

INFORME SECRETARIAL: Bogotá D.C., primero (1º) de julio de dos mil veintiuno (2021). Al Despacho de la señora Juez el expediente **2021-00306**, informando que el Invima no rindió el informe requerido, mientras que la Superintendencia de Sociedades aportó contestación y a la fecha se encuentra para resolver la presente **ACCIÓN DE TUTELA**. Sírvase proveer.

Ana Ruth Mesa Herrera
Secretaria

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO

JUZGADO TRECE LABORAL DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ D.C.

Bogotá D. C., primero (1º) de julio de dos mil veintiuno (2021).

I. ANTECEDENTES

La sociedad Inversiones Tan Rica S.A.S., actuando por intermedio de su apoderado, el abogado Henry Humberto Martínez Sánchez, instauró acción de tutela en contra del Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos – INVIMA y la Superintendencia de Sociedades, por la presunta vulneración al derecho fundamental de petición.

Como sustento de sus pretensiones señaló que en el año 2014 el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos impuso una multa a la sociedad promotora de la acción de tutela, a través del acto administrativo con radicado 2014-00574 y, por tanto, con los oficios con consecutivo No. 102-3166-16 del 2016 y 102-1809-2017 del 2017 el Invima requirió el pago de la sanción.

Luego, con el acto administrativo 2020031822 de 2020 el Invima impuso una nueva sanción a la sociedad; sin embargo, el apoderado refirió que la sanción del 2014, cuya prescripción se interrumpió con el acto administrativo 2015048179, ya se encontraba afectada por éste fenómeno extintivo.

El 9 de abril del año que avanza la actora impetró una solicitud a la entidad encartada, deprecando que se archivara la sanción impuesta mediante acto administrativo 2014-574, debido a la presunta configuración de la prescripción extintiva y, la exoneración de cualquier pago o sanción futura que pendiera de ese acto administrativo, que se

declare pagada la sanción y se retire los reportes negativos a causa de esta obligación.

A pesar de lo anterior, la parte tutelante indica que el Invima no atendió su petición y, en consecuencia, solicitó el amparo del derecho fundamental de petición, que se le ordene a la entidad que proceda a pronunciarse de fondo sobre su solicitud, que se ordene el archivo de la sanción y que se actualice la información financiera en el Invima.

II. TRÁMITE Y CONTESTACIÓN

Mediante auto del 24 de junio de 2021 se admitió la presente acción de tutela y se requirió a las encartadas para que dieran contestación a la misma.

El **Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos – INVIMA** no rindió el informe requerido en la presente acción de tutela.

La **Superintendencia de Sociedades** dio contestación el 30 de junio del presente año, indicando que no le consta ninguno de los hechos de la tutela y que no ejerce funciones de vigilancia sobre el Invima, por lo que solicitó la desvinculación de la presente acción.

III. PROBLEMA JURÍDICO

El problema jurídico consiste en determinar si se vulnera el derecho fundamental de petición del accionante ante la presunta omisión de las encartadas de dar respuesta a la solicitud radicada.

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. De la presunción de veracidad.

La acción de tutela, al igual que los demás instrumentos procesales, no puede ser indiferente de cara al incumplimiento de las cargas procesales y del silencio de las partes que se ven involucradas en la misma; por esto, el Decreto 2591 de 1991 ha dispuesto las consecuencias propias de la contumacia para la acción constitucional que reglamenta, estableciendo lo siguiente:

"ARTICULO 20. PRESUNCION DE VERACIDAD. Si el informe no fuere rendido dentro del plazo correspondiente, se tendrán por

ciertos los hechos y se entrará a resolver de plano, salvo que el juez estime necesaria otra averiguación previa”.

En desarrollo de esta consecuencia procesal, la Corte Constitucional ha expuesto que ésta es producto del desinterés de la autoridad accionada y a su vez es la concreción de los principios que rigen la acción constitucional, como es el de celeridad y eficacia de los derechos fundamentales. Así lo expuso la Corte en sentencia T-260 de 2019:

"La Corte Constitucional ha señalado que la presunción de veracidad de los hechos constituye un instrumento que tiene dos fines principales, el primero, sancionar el desinterés o la negligencia de las entidades demandadas ante la presentación de una acción de tutela en la que se alega la vulneración de los derechos fundamentales de una persona; y, el segundo, obtener la eficacia de los derechos fundamentales comprometidos, en observancia de los principios de inmediatez, celeridad y buena fe, es decir, "encuentra sustento en la necesidad de resolver con prontitud sobre las acciones de tutela, dado que están de por medio derechos fundamentales”.

En consideración a lo anterior, esta Corporación ha determinado que la presunción de veracidad puede aplicarse en dos escenarios: "(i) Cuando la autoridad o particular accionado omite completamente dar respuesta a la solicitud elevada por el juez constitucional; (ii) cuando la autoridad o particular da respuesta a la solicitud, pero esta se hace meramente formal, pues en el fondo no responde al interrogante planteado por el funcionario judicial". La omisión que puede presentarse puede ser total o parcial, por ejemplo, ante la presentación de un informe en el que se dejan de responder y pronunciarse frente a los informes solicitados por el juez.

(...)

En conclusión, (i) la presunción de veracidad es una figura jurídica que se encuentra regulada en el artículo 20 del Decreto 2591 de 1991 que implica presumir como "ciertos los hechos" cuando el juez requiera informes al sujeto o a los sujetos demandados y estos omitan responder o lo hacen pero de manera extemporáneamente o meramente formal; (ii) tiene dos finalidades, sancionar la negligencia del sujeto pasivo demandado ante el descuido frente al ejercicio de la acción de tutela y el llamado del juez constitucional y proteger de manera eficiente los derechos comprometidos, en concordancia con la naturaleza subsidiaria y sumaria de la tutela; y (iii) la aplicación de la presunción de veracidad es más rigurosa cuando el demandante es un sujeto de especial protección constitucional o se encuentra

en condición de vulnerabilidad teniendo en consideración que, en muchas oportunidades, se dificulta la carga probatoria para el actor y, en contraste, el sujeto accionado tiene facilidad de aportar el material correspondiente, en estas oportunidades la Sala Plena de esta Corporación ha señalado que resulta "de elemental justicia que sea la parte privilegiada y fuerte, por su fácil acceso a los materiales probatorios en cuestión, quien deba asumir dicha carga procesal".

Para el caso en concreto, la omisión del Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos – INVIMA pone de relieve la aplicación de la presunción *iuris tantum* antes descrita, que supone la certeza respecto de los hechos que la sociedad tutelante expuso.

3. Del derecho de petición.

Frente al derecho fundamental de petición, cabe recordar 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 cual 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 dijo:

"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 públicas. 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”.

Visto lo anterior, esta Juzgadora es enfática en sostener que se aplica la presunción de veracidad sobre los hechos narrados por la sociedad tutelante, de lo que surge certeza respecto de la radicación de la petición ante el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos – INVIMA, como también se tiene por cierta la omisión de esta entidad para responder la petición anexa al escrito de tutela, cuya constancia de radicación también obra en el plenario.

Así, al no existir elementos de juicio que prueben que el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos – INVIMA haya emitido y notificado la respuesta a la petición elevada por la accionante, de conformidad con los lineamientos trazados por la H. Corte Constitucional, se considera que se encuentra vulnerado el derecho fundamental de petición. En consecuencia, se ordenará al señor Julio César Aldana Bula, como director general de la entidad y/o al funcionario competente que haga sus veces que, en el término que no excederá de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de la presente decisión, dé respuesta clara, completa, de fondo y congruente a la petición del 9 de abril de 2021, notificando la misma en debida forma a la accionante.

Eso sí, no se accederá a las pretensiones segunda y tercera de la acción de tutela, como quiera que el derecho de petición no implica el acceso a lo solicitado, tal y como se ha reiterado en múltiples pronunciamientos de la Corte Constitucional, como la precitada sentencia T-044 de 2019.

En lo que atañe a la Superintendencia de Sociedades, se evidencia que el apoderado de la promotora de la acción hace un uso inadecuado de la tutela al llamar a juicio a esta entidad, como quiera que no hay sustento fáctico o jurídico para que ello suceda, motivo por el cual se ordenará su desvinculación.

V. DECISIÓN

En razón a lo anteriormente 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: **AMPARAR EL DERECHO FUNDAMENTAL DE PETICIÓN**, en la acción de tutela instaurada la sociedad Inversiones Tan Rica S.A.S., de acuerdo con las razones anteriormente expuestas.

SEGUNDO: **ORDENAR** al señor Julio César Aldana Bula, como director general del Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos – INVIMA y/o al

funcionario que haga sus veces que, en el término que no excederá de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de la presente decisión, dé respuesta clara, completa, de fondo y congruente a la petición del 9 de abril de 2021, notificando la misma en debida forma a la accionante. Esto, sin que la presente providencia le imponga un sentido específico a la contestación que se dispone.

TERCERO: **ADVERTIR** a la accionada Invima que el incumplimiento a esta decisión acarreará las sanciones correspondientes y que deberá informar al Despacho sobre el cumplimiento de la orden aquí impartida.

CUARTO: **DESVINCULAR** a la Superintendencia de Sociedades de la presente acción de tutela.

QUINTO: **NOTIFICAR** la presente providencia a las partes a través de correo electrónico, de conformidad con el Acuerdo PCSJA20-11632 del 2020 expedido por el Consejo Superior de la Judicatura y en atención a la situación sanitaria del país por la enfermedad denominada COVID-19.

SEXTO: **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

Kjma.