

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



JUZGADO QUINTO CIVIL DEL CIRCUITO

Bogotá, D.C., veintitrés (23) de noviembre de dos mil veinte (2020)

Radicado: 005 **2020 – 00361** 00
Proceso: Acción de Tutela
Accionante: Esther Cecilia Navarro Padilla
Accionada: Alcaldía Mayor de Bogotá, Alta Consejería para las Víctimas, Fondo Emprender, Secretaría Distrital de Desarrollo Económico
Vinculados: Sena y Unidad para la Atención y Reparación Integral para las Víctimas
Asunto: **SENTENCIA**

Superado el trámite que es propio a esta instancia, se resuelve lo pertinente a la Acción de Tutela señalada en la referencia.

ANTECEDENTES

1.- Sustento Fático.

- 1.1. Que es víctima del conflicto armado y figura ante la entidad accionada acreditando dicha calidad.
- 1.2. Que hasta la fecha no ha reclamado generación de ingresos, por lo cual radicó derecho de petición ante la Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría de

Desarrollo Económico el 27 de febrero de 2020 y ante el Fondo Emprender el 27 de febrero de 2020.

- 1.3. Que se le ha informado que se encuentra inscrita en las bases de datos para acceder a uno de los convenios que esté disponible en esa entidad.
- 1.4. Que la entidad accionada le remitió una comunicación informándole que debe acercarse a uno de los centros dignificar para iniciar los trámites pertinentes a su proyecto productivo, trámite que ya fue agotado sin que se le hubiese definido una fecha de cuando podrá contar con el proyecto productivo solicitado.
- 1.5. Que inició el PAARI a efectos de que se le asignara el referido proyecto, pero tampoco ha recibido ninguna respuesta.

2.- La Petición.

Solicita el accionante que se ordene a las accionadas:

1. Que se conteste el derecho de petición formulado, en cuanto a la asignación del proyecto productivo objeto de la misma.
2. Que se le informen los convenios existentes y una fecha determinada de cuando podrá contar con su generación de ingresos.

3.- La Actuación.

La demanda de tutela fue admitida mediante providencia del 10 de noviembre hogaño y se dispuso a oficiar a las accionadas, para que en el término de un (1) día se pronunciaran acerca de los hechos y pretensiones de la queja constitucional y aportaran los medios de demostración que pretendan hacer valer en su defensa.

A través del mismo proveído se vinculó al Sena y a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

4.- Intervenciones.

4.1. La Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas manifestó:

“(…) frente a la solicitud realizada por el accionante ESTHER CECILIA NAVARRO PADILLA, la Unidad para las Víctimas no tiene dentro de sus competencias legales dicha materia.

De tal suerte que se solicita a remitir a la autoridad administrativa competentes que, para el presente caso es la ALCALDIA MAYOR DE BOGOTÁ, LA ALTA CONSEJERIA PARA LAS VICTIMAS, EL FONDO EMPRENDER Y LA SECRETARIA DISTRITAL DE DESARROLLO, quien tiene la responsabilidad de dar trámite a la mencionada solicitud dando información respecto a la reglamentación actual que existe frente a esa materia.

Por lo tanto, la Unidad Para las Víctimas, no es la entidad del Estado que tiene la responsabilidad constitucional y legal de absolver las pretensiones de la señora ESTHER CECILIA NAVARRO PADILLA; cada entidad pública vinculada al Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las víctimas tiene sus propios proyectos, funciones y planes específicos; debiéndose así acudir a ellos, el accionante de acuerdo a su necesidad.

En atención a lo manifestado nos permitimos aclarar que la Unidad para las Víctimas, no tiene en su competencia legal dicha materia. De tal manera solicitamos la desvinculación de la entidad en dicha acción de tutela.

La competencia frente al proyecto productivo, se encuentra a cargo del departamento de la prosperidad social, por consiguiente, cualquier trámite que requiera deberá adelantarse ante esa Entidad.

A su turno, la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá señaló que: “dio respuesta mediante el oficio número 2-2020-8000 del 19 de marzo de 2020 remitida a la dirección referenciada en la petición, adicionalmente se remitió a la dirección de correo electrónico estherceciliann@gmail.com, indicada en el escrito de tutela.

Consultado el Sistema de Información de Víctimas Bogotá, se observa que la orientación más reciente que solicitó la señora Esther Cecilia Navarro Padilla, no se evidencia registro alguno por lo que consta que no se ha acercado a uno de nuestros Centros Locales de Atención a las Víctimas en Bogotá, para que sea informada acerca de las rutas para la estabilización socioeconómica, dentro del marco de las competencias de esta entidad y contribuir a la inserción productiva a través de a través de un proceso de caracterización en el componente de gestión de ingresos a través de la herramienta en los Centros Locales de Atención a como puerta de ingreso a la ruta de gestión para la estabilización socioeconómica .

De otra parte la respuesta suministrada resuelve el fondo de la petición, en ella se le indica que la Alta Consejería para los Derechos de las Víctimas la Paz y la Reconciliación, no entrega capital semilla ni proyecto productivo ya que nuestra función es articular la oferta distrital nacional y privada para facilitar el acceso de personas víctimas del conflicto armado a los proyectos programas y estrategias que existen y que puedan ayudar a estabilizar los social y económicamente cuando así lo requieran”

La Secretaría Distrital de Desarrollo Económico expuso: “ En efecto, a través del oficio suscrito por la Doctora Ximena Lizet Rodríguez Benavides, en su condición de Directora de Desarrollo Empresarial y empleo de mi representada con radicado No. 2020EE1684del pasado mes de marzo de 2020, fue emitida respuesta de fondo a la peticionaria.

En la respuesta se advierte que mi representada le indicó al accionante qué servicios ofrece esta Secretaría, haciendo especial énfasis en que esta Secretaría lo que lidera son programas de emprendimiento, que son los mecanismos de ayuda que ofrece esta Secretaría de acuerdo con sus funciones, aclarando que en ningún momento se le dijo que podría contar con un proyecto productivo, ya que esta actividad no le corresponde a la Secretaría de Desarrollo Económico.

Aunado a lo anterior, la respuesta contenida en el oficio No. 2020EE1684 del pasado tres (03) de marzo de 2020, como bien lo indica la actora en el hecho cuarto de la demanda, fue recibido por aquella(ver guía de envío No. 8041037388 anexa a este escrito) sin embargo ella le está dando un alcance que no corresponde a la realidad de la respuesta que recibió.”

El Sena refirió: Que las solicitudes formuladas por la actora no son de la orbita de conocimiento de dicha entidad toda vez que no tienen competencia para caracterizar la población.

Que el Fondo Emprender no incluye proyectos productivos toda vez que lo ofrecido es un mecanismo de financiación mediante convocatorias públicas reglamentadas en la Ley 789 de 2002.

Que el fondo actualmente cuenta con convocatorias abiertas para que realice su postulación.

CONSIDERACIONES

1.- Competencia

Sea lo primero relieves la competencia de esta Juzgadora para conocer de la queja constitucional, dada su naturaleza; el lugar donde ocurrieron los hechos; y la propia escogencia del petente.

2.- Problema Jurídico.

De los hechos narrados, corresponde a esta sede de tutela determinar si las entidades accionadas, vulneraron el derecho fundamental de la accionante.

3.- Marco Constitucional.

La tutela es un mecanismo de defensa de preceptos superiores, de acuerdo con el artículo 86 de la Constitución Nacional, y ella procede frente a la violación o amenaza de estos derechos por parte de las autoridades públicas, bien por acción u omisión, y en algunos casos frente a particulares, cuando estos desempeñan funciones Administrativas; según la norma en cita, su naturaleza es residual o subsidiaria, ya que resulta improcedente, cuando la persona afectada tiene otros medios legales de defensa, salvo que para evitar un perjuicio irremediable solicite el amparo con el carácter de transitorio.

La jurisprudencia patria, ha establecido que los desplazados por la violencia, por el solo hecho de tener esta condición, se le han vulnerado sus prerrogativas fundamentales, como es el derecho a la vivienda, a tener un domicilio, al trabajo, a la libertad, a la vida digna, entre otros. Corte Constitucional T – 025 de 2004.

El legislador expidió la ley 387 de 1997, en cuyo tenor se establecen diversas medidas de protección a los desplazados por la violencia, definiéndolos como: *“...toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas con ocasión de las siguientes situaciones: conflicto armado interno, disturbios y tensiones anteriores...”*.

El Alto Tribunal, sostuvo que *“...las personas desplazadas son merecedoras de especial protección, por haber sido colocadas en situación dramática y soportar cargas injustas, que es urgente contrarrestar para que puedan satisfacer sus necesidades más apremiantes, esta Corte ha encontrado que resulta desproporcionado exigir el agotamiento previo de trámites ordinarios como requisito para la procedencia de la acción de tutela¹”* (sentencia T - 189 de 2011).

4.- Del derecho de petición.

El artículo 23 de la Constitución Política consagra el derecho que tienen todas las personas a presentar peticiones respetuosas por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. En desarrollo del Texto Superior, la Ley 1755 de 2015 reguló todo lo concerniente al derecho fundamental de petición, en los términos señalados en el Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo.

En reiterada jurisprudencia la Corte Constitucional² se ha referido al derecho de petición, precisando que el contenido esencial de este derecho comprende: (i) la posibilidad efectiva de elevar, en términos respetuosos, solicitudes ante las autoridades, sin que éstas se nieguen a recibirlas o se abstengan de tramitarlas; (ii) la respuesta oportuna, esto es, dentro de los términos establecidos en el ordenamiento jurídico, con independencia de que su sentido sea positivo o negativo; (iii) una respuesta de fondo o contestación material, lo que implica una obligación de la autoridad a que entre en la materia propia de la solicitud, según el ámbito de su competencia, desarrollando de manera completa todos los asuntos planteados (plena correspondencia entre la petición y la respuesta) y excluyendo fórmulas evasivas o elusivas.

4.- Derecho de Petición de Población Desplazada.

“...La jurisprudencia constitucional ha resaltado la obligación de las autoridades a quienes se les elevan solicitudes respetuosas, atenderlas de manera oportuna, eficaz, de fondo y congruente, obligación que cobra mayor relevancia en aquellas entidades responsables de atender y reparar a las víctimas de desplazamiento forzado para atender a sus requerimientos que se fundamenten en beneficios legales, de informar de manera clara cuándo se hará efectivo el beneficio, y de no esperar o forzar a esta población en estado de vulnerabilidad a interponer tutelas con el fin de

poder acceder efectivamente a la garantía del goce efectivo de sus derechos fundamentales. Igualmente, como lo ha indicado esta Corporación, cuando una entidad no es la competente para responder a la petición radicada, esta situación no la libera de contestar a la petición y debe hacerlo en los términos previamente señalados...”³.

5.- Caso Concreto.

5.1.- Frente a la queja constitucional que interpuso la accionante, dice expresamente que, solicita la protección a su derecho fundamental de petición, por cuanto, no ha recibido respuesta de fondo respecto de las peticiones con radicado 1-2020-6803 y 1-2020-6802 del 27 de febrero de 2020.

5.2.- En ese orden de ideas, se colige que, en síntesis, el derecho fundamental cuya protección se reclama es el de petición, a pesar de que su vulneración puede originar la trasgresión de otras garantías de rango superior, como la vida, la integridad física, la seguridad social, entre otros.

La jurisprudencia constitucional al desarrollar el artículo 23 de la Carta Política, enuncia que el núcleo esencial a que la norma se contrae, es el derecho de la ciudadanía de acudir a las autoridades especialmente de rango administrativo, con el fin de obtener una “pronta resolución” del asunto que somete a su consideración sin que, por consiguiente, sean admisibles las respuestas dilatorias o que se abstienen de decidir el fondo de la petición, sin que en estos supuestos tenga relevancia el silencio administrativo.

Esa resolución no necesariamente debe ser positiva, porque puede serlo negativa a las aspiraciones de los petentes. Lo importante es que al margen del sentido se resuelva de fondo, porque tal es el principio que ampara la disposición superior, por tanto, el problema jurídico debatido en este caso se limita al trámite y resolución de la solicitud de información respecto de la reparación por vía administrativa, así como la fecha cierta o el tiempo aproximado para recibir el beneficio, presentada por el accionante.

5.3.- Frente al particular, resulta del caso precisar que, si bien, las entidades accionadas en las respuestas aportadas al plenario manifiestan haber atendido las peticiones formuladas por la accionante el 27 de febrero de 2020, lo cierto del caso es que, de la revisión de las mismas, no se evidencia que satisfagan de manera concreta asuntos allí planteados.

5.4.- En tal sentido, se tiene que el objeto de las referidas peticiones es **(i)** que se le de acceso a un proyecto productivo; **(ii)** que se le vincule a dicho proceso; **(iii)** que se le informe la documentación que debe anexar para tal fin.

5.5.- Empero, en su respuesta la Secretaría de Desarrollo Económico tan sólo le indica que dentro de sus funciones no se encuentra la entrega o vinculación a proyectos productivos, dirigidos exclusivamente a población víctima del conflicto armado.

De igual forma, la Alta Consejería para los derechos de las Víctimas la Paz y la Reconciliación de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, en su misiva informó a la actora que no se encuentra dentro de sus facultades, la entrega de capital semilla ni de proyecto productivo, como quiera que de acuerdo con las funciones legalmente asignadas le corresponde *“articular la oferta distrital nacional y privada para facilitar el acceso de personas víctimas del conflicto armado a los proyectos programas y estrategias que existen y que puedan ayudar a estabilizar los social y económicamente cuando así lo requieran”*.

5.6. En este orden de ideas, evidencia el Despacho que la simple manifestación de no ser la entidad competente para responder los planteamientos formulados por la actora, no constituye de manera alguna respuesta a la petición formulada, como quiera que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley 1755 de 2015 *“Si la autoridad a quien se dirige la petición no es la competente, se informará de inmediato al interesado si este actúa verbalmente, o dentro de los cinco (5) días siguientes al de la recepción, si obró por escrito. Dentro del término señalado remitirá la petición al competente y enviará copia del oficio remitido al peticionario o en caso de no existir funcionario competente así se lo comunicará. Los términos para decidir o responder se contarán a partir del día siguiente a la recepción de la Petición por la autoridad competente.”*

5.7. Conforme con lo anterior, como quiera que en el plenario no se encuentra acreditado que las entidades accionadas hubiesen dado traslado a la entidad competente de resolver de fondo la petición formulada por la accionante, de acuerdo a lo manifestado por cada una de ellas, comunicando tal actuación a la petente, forzosamente habrá de colegirse que dentro del presente asunto se vulneró el derecho fundamental de petición del que es titular la señora Esther Cecilia Navarro Padilla, máxime cuando su petitorio no ha sido resuelto de fondo.

En este orden de cosas, habrá de ordenarse a la Alta Consejería para las Víctimas de la Alcaldía Mayor de Bogotá y a la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico que, en el término de 48 horas contadas a partir de la notificación de la presente providencia, procedan a dar traslado a la entidad competente las peticiones con radicado 1-2020-6803 y 1-2020-6802 de fecha 27 de febrero de 2020 y a comunicar tal actuación a la peticionaria,

Ahora bien, frente al Departamento de la Prosperidad Social, resulta del caso precisar que el mismo no fue vinculado a la presente actuación, en razón a que nos se demostró que se hubiese radicado ante la misma petición alguna por parte de la accionante para obtener la asignación del proyecto productivo pretendido o que se le hubiese dado traslado de la solicitud que es objeto del presente pronunciamiento por las accionadas, por tanto, no existe orden que pueda impartirse respecto de dicha entidad.

5.8. Por otra parte, en cuanto al Fondo Emprender, habrá de tenerse en cuenta que uno de los presupuestos para que a través de esta vía preferente y sumaria resulte procedente la protección del derecho fundamental de petición es que se demuestre que en efecto la petición se radicó ante la entidad acusada de la vulneración de dicha prerrogativa.

5.9. Respecto del particular habrá de recordarse lo dispuesto por la Corte Constitucional mediante sentencia T-329 de 2011, en los siguientes términos:

“la violación de ese derecho puede dar lugar a la iniciación de una acción de tutela para cuya prosperidad se exigen dos extremos fácticos que han de cumplirse con rigor. Primero la

existencia con fecha cierta de una solicitud dirigida a una autoridad, y segundo el transcurso del tiempo señalado en la ley sin que se haya dado una respuesta oportuna al solicitante. Así las cosas, para la prosperidad de la acción de tutela por violación del derecho de petición, el accionante debe acreditar dentro del proceso que elevó la correspondiente petición y, que la misma no fue contestada”

De acuerdo con lo anterior, se precisa que, de los documentos aportados al expediente por la actora, no es posible colegir de manera inequívoca que las peticiones de fecha 27 de febrero de 2020 hubiesen sido radicadas ante el Fondo Emprender, en consecuencia, ante la falta de elementos de juicio que le permitan al Despacho determinar la vulneración del derecho fundamental de petición del que es titular la accionante, respecto de tal entidad, habrá de negarse el amparo deprecado.

Con todo, atendiendo a la calidad especial de la accionante, se exhortara a las

DECISIÓN

En virtud a lo expuesto, el JUZGADO QUINTO CIVIL DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ D.C., administrando justicia en nombre de la República de Colombia, por autoridad de la Ley y mandato de la Constitución;

RESUELVE:

1.- CONCEDER el amparo solicitado por ESTHER CECILIA NAVARRO PADILLA, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.

2.- ORDENAR a la Alta Consejería para las Víctimas de la Alcaldía Mayor de Bogotá y a la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico, que en el término de 48 horas contadas a partir de la notificación de la presente providencia, procedan a dar traslado a la autoridad que resulte competente de resolver las peticiones con radicado 1-2020-6803 y 1-2020-6802 de fecha 27 de febrero de 2020 y a comunicar tal actuación a la petente, conforme con lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.

3.- NEGAR el amparo deprecado frente al Fondo Emprender, conforme con lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.

4.- NOTIFÍQUESE por el medio más expedito el contenido de esta providencia a las partes.

5.- CONTRA la presente providencia procede el recurso de impugnación ante el superior, en los términos previstos en el artículo 31 del Decreto 2591 de 1991.

6.- De no ser impugnado, **ORDÉNASE** remitir lo actuado a la honorable Corte Constitucional para su eventual revisión.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

NANCY LILIANA FUENTES VELANDIA

JUEZ