

INFORME SECRETARIAL. Bogotá D.C., veinticuatro (24) de enero de dos mil veintitrés (2023). Al Despacho de la señora Juez el expediente **2023-00017**, informando que las accionadas contestaron el requerimiento efectuado, y 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., veinticuatro (24) de enero de dos mil veintitrés (2023).

I. ANTECEDENTES

El señor Marco Antonio Moreno Molina, quien actúa en causa propia, interpuso acción de tutela en contra de la Nación – Ministerio de Industria y Comercio, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social e Innpulsa Colombia, por la presunta vulneración de su derecho fundamental de petición.

Como sustento de sus aspiraciones, informó que ostenta la calidad de víctima de desplazamiento forzado, que se encuentra en una situación económica muy difícil por cuanto la UARIV no le ofrece atención humanitaria, por lo que está solicitando el Proyecto Productivo – Generación de ingresos “Mi Negocio”, sin que se le haya informado si le falta algún documento, pese a que ya realizó el Plan de Atención y Reparación Integral a las Víctimas – PAARI. Igualmente, manifestó que es cabeza de familia.

Como consecuencia, solicitó se ordene al competente que indique la fecha en que se le va a entregar el proyecto productivo, se le informe si le hace falta algún documento y, de no adjudicársele el proyecto que se le entregue el dinero en especie, se lo inscriba en el listado de potenciales beneficiarios para acceder al incentivo, y que se ordene su inclusión en el programa del Gobierno Nacional, ya que considera que cumple con el estado de vulnerabilidad.

II. TRÁMITE Y CONTESTACIÓN

En proveído del 20 de enero de 2023, se admitió la presente acción de tutela, se vinculó a la Unidad para la Atención y la Reparación Integral a las Víctimas – U.A.R.I.V. y se requirió a las accionadas para la contestaran, rindiendo un

informe detallado sobre los hechos y pretensiones contenidas en la acción constitucional.

Innpulsa Colombia, mediante su vocera Fiducoldex S.A., contestó en memorial del 23 de enero de 2023 solicitando su desvinculación del trámite, puesto que la petición que le fue trasladada fue debidamente contestada.

Informó que no le constan los hechos sustento de la acción, explicó ampliamente la naturaleza jurídica de la entidad, los programas que adelanta actualmente, y respecto del derecho de petición formulado, señaló que le fue trasladado por parte del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo el 20 de enero del año en curso, fecha en la que a su vez fue remitida por competencia al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, aspecto que fue debidamente notificado al peticionario, con lo que se superó el hecho que originó la tutela.

La Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas – U.A.R.I.V., contestó en Oficio 2023-0099830-1 del 20 de enero de 2023, solicitando su desvinculación del trámite y que se declare la improcedencia de la acción.

Informó que en vista que las pretensiones formuladas tienden a la obtención de proyectos productivos, los mecanismos idóneos para ello no se pueden activar por intermedio de la acción de tutela, por lo que explicó las vías para ello junto con las entidades que las administran. Finalmente, señaló que, al no ser la competente para satisfacer lo pretendido, no está negando la reparación, sino que se vislumbra que carece de legitimación en la causa por pasiva para ello.

La Nación - Ministerio de Comercio, Industria y Turismo contestó solicitando que se declare la improcedencia de la acción de tutela o la misma sea negada, ante la ausencia de vulneración de derecho fundamental alguno.

Informó que el derecho de petición elevado se resolvió mediante comunicado del 20 de enero de 2023, en el que se resolvió el fondo de lo pretendido y se corrió traslado a Innpulsa Colombia, por lo que de su parte no se ha amenazado o vulnerado derecho fundamental alguno, y que dentro de sus competencias no puede entregar proyectos, beneficios o cualquier otro rubro similar.

El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social - DPS contestó la tutela mediante oficio radicado 170010, en el que solicitó negar las pretensiones incoadas y su desvinculación del trámite.

Manifestó que, mediante oficio del 15 de noviembre de 2022, notificó debidamente la respuesta a la petición formulada, con lo que se colige que no incurrió en alguna omisión que amenazara o vulnerara los derechos fundamentales incoados. Explicó detalladamente la competencia con que cuenta para la administración de los programas de manejo de entrega de beneficios a las víctimas del conflicto armado, así como los procedimientos para la obtención de aquellos.

III. PROBLEMA JURÍDICO

Como problema jurídico, se estudiará si se vulneran los derechos fundamentales invocados por el proceder de las accionadas, y las consecuencias jurídicas de ello.

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.

Ya desde 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 el 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, 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, con el escrito inicial se aportó el derecho de petición radicado ante el Ministerio accionado con consecutivo 1-2022-033920 del 9 de noviembre de 2022, en el que solicita a éste y a Innpulsa Colombia, en el que solicita que se acceda a su proyecto productivo "Mi Negocio".

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, contestó en oficio 2023-01-20001260 del 20 de enero de 2023, en la que se informa que se trasladó la solicitud al patrimonio autónomo Innpulsa Colombia, puesto que dentro de sus competencias no se encuentra la ejecución de las políticas relacionadas con los proyectos productivos, siendo ésta última la idónea para el fin.

A su turno, Innpulsa Colombia respondió la petición en misiva de radicado PAI-10753 del 20 de enero de 2023, en la que negó el reconocimiento del proyecto productivo, por cuanto no se cumplen los requisitos de postulación de la convocatoria. Explicó los programas adelantados por la entidad, los mecanismos para acceder a ellas, así como por otras entidades que participan en el proceso. También expresó que, mediante oficio del 20 de enero del año en curso, trasladó la solicitud al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, por ser la competente para atender las solicitudes.

Dichas misivas se notificaron debidamente al peticionario al correo electrónico informado tanto en el derecho de petición como en la acción de tutela, como consta en los correos electrónicos de esa fecha.

En relación con la petición radicada ante el DPS, la entidad la contestó en oficio radicado 8-2022-4204-418108 del 15 de noviembre de 2022, en el sentido de precisar que para la vigencia actual el programa de Mi Negocio no se está ofertando y, en consecuencia, no es posible acceder a su otorgamiento, puesto que no cuenta con recursos asignados a la ficha de emprendimiento. Así mismo, explicó las razones jurídicas para negar la vinculación a un programa de proyecto productivo, así como el hecho que el municipio de residencia del tutelante no se encuentra incluido dentro de los seleccionados para el proceso de focalización. Tal y como consta en el oficio de respuesta, tal comunicado se notificó al peticionario en correo electrónico del 17 de noviembre de 2022.

Por tanto, se colige que cada una de las entidades, según su competencia, resolvieron de fondo las respectivas peticiones ya que atendieron todos los interrogantes y sustentaron debidamente las razones para negar el otorgamiento o vinculación a un proyecto productivo.

Así mismo y como ocurre en el *sub lite*, debe tenerse en cuenta que la respuesta al derecho de petición no necesariamente debe ser positiva y accediendo a lo pretendido, sino que debe atender los puntos objeto de la petición y anunciar las razones por las cuales se accede o no a lo solicitado, como ha sido sostenido por la H. Corte Constitucional en, entre otras, sentencia T-357 de 2018 al considerar que:

"Al respecto, es preciso recordar que de acuerdo con la propia jurisprudencia constitucional el derecho de petición "(...) no implica una prerrogativa en virtud de la cual, el agente que recibe la petición se vea obligado a definir favorablemente las pretensiones del solicitante", así, se entiende que el mismo no se ha visto conculcado cuando la autoridad responde oportunamente al peticionario, sin perjuicio de que la respuesta sea negativa. Esto quiere decir que, conforme lo ha reiterado la Corte Constitucional en varios pronunciamientos "(...) la respuesta no implica necesariamente la aceptación de lo solicitado, ni se concreta necesariamente en una respuesta escrita".

Dicha respuesta tampoco vulnera el derecho a la igualdad del actor, en la medida que las entidades deben obrar en estricta aplicación del ordenamiento jurídico contenido en las normas que regulan los proyectos productivos, encontrando justificación legal para su proceder, sin que ello pueda considerarse renuencia o respuesta genéricas, máxime cuando no están obligadas a acceder a los intereses del peticionario, en virtud del artículo 23 de la Constitución Política.

Como consecuencia y en vista que con la notificación de las mencionadas misivas se resolvió el fondo de lo pretendido, se negará el amparo al derecho fundamental de petición ante la inexistencia de su amenaza o vulneración.

Por otra parte y frente a las demás pretensiones, es pertinente recalcar que debe haber algún soporte probatorio de cara a su exigibilidad, como quiera que si bien la tutela goza de informalidad para su trámite, no es menos cierto que el Juez Constitucional tiene el deber de soportar su decisión en el acervo probatorio y no en las simples afirmaciones. Tal supuesto impone una carga en cabeza del tutelante, como lo ha expuesto la sentencia T-571 de 2015:

"En igual sentido, ha manifestado que: "un juez no puede conceder una tutela si en el respectivo proceso no existe prueba, al menos sumaria, de la violación concreta de un derecho fundamental, pues el objetivo de la acción constitucional es garantizar la efectividad de los derechos fundamentales, cuya trasgresión o amenaza opone la intervención del juez dentro de un procedimiento preferente y sumario." Así las cosas, los hechos afirmados por el accionante en el trámite de una acción de tutela, deben ser probados siquiera sumariamente, a fin de que el juez pueda inferir con plena certeza la verdad material que subyace con la solicitud de amparo constitucional.

Por otra parte, la Corte en Sentencia T-131 de 2007 se pronunció sobre el tema de la carga de la prueba en sede de tutela, afirmando el principio "onus probandi incumbit actori" que rige en esta materia, y según el cual, la carga de la prueba incumbe al actor. Así, quien pretenda el amparo de un derecho fundamental debe demostrar los hechos en que se funda su pretensión, a fin de que la determinación del juez obedezca a la certeza y convicción de que se ha violado o amenazado el derecho".

Como consecuencia, no se impartirá ninguna orden frente a las demás

pretensiones, como quiera que las accionadas demostraron su obrar en aplicación del ordenamiento jurídico, y adicionalmente tampoco se demostró una situación de debilidad o urgencia manifiesta que sustente el eventual amparo de algún otro derecho fundamental invocado.

Finalmente, por carecer de competencia para satisfacer las pretensiones incoadas, se desvinculará del trámite a la Nación - Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas – U.A.R.I.V.

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** los derechos fundamentales incoados Marco Antonio Moreno Molina, quien actúa en causa propia, por las razones antes expuestas.
- SEGUNDO:** **DESVINCULAR** del presente trámite a la Nación - Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas – U.A.R.I.V., por lo antes referido.
- TERCERO:** **NOTIFICAR** la presente providencia a las partes a través de correo electrónico.
- CUARTO:** **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

ERBC