

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO DÉCIMO PENAL DEL CIRCUITO ESPECIALIZADO DE
BOGOTÁ

Bogotá, D.C., dos (02) de agosto de dos mil veintidós (2022).

Radicación: Tutela 2022-00041
Accionante CARMEN CECILIA DÍAZ MORENO
Accionada: MINISTERIO DE COMERCIO INDUSTRIA Y TURISMO - INNPULSA COLOMBIA Y DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL
Decisión: IMPROCEDENTE POR TEMERIDAD

OBJETO

Emitir el pronunciamiento que en derecho corresponda, respecto de la acción de tutela incoada por la ciudadana **CARMEN CECILIA DÍAZ MORENO** identificada con c.c. n° 1.065.575.241 contra el **MINISTERIO DE INDUSTRIA Y TURISMO - INNPULSA COLOMBIA Y EL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL** por la presunta violación de su derecho fundamental de petición.

HECHOS Y PRETENSIONES

Refiere la accionante, es víctima de desplazamiento forzado. En la actualidad se encuentra en difícil situación debido a que la UARIV no les ofrece atención humanitaria está solicitando el Proyecto Productivo – Generación de Ingresos “MI NEGOCIO”, pero no le han informado si le hace falta algún documento para la adjudicación de los recursos del mismo.

Radicado n°: TUTELA 2022-00041
Accionante: CARMEN CECILIA DÍAZ MORENO
Accionadas: MINISTERIO DE COMERCIO Y TURISMO - INNPULSA COLOMBIA Y DEPARTAMENTO DE PROSPERIDAD SOCIAL
Asunto: FALLO DE TUTELA 1ª INSTANCIA

Añadió, ya realizó el Plan de Atención y Reparación Integral a las Víctimas – PAARI para que se estudie el grado de vulnerabilidad de su núcleo familiar, del cual es cabeza de hogar.

DERECHO FUNDAMENTAL PRESUNTAMENTE VULNERADO

De acuerdo con el escrito de demanda la señora **CARMEN CECILIA DÍAZ MORENO**, considera vulnerado el derecho fundamental de petición de interés particular.

PRETENSIONES

La actora en tutela deprecia del juez constitucional se tutele su derecho fundamental de petición y consecuentemente se ordene que se le informe cuando se le va a entregar su proyecto productivo como lo establece la Ley 148 de 2011; se le informe si hace falta algún documento para la entrega de dicho proyecto; se le incluya en el listado de potenciales beneficiarios para el mismo; y en caso de no adjudicarse el proyecto en dinero se le otorgue en especie; se envíe copia de la decisión al encargado de la inscripción al Proyecto Productivo – Generación de Ingresos MI NEGOCIO para ser seleccionada a obtener este subsidio; se ordene al **MINISTERIO DE COMERCIO INDUSTRIA Y TURISMO - INNPULSA COLOMBIA - DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL** le conteste de forma y fondo, le conceda el derecho a la igualdad conforme a la Sentencia T-025 de 2004 y proteja los derechos de las personas en estado de vulnerabilidad por el desplazamiento.

ACTUACIÓN PROCESAL

El 18 de julio del año que avanza, por reparto se recibió escrito de tutela elevado por **CARMEN CECILIA DÍAZ MORENO**, identificada con C.C. n° 1.065.575.241, motivo por el cual, en la misma fecha, se avocó conocimiento de la acción constitucional y se ordenó correr traslado del escrito de tutela a las demandadas **MINISTERIO DE COMERCIO INDUSTRIA Y TURISMO -**

Radicado n°: TUTELA 2022-00041
Accionante: CARMEN CECILIA DÍAZ MORENO
Accionadas: MINISTERIO DE COMERCIO Y TURISMO - INNPULSA COLOMBIA Y DEPARTAMENTO DE PROSPERIDAD SOCIAL
Asunto: FALLO DE TUTELA 1ª INSTANCIA

INNPULSA COLOMBIA – DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL, y se vinculó a la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN INTEGRAL Y REPARACIÓN A LAS VÍCTIMAS - UARIV**, para el ejercicio del derecho de defensa y contradicción, librando vía correo electrónico, los oficios respectivos.

Respuesta de las entidades accionadas y la vinculada

INNPULSA COLOMBIA

El representante legal de la FIDUCIARIA COLOMBIANA DE COMERCIO EXTERIOR S.A. FIDUCOLDEX para asuntos del patrimonio autónomo INNPULSA COLOMBIA frente a las pretensiones de la actora indicó, no tiene conocimiento de lo peticionado por la actora; en torno a la ayuda humanitaria ese fideicomiso no tiene ningún tipo de participación y conocimiento lo cual los imposibilita para hacer algún pronunciamiento al respecto; INNPULSA no es la competente para dar la respuesta que solicita la accionante en tanto no tiene a su cargo el programa denominado “MI NEGOCIO”, por lo que dio traslado al DEPARTAMENTO DE LA PROSPERIDAD SOCIAL.

Como fundamentos de su defensa, hizo alusión a la naturaleza jurídica y régimen del PATRIMONIO AUTÓNOMO INNPULSA COLOMBIA, cuya vocera y administradora es FIDUCOLDEX; en la misión legal del Fideicomiso, en los instrumentos y programas implementados por este para el cumplimiento de su misión y en la falta de competencia para atender la petición de la accionante, todo lo cual configuraba la falta de legitimación en la causa por pasiva.

Aunado a ello, sostuvo, la accionante ha presentado cuatro peticiones bajo las mismas características a las que les dio respuesta integral los días 17 de septiembre de 2021, el 11 de enero, el 29 de marzo y el 15 de junio de 2022, por lo cual consideró como un hecho superado el asunto.

Radicado n°: TUTELA 2022-00041

Accionante: CARMEN CECILIA DÍAZ MORENO

Accionadas: MINISTERIO DE COMERCIO Y TURISMO - INNPULSA COLOMBIA Y DEPARTAMENTO DE PROSPERIDAD SOCIAL

Asunto: FALLO DE TUTELA 1ª INSTANCIA

Finalmente previno al despacho de una posible temeridad en el actuar de la accionante toda vez que esta instauró otras tutelas ante el Juzgado 64 Administrativo de Oralidad del Circuito Judicial de Bogotá - radicado 110013343064202200052 y ante el Juzgado 23 Civil del Circuito de Bogotá bajo el radicado 2022-00134, las cuales fueron refutadas por el Patrimonio Autónomo INNPULSA COLOMBIA.

Solicitó su desvinculación

LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS - UARIV

La representante legal de la entidad, VANESSA LEMA ALMARIO, quien frente al caso concreto indicó no tenía competencia legal en la materia y por ello deprecó su desvinculación.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL

ALEJANDRA PAOLA TACUMA, Coordinadora del Grupo Interno de Trabajo de Acciones Constitucionales y Procedimientos Administrativos de esa entidad, en primer lugar se refirió al cumplimiento de las órdenes judiciales para luego reseñar los antecedentes de la acción de tutela, la disposición constitucional respecto del límite de competencias de las autoridades administrativas, la inexistencia de vulneración a los derechos fundamentales invocados por la accionante y finalmente mencionó lo atinente a la temeridad de la acción por la existencia de otras actuaciones constitucionales adelantadas por la señora CARMEN CECILIA DÍAZ MORENO referente a la solicitud de proyectos productivos MI NEGOCIO y adjuntó los fallos proferidos por el Juzgado 64 Administrativo de Oralidad del Circuito Judicial de Bogotá, dentro del radicado 110013343-064-2022-00052 del 7 de marzo de 2022 y el del Juzgado Quinto Laboral del Circuito de Bogotá con radicado n° 11001-31-05-005-2021-00556-00 proferido el 22 de noviembre de 2021, sin embargo, hizo pronunciamiento en torno a lo pretendido por la accionante en este asunto.

Radicado n°: TUTELA 2022-00041
Accionante: CARMEN CECILIA DÍAZ MORENO
Accionadas: MINISTERIO DE COMERCIO Y TURISMO - INNPULSA COLOMBIA Y DEPARTAMENTO DE PROSPERIDAD SOCIAL
Asunto: FALLO DE TUTELA 1ª INSTANCIA

ACERVO PROBATORIO

- 1.- Demanda presentada por la señora **CARMEN CECILIA DÍAZ MORENO**.
- 2.- Anexos anunciados dentro de la presente acción de tutela.
- 3.- Respuesta de las entidades accionadas y vinculada con sus anexos.

CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

COMPETENCIA

De acuerdo con el artículo 86 de la Constitución Nacional, en armonía con los Decretos 2591 de 1.991, 1382 de 2.000 y 333 de 2021 artículo 1 numeral 2, este despacho es competente para conocer la demanda de tutela interpuesta en contra del **MINISTERIO DE INDUSTRIA Y TURISMO - INNPULSA COLOMBIA Y EL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL**, en tanto son entidades del orden nacional con patrimonio autónomo y el último de los prenombrados, un establecimiento público, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa y financiera.

Cuestión previa a resolver

Previo a estudiar el problema jurídico puesto a consideración del juzgado entorno a la presunta vulneración del derecho fundamental de petición, de la ciudadana **CARMEN CECILIA DÍAZ MORENO** porque el **MINISTERIO DE INDUSTRIA Y TURISMO - INNPULSA COLOMBIA y EL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL**, no le han informado cuándo le van a entregar el Proyecto Productivo - MI NEGOCIO como lo establece la Ley 1448 de 2011, es necesario determinar, si en esta oportunidad, estamos frente a la figura jurídica de la temeridad de la acción de tutela.

Radicado n°: TUTELA 2022-00041

Accionante: CARMEN CECILIA DÍAZ MORENO

Accionadas: MINISTERIO DE COMERCIO Y TURISMO – INNPULSA COLOMBIA Y DEPARTAMENTO DE PROSPERIDAD SOCIAL

Asunto: FALLO DE TUTELA 1ª INSTANCIA

Lo anterior a causa de las respuestas ofrecidas por las accionadas, donde se constató que aparte de la acción de tutela que en esta oportunidad es objeto de estudio, existen dos tutelas más, promovidas por esta ciudadana encaminadas a proteger su derecho fundamental al derecho de petición con los mismos argumentos y peticiones, ya falladas por: el Juzgado Quinto laboral del Circuito de Bogotá dentro del radicado 11001-31-05-005-2021-000556-00 fallo del 9 de noviembre de 2021 y la emitida por el Juzgado 64 Administrativo de Oralidad del Circuito Judicial de Bogotá Sección Tercera dentro del radicado 11001334364-2022-00052-00 el 7 de marzo de 2022, por los mismos hechos y pretensiones.

De manera que, debe en primer término ocuparse la judicatura de resolver el siguiente problema jurídico: ¿Se ha configurado el fenómeno jurídico de la temeridad, respecto del asunto sobre el que versa la acción de tutela asignada a nuestro estudio, debido a que existen dos acciones de tutela ya falladas anteriormente y aparentemente similares a la que en esta oportunidad se analiza?

Una vez resuelta esta controversia, y en caso de ser procedente, se analizará de fondo el caso concreto.

Temeridad en la acción de tutela¹

La Constitución de 1991 indica que la acción de tutela es un medio judicial residual y subsidiario, que puede utilizarse frente a la vulneración o amenaza de derechos fundamentales por la acción u omisión de cualquier autoridad pública, y en algunos casos de particulares. No obstante, existen reglas que no pueden ser desconocidas por quienes pretenden que se les reconozca el amparo a través de esta vía, una de ellas es no haber formulado con anterioridad una acción de tutela contra la misma parte, por los mismos hechos y con las mismas pretensiones²

¹ Para desarrollar el acápite se seguirán los parámetros expresados en la sentencia T-298 de 2018

² Por tal razón, una de las reglas que ha fijado esta Corporación, en virtud del artículo 37 del Decreto 2591 de 1991 es que *"quien interponga la acción de tutela, deberá manifestar bajo gravedad de juramento, que no ha presentado otra respecto de los mismos hechos y derechos"*. En caso de que dicha regla sea desconocida se aplicarán las

Radicado n°: TUTELA 2022-00041
Accionante: CARMEN CECILIA DÍAZ MORENO
Accionadas: MINISTERIO DE COMERCIO Y TURISMO – INNPULSA COLOMBIA Y DEPARTAMENTO DE PROSPERIDAD SOCIAL
Asunto: FALLO DE TUTELA 1ª INSTANCIA

Cuando una persona promueve la misma acción de tutela ante diferentes operadores judiciales, bien sea simultánea o sucesivamente, se puede configurar la *temeridad*, conducta que involucra un elemento volitivo negativo por parte del accionante. La jurisprudencia ha establecido ciertas reglas con el fin de identificar una posible situación constitutiva de temeridad. Al respecto la Corte Constitucional tiene dicho³:

“(…) La Sentencia T-045 de 2014 advirtió que la temeridad se configura cuando concurren los siguientes elementos: **(i) identidad de partes**; **(ii) identidad de hechos**; **(iii) identidad de pretensiones**⁴ y **(iv) la ausencia de justificación razonable**⁵ en la presentación de la nueva demanda⁶ vinculada a un actuar doloso y de mala fe por parte del demandante. En la Sentencia T-727 de 2011 se definió los siguientes elementos “(…) **(i) una identidad en el objeto**, es decir, que “las demandas busquen la satisfacción de una misma pretensión tutelar o sobre todo el amparo de un mismo derecho fundamental”⁷; **(ii) una identidad de causa petendi**, que hace referencia a que el ejercicio de las acciones se fundamente en unos mismos hechos que le sirvan de causa⁸; y, **(iii) una identidad de partes**, o sea que las acciones de tutela se hayan dirigido contra el mismo demandado y, del mismo modo, se hayan interpuesto por el mismo demandante, ya sea en su condición de persona natural o persona jurídica, de manera directa o por medio de apoderado⁹ (Negrilla fuera del texto original) (…)”.

En caso de que se configuren los presupuestos mencionados anteriormente, el juez constitucional no solo debe rechazar o decidir desfavorablemente las pretensiones, sino que además deberá imponer las sanciones a que haya lugar¹⁰.

Asimismo, la Corte incluyó un elemento adicional a los mencionados anteriormente y afirmó que la improcedencia de la acción de tutela por temeridad debe estar fundada en el dolo y la mala fe de la parte actora. Concluyó esta Corporación que la temeridad se configura cuando concurren los siguientes elementos: (i) identidad de partes; (ii) identidad de hechos; (iii) identidad de pretensiones; y (iv) la ausencia de justificación en la

consecuencias establecidas en el artículo 38 del mencionado Decreto “*Cuando sin motivo expresamente justificado la misma acción de tutela sea presentada por la misma persona o su representante ante varios jueces o tribunales, se rechazarán o decidirán desfavorablemente todas las solicitudes (…)*”.

³ Ver sentencia T-069 de 2015.

⁴ Sentencias T-443 de 1995, T-082 de 1997, T-080 de 1998, SU-253 de 1998, T-593 de 2002, T-263 de 2003, T-707 de 2003, T-184 de 2005, T-568 de 2006 y T-053 de 2012.

⁵ Sentencia T-248 de 2014

⁶ Sentencias T-568 de 2006, T-951 de 2005, T-410 de 2005, T-1303 de 2005, T-662 de 2002 y T-883 de 2001.

⁷ Sentencia T-1103 de 2005, sentencia T-1122 de 2006, entre otras.

⁸ *Ibidem*

⁹ Sentencia T-1103 de 2005, sentencia T-1022 de 2006, sentencia T-1233 de 2008.

¹⁰ Contendidas en el inciso tercero del artículo 25 del precitado Decreto 2591 de 1991, en el inciso segundo del artículo 38 del mismo cuerpo normativo o en los artículos 80 y 81 de la Ley 1564 de 2012.

Radicado n°: TUTELA 2022-00041
Accionante: CARMEN CECILIA DÍAZ MORENO
Accionadas: MINISTERIO DE COMERCIO Y TURISMO – INNPULSA COLOMBIA Y DEPARTAMENTO DE PROSPERIDAD SOCIAL
Asunto: FALLO DE TUTELA 1ª INSTANCIA

presentación de la nueva demanda, vinculada a un actuar doloso y de mala fe por parte del libelista¹¹.

Sin embargo, también el Máximo Tribunal Constitucional ha aclarado que la sola existencia de varias acciones de tutela no genera, *per se*, que la presentación de la segunda acción pueda ser considerada como temeraria, toda vez que dicha situación puede estar fundada en la ignorancia del actor o el asesoramiento errado de los profesionales del derecho; o en el sometimiento del actor a un estado de indefensión, propio de aquellas situaciones en que los individuos obran por miedo insuperable o por la necesidad extrema de defender un derecho¹². En términos de la Corte:

“(…) En conclusión, la institución de la temeridad pretende evitar la presentación sucesiva o múltiple de las acciones de tutela. Al mismo tiempo, es evidente que existen elementos materiales particulares para determinar si una actuación es temeraria o no. En ese sentido, la sola existencia de dos amparos de tutela aparentemente similares no hace que la tutela sea improcedente. A partir de esa complejidad, el juez constitucional es el encargado de establecer si ocurre su configuración en cada asunto sometido a su competencia (...)”¹³.

Bajo tal contexto jurisprudencial, debe indicar esta juez constitucional que, las entidades accionadas al pronunciarse sobre la demanda de tutela, aportaron los dos fallos de tutela emitidos con anterioridad a este, de los cuales, con certeza se logró evidenciar la configuración de un actuar temerario, en cuanto: **(i)** la actora en tutela es la misma; **(ii)** las entidades accionadas son las mismas; **(iii)** la demanda de tutela no solo está elaborada en el mismo formato sino que su contenido en forma y fondo es idéntico; y **(iv)** se invoca la vulneración del derecho de petición bajo los mismos argumentos y pretensiones.

Por manera que, con base en dicho análisis sin duda alguna podemos inferir la existencia de una acción temeraria conforme a los términos consagrados en el artículo 38 del Decreto 2591 de 1991 que reza: “(…) *Cuando, sin motivo expresamente justificado, la misma acción de tutela sea presentada por la*

¹¹ Ver entre otras, sentencias: T-568 de 2006, T-951 de 2005 y T-410 de 2005.

¹² Ver sentencia T-185 de 2013.

¹³ Sentencia T-548 de 2017.

Radicado n°: TUTELA 2022-00041
Accionante: CARMEN CECILIA DÍAZ MORENO
Accionadas: MINISTERIO DE COMERCIO Y TURISMO - INNPULSA COLOMBIA Y DEPARTAMENTO DE PROSPERIDAD SOCIAL
Asunto: FALLO DE TUTELA 1ª INSTANCIA

misma persona o su representante ante varios jueces o tribunales, se rechazarán o decidirán desfavorablemente todas las solicitudes (...)”.

Ahora bien, en punto a la justificación razonable que se hace exigible para no tenerse como temeraria la acción de instaurar varias tutelas en distintos juzgados con identidad de objeto, de causa petendi y de partes, resulta necesario recordar, que el accionante posee la carga de dar a conocer al juez constitucional que si bien el hecho que genera la activación de la jurisdicción constitucional se deriva de una misma situación por la que ya se instauró demanda en tutela, lo cierto es que posee la carga de probar que frente a la misma surgió un hecho nuevo y exponer las razones por las cuales el juez constitucional debe entrar a estudiar esa nueva circunstancia que se considera vulneradora de sus derechos fundamentales, lo que, en este evento se echa de menos.

Considera necesario esta funcionaria tener en cuenta que, en casos como el que ocupa nuestra atención en este momento, por ser la actora en tutela una persona que ostenta la calidad de víctima de desplazamiento forzado, es predicable en su favor, su incauto actuar y aplicación en punto a las específicas reglas que sobre el uso de la acción constitucional de tutela regula el Decreto 2591 de 1991, y precisamente buscan el asesoramiento de otras que tampoco prestan atención a dicha reglamentación, y lo que hacen es que de manera indiscriminada y masiva elaboran formatos para la interposición de demandas de tutela soslayando el cumplimiento de las reglas que gobiernan dicha acción constitucional.

Todo lo anterior, conlleva a que esta juez constitucional, a pesar de declarar la existencia de temeridad de la acción de tutela instaurada por la ciudadanía **CARMEN CECILIA DÍAZ MORENO**, al encontrar que el actuar de la accionante no estuvo precedido de dolo, se abstenga de sancionarla por el indebido uso que ha dado a dicha acción constitucional interpuesta contra el **MINISTERIO DE COMERCIO INDUSTRIA Y TURISMO - INNPULSA COLOMBIA** y el **DEPARTAMENTO DE LA PROSPERIDAD SOCIAL**, a pesar de que varias oportunidades le han dado respuesta de fondo a su solicitud

Radicado n°: TUTELA 2022-00041

Accionante: CARMEN CECILIA DÍAZ MORENO

Accionadas: MINISTERIO DE COMERCIO Y TURISMO - INNPULSA COLOMBIA Y DEPARTAMENTO DE PROSPERIDAD SOCIAL

Asunto: FALLO DE TUTELA 1ª INSTANCIA

de beneficiarla con el subsidio proyectos productivos – MI NEGOCIO, lo cual no obsta para que llame su atención y se le inste a que, en lo sucesivo se abstenga de interponer nuevas demandas de tutela relacionadas con su petición, a menos que surjan hechos nuevos que así lo ameriten.

Ahora bien, como de la respuesta ofrecida por la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN A LAS VÍCTIMAS – UARIV**, se desprende que, con su actuar en momento alguno ha conculcado el derecho fundamental de petición de la accionante, por no ser la competente para eso, se dispone su desvinculación.

En mérito de lo expuesto, el **Juzgado Décimo Penal del Circuito Especializado de Bogotá**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Constitución,

RESUELVE

PRIMERO: RECHAZAR POR IMPROCEDENTE la acción de tutela incoada por **CARMEN CECILIA DÍAZ MORENO** contra el **MINISTERIO DE INDUSTRIA Y TURISMO - INNPULSA COLOMBIA** y **EL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL**, por ser temeraria conforme a lo expuesto en esta decisión.

SEGUNDO: ABSTENERSE de emitir sanción alguna en contra de la actora en tutela, al encontrar justificado su actuar temerario, libre de dolo, conforme se consideró en el cuerpo de esta decisión.

TERCERO: ORDENAR DESVINCULAR del contradictorio a la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN INTEGRAL Y REPARACIÓN A LAS VÍCTIMAS - UARIV**, por las razones antes expuestas.

CUARTO: Notifiquese la presente decisión de conformidad con lo dispuesto en el artículo 30 del decreto 2591 de 1991.

Radicado n°: TUTELA 2022-00041
Accionante: CARMEN CECILIA DÍAZ MORENO
Accionadas: MINISTERIO DE COMERCIO Y TURISMO – INNPULSA COLOMBIA Y DEPARTAMENTO DE PROSPERIDAD SOCIAL
Asunto: FALLO DE TUTELA 1ª INSTANCIA

QUINTO: Remítase la actuación original ante la Corte Constitucional para su eventual revisión, en caso de ser seleccionada y en el evento que no sea impugnada.

NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE.

MARTHA CECILIA ARTUNDUAGA GUARACA

Juez

