REPÚBLICA DE COLOMBIA

JUZGADO DIECISIETE ADMINISTRATIVO DE BOGOTÁ D.C.
SECCIÓN SEGUNDA

Bogotá, D.C.12 de junio de 2019 Sentencia N. 76

Radicación:	**110013335-017-2019-000229-00**
Demandante:	**María Isabel Franco Chala**
Demandado:	**Alcaldía Mayor De Bogota – Alta Consejería Para Las Victimas - Fondo Emprender-Secretaría Distrital de Desarrollo**
Acción:	**Tutela –Hecho Superado**
Asunto:	**Derecho De Petición y Otros**

De conformidad con lo preceptuado en el artículo 86 de la Constitución Política y de los Decretos reglamentarios 2591 de 1991 y 1983 de 2017, procede el despacho a emitir fallo de fondo dentro del expediente de la referencia, para resolver la **ACCIÓN DE TUTELA** elevada en nombre propio, por la señora **MARÍA ISABEL FRANCO CHALA** , identificada con C.C. No.**39.715.885**, en contra de la **ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTA –ALTA CONSEJERÍA PARA LAS VICTIMAS –FONDO EMPRENDER Y LA SECRETARÍA DISTRITAL DE DESARROLLO** por considerar, que se incurrió en la violación de su derecho fundamental de petición.

I. ANTECEDENTES

SOLICITUD

El 30 de mayo de 2019, la señora **María Isabel Franco Chala**, instauró acción de tutela contra la **Alcaldía Mayor de Bogotá –Alta Consejería para las Víctimas-Fondo Emprender y la Secretaría Distrital de Desarrollo**, por estimar vulnerado su derecho constitucional fundamental de petición e igualdad.

Pretende la tutelante que por intermedio de la presente acción se ordene a la entidad accionada, resolver de fondo la petición que instauró ante esa entidad, para que se le manifieste una fecha cierta de cuándo se va a otorgar el proyecto productivo.

HECHOS

De acuerdo con la demanda los hechos pueden sintetizarse así:

1. La señora María Isabel Franco Chala, elevó peticiones ante la entidad accionada el día 22 de abril de 2019, bajo los Nos. 1-2019-9724 y 1-2019-9725.

2. A la fecha de presentación de la acción, la accionante no había recibido una respuesta de fondo a la solicitud.

ARGUMENTO DE LAS AUTORIDADES ACCIONADAS

La **Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogota -Alta Consejería para los Derechos de las Victimas, la Paz y la Reconciliación ACDVPR** el día 11 de junio de 2019,allegó mediante correo electrónico, allegó la contestación de la acción de tutela, informando que mediante oficio con radicado **No.2-2019-12659 de 10 de mayo de 2019**, brindó una respuesta de fondo a lo solicitado por la accionante en las peticiones 1-2019-9724, y 1-2019-9725 de 22 de abril de 2019, donde manifiesta que las funciones establecidas en el articulo 7 del Decreto 425 de 2016 son de asesorar, orientar y coordinar , desde la línea de generación de ingresos, en procesos de articulación entre el sector público y privado a fin de contribuir y facilitar la inserción productiva de la población víctima del conflicto armado residente en el la ciudad de Bogota.

Indica que creo una estrategia la cual cuenta con 5 componentes claramente diferenciados: 1. Acompañamiento psicosocial y orientación vocacional y laboral. 2. Formación académica superior. 3. empleabilidad 4. Orientación empresarial.5.seguimiento evaluación., de acuerdo a esto la ACDVPR realiza un proceso de caracterización en el componente de gestión de ingresos a través de las herramientas SIVIC en los centros locales de atención a víctimas –CLAV, este trámite es la puerta de ingreso a la ruta de gestión para la estabilización socioeconómica. De otra parte, manifiesta que procedió a consultar el sistema de información SIVIC y le registra proceso de caracterización.

Informa que según lo establecido en el artículo 2 del decreto 437 de 2016, la Secretaria Distrital de Desarrollo Económico, como líder del sector generación de ingresos es la entidad encargada de formular, orientar y coordinar políticas de incentivos para propiciar y consolidar la asociación productiva, en consecuencia, se remitió la petición a la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico (fls. 46-65).

Señala además que mediante oficio N.2-2019-12659 del 23 de mayo de 2019, fue enviado a la dirección aportada, con posterior reenvió con radicado de salida N. 2-2019-13795 recibido por la señora Matilde Restrepo, quien mediante contacto telefónico dicha persona informa que es la suegra y confirmó la dirección de correspondencia en constancia visible a folio 51.

El Fondo Emprender- SENA, allegó respuesta dentro del término otorgado por el Despacho, señalando que el SENA está encargado de cumplir con la función del Estado de invertir en el desarrollo social y técnico de los trabajadores, ofreciendo actividades productivas que contribuyan al desarrollo social, económico y tecnológico. En cuanto al desarrollo del Plan de Acción integral de Atención a la Población Victima del Conflicto consta de 3 fases, i) La inscripción en la A.P.E para tener acceso a los servicios de orientación, ocupación y formación ocupacional y asesoría para desarrollar proyectos productivos, sin importar su nivel de calificación. ii) la inscripción se puede realizar vía electrónica, en los centros de atención de la agencia pública y los diferentes centros locales de atención a víctimas, donde se brindará la orientación particular y concreta. iii) respecto del acceso preferencial la formación titulada a la población víctima, podrá acceder a los programas técnicos y tecnológicos del SENA, hasta un 20% de inclusión en los diferentes programas ofertados.

Al respecto la accionante puede presentarse a las diferentes convocatorias del Fondo Emprender, de manera autónoma, teniendo en cuenta una idea de negocio que eventualmente y agotados los procedimientos puede estructurar una empresa sostenible en el tiempo y a su vez posea rentabilidad desde el punto de vista económico; no obstante, la accionante no posee en el SENA trazabilidad que permita inferir o afirmar sobre su intención de participar en las convocatorias FE (Fondo Emprende), razón por la cual la accionada no ha vulnerado derecho fundamental, teniendo en cuenta que frente al otorgamiento de proyectos productivos no se he presentado a convocatorias o presentado petición, por lo cual se solicita declarar la falta de legitimación por pasiva y por ende la desvinculación del trámite constitucional.(Fl.11-20)

La Secretaria de Desarrollo Económico, dentro del término el día 06 de junio de 2019 envió contestación de la acción de tutela, en la cual manifiesto que emitió respuesta a la petición No. 912442019 y 912492019, informando que por medio de comunicación **No.2019ER2390 de 24 de abril de 2019,** brindo una respuesta de fondo a lo solicitado donde informa que la Secretaria Distrital de Desarrollo Económico tiene como objetivo orientar y liderar la formulación de políticas de desarrollo a las actividades comerciales, empresariales y de turismo del Distrito que conlleva a la generación de empleo y la Direccion e Desarrollo empresarial y empleo, tiene como objetivo la formulación, implementación y evaluación de políticas orientadas a fortalecer la productividad y competitividad de las empresas por medio de la asesoría a emprendedores, empresarios de la ciudad para el fortalecimiento de empresas ya constituidas.

Aclara que la Secretaria de Desarrollo Económico SDDE no tiene como función crear proyectos productivos, ni se tiene como actividad un banco de proyectos para ser asignados a las personas en general, sino que se hace el apoyo y acompañamiento brindando capacitación desde la idea de negocio, proyecto productivo o unidad productiva y colocación en empleos con empresas privadas.

También hace mención que dentro de las funciones dadas a la Secretaría no se encuentran las de dar empleo en entidades del Distrito, ni proyectos productivos con capital condonable (capital semilla) por tanto solo puede ORIENTAR A LA CONSECUCIÓN DE EMPLEO, FORTALECIMIENTO EMPRESARIAL Y ASISTENCIA TÉCNICA Y NO APORTA CAPITAL , NI FINANCIACIÓN DIRECTA.

Señala además que dicha comunicación fue remitida por correo certificado mediante guia No. 8036041209 de la empresa URBANEX y enviada el día 30 de abril de 2018 y devuelto por dirección errónea el día 3 de mayo

Subsidiariedad:

En virtud de lo dispuesto en el artículo 86 de la Constitución Política, la reiterada jurisprudencia constitucional adoptada en la materia, y los artículos concordantes del Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela tiene un carácter residual y subsidiario, razón por la cual sólo procede excepcionalmente como mecanismo de protección definitivo: (i) cuando el presunto afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, (ii) cuando existiendo, ese medio carezca de idoneidad o eficacia para proteger de forma adecuada, oportuna e integral los derechos fundamentales, en las circunstancias del caso concreto; así mismo, procederá como mecanismo transitorio cuando se interponga para evitar la consumación de un perjuicio irremediable a un derecho fundamental. En el evento de proceder como mecanismo transitorio, la protección se extenderá hasta tanto se produzca una decisión definitiva por parte del juez ordinario.

Tratándose de población desplazada, la Corte Constitucional ha indicado que debido a las características propias de la acción de tutela, es el mecanismo judicial idóneo para solicitar la protección de sus derechos constitucionales fundamentales. En esa medida, pese a que existan otros mecanismos de defensa judicial, los mismos se toman ineficaces al momento de garantizar el pleno goce de los derechos constitucionales fundamentales en atención a la especial situación de vulnerabilidad de las víctimas de desplazamiento, por lo que no es posible exigir el agotamiento de los recursos ordinario.

En el asunto sub examine para efectos de determinar la procedibilidad de la presente acción, la parte actora no cuenta con otros mecanismos para el amparo de los derechos invocados pues tratándose de la protección del derecho fundamental de petición[2], el ordenamiento jurídico colombiano no dispone de un mecanismo idóneo y eficaz diferente a la acción de tutela que le permita efectivizar su derecho constitucional de petición y, en cuanto a la inmediatez, se estima que acudió en un término prudencial a invocar la protección de sus derechos, por lo tanto, se procederá a examinar de fondo el asunto objeto de conflicto, para efectos de determinar la ocurrencia o no de la vulneración del derecho fundamental y su eventual protección de tutela.

Problemas y temas jurídicos a tratar

El tutelante manifiesta que la entidad accionada ha vulnerado su derecho fundamental de petición, al no contestar de manera oportuna a las peticiones elevadas ante la Alcaldía Mayor de Bogota-Secretaria General, mediante la cual solicita se acceda, vincule e informe sobre la documentación que debe anexar para la obtención del proyecto productivo.

De acuerdo con lo anterior, en este caso resulta imperioso revisar y atender el precedente jurisprudencial en relación con *i)* el concepto de carencia actual de objeto por hecho superado y *ii)* analizar el caso concreto para determinar si los hechos descritos en los antecedentes y probados en el proceso corresponden a una situación de hecho superado.

El concepto de carencia actual de objeto por hecho superado

Como es por todos bien sabido, la acción de tutela fue consagrada por el artículo 86 de la Constitución Política de 1991 con la finalidad de garantizar la efectiva protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos ante su violación o amenaza por parte de cualquier servidor público o de un particular en los casos establecidos en la ley.

Sin embargo, hay ocasiones en las que el supuesto de hecho que motiva la acción de tutela se superó o cesó, ya sea antes de iniciado el proceso ante los jueces de instancia o en el trascurso del mismo, en estos eventos la jurisprudencia constitucional ha señalado reiteradamente lo siguiente:

> *"[L]a Corte ha aclarado que el fenómeno de la carencia actual de objeto se produce cuando ocurren dos situaciones específicas: (i) el hecho superado y (ii) el daño consumado. Así las cosas, la primera hipótesis "se presenta cuando, por la acción u omisión (según sea el requerimiento del actor en la tutela) del obligado, se supera la afectación de tal manera que "carece" de objeto el pronunciamiento del juez.* ***La jurisprudencia de la Corte ha comprendido la expresión hecho superado[3] en el sentido obvio de las palabras que***

[2] Corte Constitucional, Sentencia T-138 de 2017.
[3] Nota interna de la Sentencia T-011 de 2016. "[8] Así, por ejemplo, en la sentencia T-082 de 2006, en la que una señora solicitaba la entrega de unos medicamentos, los cuales, según pudo verificar la Sala Octava de Revisión, le estaban siendo entregados al momento de la revisión del fallo, la Corte consideró que al desaparecer los hechos que generaron la vulneración, la acción de tutela perdía su eficacia e inmediatez y, por ende su justificación constitucional, al haberse configurado un hecho superado que conducía entonces a la carencia actual de objeto, la cual fue declarada por esa razón en la parte resolutiva de la sentencia. Así mismo, en la sentencia T-630 de 2005[3], en un caso en el cual se pretendía que

de 2019, procediéndose a notificar por aviso conforme el artículo 69 de la Ley 1437 de 2011 como se aprecia en el expediente (Fl.25-26).

No encontrándose causal alguna que pueda anular lo actuado, se procede a estudiar de fondo el asunto controvertido y decidir en derecho lo que resulte probado, previas las siguientes.

II. CONSIDERACIONES

COMPETENCIA

Este Despacho es competente para proferir fallo de tutela de primera instancia, toda vez que los hechos que motivaron la solicitud ocurrieron en la ciudad de Bogotá; lo anterior, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 37 del Decreto 2591 de 1991, 1° del Decreto 1382 de 2000 y Decreto 1983 de 2017.

LEGITIMACIÓN ACTIVA.

La acción de tutela puede ser promovida por cualquier persona, ya sea por si misma o por medio de un tercero quien actúe en su nombre, cuando sus derechos constitucionales resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de las autoridades públicas y excepcionalmente por los particulares. [1]

En el presente asunto la acción de tutela es presentada en nombre propio por la señora María Isabel Franco Chala, en procura de la defensa de los derechos fundamentales de petición e igualdad.

LEGITIMACIÓN POR PASIVA.

El artículo 5 del Decreto 2591 de 1991 establece que la acción de tutela procede contra toda acción u omisión de una autoridad pública que haya violado, viole o amenace un derecho fundamental. También procede contra acciones u omisiones de particulares, de conformidad con lo establecido en el Capítulo III del Decreto.

ANÁLISIS DEL DESPACHO

Procedibilidad de la acción de tutela

Dado su carácter subsidiario y residual la acción de tutela no procede "*cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable*" (art. 6-1 D. 2591/91). Así mismo, no procede "*cuando se trate de actos de carácter general, impersonal y abstracto*" (art. 6-5 D. 2591/91)

Por otra parte, dadas la naturaleza especial de la acción y su finalidad constitucional de amparar en forma inmediata y urgente el derecho constitucional fundamental, el tutelante debe acudir en forma inmediata o al menos en un plazo razonable ante los jueces de la República, en búsqueda del amparo de sus derechos fundamentales, situación que fue cumplida por el accionante.

Inmediatez:

El principio de inmediatez de la acción de tutela está instituido para asegurar la efectividad del amparo y, particularmente, garantizar la protección inmediata de los derechos fundamentales que se encuentren amenazados o se hayan visto vulnerados por la acción u omisión de una autoridad pública o de un particular en los casos previstos en la Constitución y demás normas reglamentarias, asi como en la jurisprudencia de esta Corporación. Por lo tanto, el transcurso de un lapso desproporcionado entre los hechos y la interposición del amparo tomaría a la acción de improcedente, puesto que desatendería su fin principal.

Al respecto, la señora Maria Isabel Franco Chala radicó petición el **22 de abril de 2019** en el cual solicitó se le manifieste una fecha cierta de cuándo se va a otorgar el proyecto productivo. Ante la ausencia de contestación, interpone la presente acción el **30 de mayo de 2019**, lapso razonable de conformidad con la jurisprudencia constitucional.

[1] El inciso segundo del Articulo 10 del Decreto señala que también puede ser ejercida directamente por la persona afectada o por medio de un representante o a través de un agente oficioso cuando el titular de los derechos fundamentales no está en condiciones de promover su propia defensa. circunstancia que deberá manifestarse en la solicitud. Tambien podrán ejercerla el Defensor del Pueblo y los personeros municipales.

> ***componen la expresión, es decir, dentro del contexto de la satisfacción de lo pedido en tutela***"[4]. *Es decir, el hecho superado significa la observancia de las pretensiones del accionante a partir de una conducta desplegada por el agente transgresor. En otros términos, la omisión o acción reprochada por el tutelante, ya fue superada por parte del accionado. También se ha señalado que se configura la carencia actual de objeto por hecho superado, entre otras circunstancias, por ausencia de interés jurídico o sustracción de materia*[5]". [6]

Así las cosas, cuando la acción carece de objeto por haberse cumplido el propósito para el cual fue instaurada, nos encontramos frente al concepto carencia actual de objeto por hecho superado, por lo que no habría lugar a impartir orden alguna para la protección del derecho invocado, por cuanto ha cesado su vulneración.

CASO CONCRETO

La tutelante manifiesta que la entidad accionada ha vulnerado su derecho fundamental de petición, al no contestar de fondo la solicitud elevada ante la Alcaldía Mayor de Bogotá – Alta Consejería para las Victimas y la Secretaria Distrital de Desarrollo , se le dé contestación al derecho de petición de forma y de fondo dando una solución al proyecto (fl.3-4).

Al contestar la presente acción, las entidades accionadas afirman que ya se ha expedido una respuesta de fondo a la solicitud elevada por la accionante, razón por la cual, solicita que se nieguen las pretensiones de la tutela.

Revisados los documentos allegados a la actuación, se observa que con ocasión a la petición elevada por la tutelante, la Secretaria General de la Alcaldía Mayor de Bogota – Alta consejería para los derechos de las víctimas, la paz y la Reconciliación profirió el Oficio **No. 2-2019-12659 de 10 de mayo de 2019**, informando que brindó una respuesta de fondo a lo solicitado por el accionante donde le informan sobre las funciones de la ACDVPR las cuales asesorar, orientar y coordinar, desde la línea de generación de ingresos, en procesos de articulación entre el sector público y privado con el fin de contribuir y facilitar la inserción productiva de la población víctima del conflicto armado residente en el la ciudad de Bogota.

Manifiesta que procedió a consultar el sistema de información SIVIC donde registra proceso de caracterización en "formación", razón por la cual gestionada la política de inclusión productiva en sus ejes, debe ser la Secretaria Distrital de Desarrollo Económico quien debe implementar proyectos productivos, por lo cual la petición fue emitida a la entidad competente para que de la respuesta de fondo y del trámite correspondiente, al ser la encargada de formular, orientar y coordinar políticas de incentivos para propiciar y consolidar la asociación productiva.

Además, se anexa constancia de que el accionante recibió la respuesta el día 10 de mayo de 2019, en la que se evidencia que el citado oficio fue remitido a la misma dirección de notificación que aportó la accionante en la petición objeto del presente amparo y en el escrito de tutela (fl. 52vto).

Ahora bien, se observa que la Secretaria de Desarrollo Económico mediante oficio No. 2019ER2390 de 24 de abril de 2019, emitió respuesta a los derechos de petición remitidos por competencia por parte de la Alta Consejería, donde le informan que está Secretaria no tiene como función crear proyectos productivos, ni tiene como actividad un banco de proyectos para ser asignados a las personas en general, sino que se hace el apoyo y acompañamiento brindando capacitación desde la idea de negocio, proyecto productivo o unidad productiva y colocación en empleos con empresas privadas. También hace referencia a las funciones dadas a la Secretaría en la cual no se encuentran las de dar empleo en entidades del Distrito, ni proyectos productivos con capital condonable (capital semilla) por tanto solo puede orientar a la consecución de empleo, fortalecimiento empresarial y asistencia técnica con capacitaciones, talleres y charlas especializadas para poner en marcha el desarrollo de los negocios.

---

se ordenara a una entidad la prestación de ciertos servicios médicos que fueron efectivamente proporcionados, la Corte sostuvo que "si durante el trámite de la acción de tutela, la vulneración o amenaza a los derechos fundamentales desaparece, la tutela pierde su razón de ser, pues bajo esas condiciones no existiría una orden que impartir ni un perjuicio que evitar." Igual posición se adoptó en la sentencia SU-975 de 2003[3], en uno de los casos allí estudiados, pues se profirió el acto administrativo que dejó sin fundamento la tutela del actor, por lo que la Corte estimó, sin juzgar el mérito de dicho acto, que se encontraba ante un hecho superado".

[4] Nota interna de la Sentencia T-011 de 2016 "[9] Sentencia SU-540 de 2007".

[5] Nota interna de la Sentencia T-011 de 2016 "[10] Entre otras, Sentencias T-1207 de 2001, T-923 de 2002, T-935 de 2002, T-539 de 2003, T-936 de 2002, T-414 de 2005, T-1038 de 2005, T-1072 de 2003, T-428 de 1998"

[6] Corte Constitucional, Sentencia T-011 de 2016.

Por otra parte, dicha comunicación fue remitida por correo certificado mediante guía No. 8036041209 de la empresa URBANEX, el cual fue devuelto el día 3 de mayo de 2019, por lo cual se notificó por aviso como consta a folio 25.

Se conmina al señor que de acuerdo a la información suministrada por las entidades, se acerque a cada una de las entidades respectivas, y efectué los trámites que se encuentran a su cargo para que previa verificación del cumplimiento de los requisitos establecidos por la normatividad y la Ley acceda a los distintos programas establecidos para desplazados por la violencia. En el mismo sentido se insta a las entidades referidas en párrafos anteriores para que una vez el accionante realice los trámites correspondientes procedan actuar con celeridad teniendo en cuenta su especial condición de víctima del desplazamiento.

Por lo enunciado, es claro que en el presente caso se ha cumplido el propósito para el cual fue interpuesta la acción de tutela. En consecuencia el Despacho se abstendrá de tutelar el derecho fundamental de petición al encontrar que se ha configurado la teoría de carencia de objeto por hecho superado, por cuanto se encuentra acreditado por la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogota – Alta Consejería para los Derechos de las Víctimas, la Paz y Reconciliación y la Secretaría de Distrital de Desarrollo Económico, que con ocasión de la presentación de la presente acción profirió respuesta de fondo a la petición incoada por la accionante, no sin antes advertir a la entidad accionada, que en lo sucesivo se abstenga de incurrir en los hechos que motivaron la presente tutela.

En cuanto a los derechos fundamentales de igualdad se entiende resuelto con la respuesta de fondo que emitió la entidad a la solicitud objeto de la presente solicitud de amparo.

En mérito de lo expuesto, la **JUEZ DIECISIETE ADMINISTRATIVO ORAL DE BOGOTÁ**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

RESUELVE:

PRIMERO.-NO TUTELAR el derecho fundamental de petición, invocado por la señora MARÍA ISABEL FRANCO CHALA, por haberse configurado el hecho superado.

SEGUNDO.- CONMINAR a la señora MARÍA ISABEL FRANCO CHALA para que realice los trámites pertinentes en cada una de las entidades correspondientes de acuerdo a su solicitud.

De igual manera se conmina a la SECRETARIA GENERAL –DE LA ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTA – ALTA CONSEJERÍA PARA LOS DERECHOS DE LAS VICTIMAS .FONDO EMPRENDER Y LA SECRETARIA DISTRITAL DE DESARROLLO ECONÓMICO, para que una vez el accionante realice los trámites correspondientes realicen el acompañamiento respectivo si cumple o no con los requisitos establecidos para obtener la respectiva ayuda, debiendo actuar con celeridad teniendo en cuenta su especial condición de victima de desplazamiento.

TERCERO.-NOTIFICAR a las accionadas y al accionante, por el medio más expedito, en el término previsto por el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

CUARTO.- Si este fallo no fuere impugnado, envíese el expediente al día siguiente a la Corte Constitucional, para efectos de su eventual revisión, en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 33 del Decreto 2591 de 1991;en caso que la acción sea excluida de una eventual revisión por parte de la H. Corte Constitucional, se procederá al archivo inmediato del expediente, con el correspondiente registro en el sistema Siglo XXI.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

LUZ MATILDE ADAIME CABRERA
Juez

AC