreditado."

Sin embargo, es necesario resaltar que la jurisprudencia constitucional es consistente en sostener que el derecho de petición no supone que la Administración deba acceder a lo pedido, como se vio en la ya citada sentencia T-044 de 2019, en la que se estudió:

"Esta Corporación ha destacado además que la satisfacción del derecho de petición no depende, en ninguna circunstancia de la respuesta favorable a lo solicitado. De modo tal se considera que hay contestación, incluso si la respuesta es en sentido negativo y se explican los motivos que conducen a ello. Así las cosas, se ha distinguido y diferenciado el derecho de petición del "el derecho a lo pedido", que se emplea con el fin de destacar que "el ámbito de protección constitucional de la petición se circunscribe al derecho a la solicitud y a tener una contestación para la misma, y en ningún caso implica otorgar la materia de la solicitud como tal."

Aunado a las anteriores consideraciones, encuentra esta Juzgadora que el derecho de petición, como los demás derechos fundamentales, cuentan con unos componentes que constituyen su núcleo esencial y otros que son denominados elementos estructurales. Los primeros, son características ontológicas de las prerrogativas constitucionales, mientras que los segundos, se erigen como factores circundantes que permiten la garantía del derecho fundamental y que guardan cercanía con el núcleo esencial. De esta forma se expuso en sentencia C-007 de 2017:

"Este Tribunal ha precisado el entendimiento de los últimos tres requisitos en el sentido de establecer que los elementos estructurales se refieren a aquellos más cercanos a su núcleo esencial, es decir, los aspectos inherentes al ejercicio del derecho que consagren límites, restricciones, excepciones y prohibiciones que afecten dicho núcleo esencial, delimitado por la Constitución. Adicionalmente, ha definido el núcleo esencial como "como el mínimo de contenido que el legislador debe respetar, es esa parte del derecho que lo identifica, que permite diferenciarlo de otros y que otorga un necesario grado de inmunidad respecto de la intervención de las autoridades. Y, en sentido negativo debe entenderse "el núcleo esencial de un derecho fundamental como aquel sin el cual un derecho deja de ser lo que es o lo convierte en otro derecho diferente o lo que caracteriza o tipifica al derecho fundamental y sin lo cual se le quita su esencia fundamental".

Entonces, abarcando propiamente el artículo 23 de la Constitución Política, la Corte Constitucional describió dichos aspectos en la sentencia T-058 de 2018, así:

"Siguiendo estas consideraciones, la Corte Constitucional mediante la Sentencia C-951 de 2014, por medio de la cual se estudió el Proyecto de Ley Estatutaria "(p)or medio del cual se regula el derecho fundamental de petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo", precisó que el núcleo esencial del derecho fundamental de petición comprende: i) la formulación de la petición; ii) la pronta resolución, iii) la respuesta de fondo y iv) la notificación al peticionario de la decisión. En concordancia, se ha precisado que sus elementos estructurales son: (i) el derecho de toda persona a presentar peticiones ante las autoridades por motivos de interés general o particular; (ii) la solicitud puede ser presentada de forma verbal o escrita; (iii) la petición debe ser formulada respetuosamente; (iv) la informalidad en la petición; (v) la prontitud en la resolución; y (vi) la competencia del Legislador para reglamentar su ejercicio ante organización privadas".

En este punto, valga hacer énfasis acerca de la preponderancia que detenta la prueba documental que acredita el efectivo enteramiento al peticionario de la respuesta generada por la entidad pública o el particular receptor de la petición, pues sin esta no es posible perfeccionar el núcleo esencial del derecho de petición, como lo ha manifestado la H. Corte Constitucional en sentencia T-149 de 2013:

"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.

A partir de esta reflexión, es claro que, si la entidad está obligada a tener una constancia de la comunicación con el peticionario para probar la notificación efectiva de su respuesta, con mayor razón el juez constitucional, para evaluar el respeto al núcleo esencial de tal garantía debe verificar la existencia de dicha constancia y examinar que de allí se derive el conocimiento real del administrado sobre la respuesta dada".

3. Del derecho de petición en el caso de las víctimas del conflicto armado.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que, en el caso de las peticiones presentadas por las víctimas del conflicto armado de Colombia, la H. Corte Constitucional ha impuesto una carga adicional a las entidades para resolver sus solicitudes, ya que gozan de especial protección por parte del Estado.

En la sentencia T-025 de 2004, dicha Corporación señaló que, en las respuestas dadas a las peticiones presentadas por las víctimas de desplazamiento forzado, debe tenerse en cuenta que el Estado debe garantizar el restablecimiento de sus derechos, y por ello conviene observar una serie de condiciones especiales para resolver sus solicitudes ante cualquier entidad.

Ello, no solo en la medida que la Constitución Política otorgó protección constitucional al Derecho de Petición como un medio para garantizar la consecución de los fines esenciales del estado social de derecho, sino también porque de las peticiones presentadas por las víctimas de desplazamiento forzado su entrega oportuna y adecuada se debe propender por superar el estado de cosas inconstitucional en que se encuentran.

Tales posturas, han sido reseñadas en sentencia T-377 de 2017, la cual recopila lo dicho en, entre otras, sentencias T-839 de 2006, T-630 de 2009, T-496 de 2007, T-745 de 2006 y Auto 099 de 2016 de la H. Corte Constitucional, respecto de la protección al derecho fundamental de petición en personas que han sido objeto del hecho victimizante de desplazamiento forzado.

Dentro de los requisitos que deben observarse, se enumeran los siguientes:

"(i) Contestar una solicitud de entrega de ayuda humanitaria con la simple indicación del trámite interno que debe adelantarse para conseguirla, no puede entenderse como una respuesta válida, que satisfaga el derecho fundamental de petición. Una contestación en esos términos constituye una violación del derecho a formular peticiones.

(ii) Frente a solicitudes de entrega de ayuda humanitaria, las autoridades deben responder indicando una fecha cierta en la que ésta será entregada en caso de que tengan derecho a ella. En todo caso, dicha fecha debe ser razonable y oportuna.

(iii) Las autoridades no pueden someter a la población desplazada a un "peregrinaje institucional" para acceder a sus derechos, por lo cual es necesario que reciban de ellas una atención definitiva y directa frente a su apremiante situación. Por lo tanto, es necesario evitar por parte de las autoridades respuestas evasivas o simplemente formales.

(iv) Para que las autoridades cumplan con su obligación de garantizar este derecho, es de "vital importancia" el adecuado manejo, registro y control de la información, con el fin de que las autoridades competentes tengan "pleno conocimiento de las solicitudes recibidas, su estado, trámite y respuesta, así como de su comunicación efectiva al desplazado" (...)"

Bajo esos mismos criterios, la Corporación ha determinado que los anteriores requisitos van concatenados con la protección del derecho fundamental al

debido proceso de una persona en víctima de desplazamiento forzado, en casos que la solicitud esté encaminada a la obtención de reconocimiento y entrega efectiva de los medios por los cuales se espera reestablecer sus derechos, como en el caso concreto, del otorgamiento de una indemnización por su situación particular como víctima de desplazamiento forzado.

Por ello, para prevenir vulnerar, adicional al derecho fundamental de petición, el debido proceso de una persona que eleva una solicitud ante una entidad estatal, como en el caso concreto la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, se debe tener en cuenta que se pone en riesgo o vulnera también el mínimo vital:

"(i) Cuando la entidad competente no reconoce, debiendo hacerlo, la ayuda humanitaria o la prórroga a la población desplazada que cumple con los requisitos para acceder a ella. Esta situación se presenta cuando, entre otras, las autoridades toman en cuenta requisitos, formalidad y apreciaciones que no corresponden con la situación en la que se encuentran quienes reclaman ayuda humanitaria, o cuando esas autoridades aducen formalidades o requisitos que no se encuentran en el ordenamiento jurídico.

4. Caso en concreto.

Descendiendo al caso en concreto, es posible evidenciar que los hechos que suscitaron el ejercicio de la acción de tutela objeto de análisis, están relacionados con las respuestas dadas a las peticiones presentadas por la accionante, ante el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, y el Patrimonio Autónomo INNPULSA COLOMBIA, a través de la que pretendía se le brindara determinada información relativa al "PROYECTO MI NEGOCIO".

Con antelación a efectuar el análisis necesario de las respuestas que han sido brindadas a las solicitudes presentadas por la accionante, es menester determinar, si esta última ha incurrido en un actuar temerario, atendiendo a lo sobre tal asunto señalado por la Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, al presentar el informe correspondiente. Para ello, resulta pertinente señalar, que respecto de los requisitos que deben verificarse para constatar que una persona ha incurrido en un actuar temerario, la H. Corte Constitucional, en la sentencia T-203 del 2022, precisó:

De conformidad con lo señalado en la sentencia T-014 de 1996, un actor o su representante legal incurren en conducta temeraria cuando

"...promueve varias veces la acción de tutela con ocasión de unos mismos hechos, sin que exista razón valedera que la justifique.

Ya la ley, al exigir a quien interpone una tutela, la manifestación bajo juramento de que no ha hecho con anticipación, apoyado en los mismos hechos y razones de derecho (art. 37, inc. 2º,

idem), estableció la prohibición, que en la norma siguiente desarrolla y le atribuye consecuencias.

Esas consecuencias a que se acaba de aludir afectan al actor como a su apoderado....

En relación con el demandante, la temeridad puede conducir a que se rechace la demanda, cuando la situación se detecta al momento de resolver sobre su admisión, o, que el negocio se decida mediante sentencia desfavorable, cuando el proceso consiguió todo su desarrollo.

Para el apoderado judicial, la norma consagra una sanción disciplinaria de suspensión en el ejercicio profesional "al menos por dos años" o peor todavía, la cancelación de la tarjeta profesional si se establece que el abogado está reincidiendo en su conducta temeraria".

Según esa jurisprudencia son varios los requisitos que deben concurrir para que una actuación se considere temeraria:

- 1. Que se presente una misma acción de tutela, esto es, por los mismos hechos y para reclamar el mismo derecho, en oportunidades diferentes, ya sea ante distintos jueces o ante el mismo juez;*
- 2. Que la tutela sea presentada por la misma persona o por su representante; y*
- 3. Que la presentación reiterada de la acción de tutela se haga sin un motivo razonable, expresamente mencionado para justificar la nueva acción.*

...

Aunado a lo anterior, y en torno a las relaciones existentes entre la cosa juzgada, y el actuar temerario, y aquellas circunstancias que pueden impedir considerar que esta última se ha configurado, la H. Corte Constitucional, en la sentencia T-391 de 2022, precisó:

...

30. La Corte Constitucional ha sostenido que la interposición simultánea o sucesiva de acciones de tutela materialmente idénticas puede conducir a la declaratoria de improcedencia de la solicitud de amparo por cosa juzgada o temeridad.

31. La cosa juzgada constitucional es una institución jurídico procesal mediante la cual se otorga a las decisiones judiciales el carácter de "inmutables, vinculantes y definitivas". Los fallos de tutela hacen tránsito a cosa juzgada una vez la Corte Constitucional decide no seleccionarlos, o en caso de que sean seleccionados, después de

proferido el fallo de revisión. La Corte Constitucional ha precisado que la cosa juzgada en los trámites de tutela se configura cuando "se adelanta un nuevo proceso con posterioridad a la ejecutoria de la sentencia" y se constata que entre los procesos existe triple identidad de (i) partes, (ii) hechos y (iii) objeto. El principal efecto de la cosa juzgada es la imposibilidad de que el juez de tutela pueda reabrir y volver a conocer de fondo sobre una controversia que ya fue resuelta en un fallo de tutela anterior. Por lo tanto, la constatación de la existencia de este fenómeno da lugar a la declaratoria de improcedencia de la solicitud de amparo.

Por su parte, la "actuación temeraria" se configura cuando se presentan acciones de tutela de forma simultánea y sucesiva que comparten la triple identidad y, además, se constata "la ausencia de justificación en la presentación de la nueva demanda, vinculada a un actuar doloso y de mala fe por parte del libelista". De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, no existe mala fe y, por tanto, no se configura temeridad, cuando las acciones de tutela se presentan por: (i) la falta de conocimiento del demandante, (ii) el asesoramiento errado por parte de abogados y (iii) la condición de indefensión del actor o "la necesidad extrema de defender un derecho...

Por lo tanto, atendiendo las anteriores precisiones, no es posible concluir que en el caso objeto de análisis, el accionante haya incurrido en un actuar temerario, pues las peticiones que suscitaron el ejercicio de las acciones de tutela a las que correspondieron los radicados 11001-31-87-027-2023-00039-00, 11001340200520230000400 y 11001310502920220038800 fueron presentadas por tal persona ante el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social el 17 de febrero de 2023, 12 de diciembre de 2022 y el 4 de octubre de este último año, mientras que la que suscito la presentación de la solicitud de tutela que ahora se analiza, fue conocida por tal entidad, el 5 de mayo de 2023.

Lo expuesto en el aparte anterior evidencia, que las acciones de tutela a las que se alude en él, carecen del mismo objeto, pues se orientan a obtener respuesta de peticiones distintas. Aunado a lo anterior es menester señalar, que en atención a que, aun no ha sido posible por parte del accionante obtener el acceso a programas tales como aquel denominado "MI NEGOCIO", aun cuando con las peticiones presentadas se persigan la obtención de información similar, ello no puede calificarse como un actuar inadecuado, en tanto puede presentarse la variación de las circunstancias relativas a la implementación de tales beneficios, cuyo conocimiento pueden ser de interés del accionante.

Al respecto resulta pertinente recordar, que tal como fue señalado en los informes presentados tanto por FIDUCOLDEX y el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, es posible que eventualmente se realice el "...traslado presupuestal y metodológico de los proyectos de emprendimiento ejecutados..." por esta última entidad.

Así mismo, es menester señalarse que en la Ley 1437 de 2011, se establece el trato que puede darse a una petición en caso de que esta resulte reiterativa, aun cuando, lo pretendido pueda ser susceptible de modificación en cuanto a la implementación del programa o del presupuesto para esto último asignado, o incluso en relación a la entidad competente para adoptar las medidas en relación a tal asunto, y esto último no ha ocurrido.

Hecha la anterior precisión, debe entonces verificarse en primer lugar, si la respuesta brindada por el Patrimonio Autónomo INNPULSA COLOMBIA, a la petición presentada por la señora María Isabel Bernal, reúne las características necesarias para considerar que con la misma se garantiza el derecho fundamental de petición.

Así pues, el contenido del documento al que correspondió el radicado PAI-11731, evidencia que con el fin de dar respuesta a la petición presentada por María Isabel Bernal, a la que correspondió el numero E-2023-161946, el Patrimonio Autónomo INNPULSA COLOMBIA, dio aplicación a los artículos 19 y 21 de la ley 1437 de 2011, en especial atendiendo a que la competencia para la implementación del programa denominado "*MI NEGOCIO*", la ostenta el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

Así mismo, debe tenerse en cuenta que, como anexos del informe presentado por FIDUCOLDEX, fueron aportados:

1. El documento que contiene las imágenes con las que es posible constatar el envío del escrito al que correspondió el radicado PAI-11730, a la dirección de correo electrónico servicioalciudadano@prosperidadsocial.com, a través del que se efectuó la remisión de la petición presentada por la accionante al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.
2. El documento que contiene las imágenes con las que es posible constatar el envío al correo electrónico mariaisabelbernal21@gmail.com, el 11 de mayo de 2023, del documento al que correspondió el radicado PAI-11731, y una copia de aquel al que se alude en el numeral anterior.

Así pues, debe tenerse en cuenta que, para dar respuesta a la petición presentada por el accionante, ante el Patrimonio Autónomo INNPULSA COLOMBIA, se dio aplicación no solo al artículo 19 de la Ley 1437 de 2011, sino también al artículo 21 de la misma, e incluso se ejecutaron las actividades señalados en este último, durante el lapso concedido para ello, esto es, los cinco días siguientes al momento en que fue recibida la petición correspondiente.

Por lo tanto, no se evidencia una vulneración del derecho fundamental de petición por parte del Patrimonio Autónomo INNPULSA COLOMBIA, pues el uso

de las posibilidades a las que se alude en los artículos ya referenciados, debe considerarse también como formas adecuadas de garantizar el mencionado derecho.

Por otro lado, y en lo que respecta a las actividades desplegadas por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, deben realizarse algunas consideraciones adicionales. En relación a ello debe mencionarse que tal entidad manifestó que a la petición ante ella presentada por la accionante el 6 de mayo de 2023, dio la respuesta incluida en el documento al que correspondió el número S-2023-4204-528290, el cual fue elaborado el 8 de mayo de 2023.

Resulta necesario también señalar que, al verificar el contenido del mencionado documento, se constata que el mismo contiene una respuesta que puede ser calificada como precisa, congruente y consecuente, pues en ella se expone de forma clara las razones por las que no es posible vincular a la accionante al programa denominado "Mi Negocio", o a alguno relacionado con la implementación de proyectos productivos. Al respecto, en el documento al que ahora se alude, de forma expresa se señaló:

"...No obstante, lo anterior, para la vigencia actual, este programa no se encuentra disponible por cuanto no se cuenta con recursos asignados a la ficha de emprendimiento.

...

Así las cosas, le informamos que NO es posible atender de manera favorable su solicitud relacionada con la vinculación a un programa de proyecto productivo, por cuanto como ya se mencionó, el municipio en el cual se encuentra su lugar de residencia NO fue seleccionado dentro del proceso de focalización para ser intervenido a través de los programas que hacen parte de la Dirección de Inclusión Productiva, aunado a que por tratarse de una zona urbana, no se cuenta con recursos disponibles para su atención a través del programa Mi negocio."

Es preciso resaltar también, que la respuesta a la que ahora se alude también puede ser calificada como oportuna, pues la misma fue dada a conocer a la accionante a través del correo electrónico suministrado para ello, el 10 de mayo de 2023, esto es, durante el trascurso del lapso concedido en el artículo 14 de la ley 1437, e incluso entregado en la dirección establecida para efectuar notificaciones por la señora María Isabel Bernal, el 12 de mayo de 2023, según consta en la certificación sobre tal asunto emitida por Servicios Postales Nacionales S.A.

Por lo tanto, y atendiendo los argumentos ya expuestos, no se evidenció que del actuar las entidades accionadas y vinculadas se haya derivado alguna vulneración del derecho fundamental de petición del que es titular la María Isabel Bernal, por lo que deberá negarse el amparo pretendido a través de la acción de tutela que ha sido objeto de análisis en esta providencia.

V. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO TRECE LABORAL DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ D.C.**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

RESUELVE:

- PRIMERO:** **NEGAR LA PROTECCION** del derecho fundamental de petición del que es titular la señora María Isabel Bernal, por las razones expuestas en esta providencia.
- SEGUNDO:** **NOTIFICAR** la presente providencia a las partes a través de correo electrónico.
- TERCERO:** **ENVIAR** el expediente a la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión, si en el término de ejecutoria esta decisión no es impugnada.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

La Juez,



YUDY ALEXANDRA CHARRY SALAS

LCGZ