



La salud  
es de todos

Minsalud

**NOTIFICACIÓN POR AVISO No. 202000021 De 14 de Enero de 2020**

El Coordinador del Grupo de Recursos, calidad y apoyo a la gestión de la Dirección de Responsabilidad Sanitaria del Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos INVIMA, en ejercicio de las facultades delegadas por la Directora General mediante Resolución número 2012030800 del 19 de octubre de 2012 y en aplicación de lo establecido en el artículo 69 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo procede a notificar el siguiente acto administrativo:

RESOLUCIÓN No.	2019054647
PROCESO SANCIONATORIO:	201603007
EN CONTRA DE:	HEIDY CATALINA VALDERRAMA HOYOS
FECHA DE EXPEDICIÓN:	03 de diciembre de 2019
FIRMADO POR:	MARIA MARGARITA JARAMILLO PINEDA – Directora de Responsabilidad Sanitaria

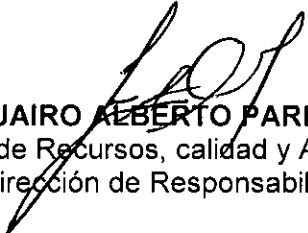
Mediante Resolución No. 2019057088 del 17 de diciembre de 2019, el Director General del Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos – INVIMA, resolvió en su Artículo Segundo, suspender los términos legales en los procesos sancionatorios a cargo de la Dirección de Responsabilidad Sanitaria, durante el periodo comprendido entre el día veintitrés (23) de diciembre de 2019 y el día diez (10) de enero de 2020 inclusive.

Contra la Resolución No. 2019054647 de 03 de diciembre de 2019, **NO** procede recurso alguno.

**ADVERTENCIA**

EL PRESENTE AVISO SE PUBLICA POR UN TÉRMINO DE CINCO (5) DÍAS CONTADOS A PARTIR DE **16 ENE. 2020**, en la página web [www.invima.gov.co](http://www.invima.gov.co) Servicios de Información al Ciudadano y en las instalaciones del INVIMA, ubicada en la Cra. 10 No. 64-28 de esta ciudad.

**El acto administrativo aquí relacionado, del cual se acompaña copia íntegra, se considera legalmente NOTIFICADO al finalizar el día siguiente del RETIRO del presente aviso.**

  
**JAIRO ALBERTO PARDO SUAREZ**  
 Grupo de Recursos, calidad y Apoyo a la Gestión  
 Dirección de Responsabilidad Sanitaria

**ANEXO:** Se adjunta a este aviso en ocho (8) a doble cara copia íntegra de la Resolución N° 2019054647 de 03 de diciembre de 2019, proferido dentro del proceso sancionatorio N° 201603007.

**CERTIFICO QUE EL PRESENTE AVISO SE RETIRA EL, siendo las 5 PM,**

**JAIRO ALBERTO PARDO SUAREZ**  
 Grupo de Recursos, calidad y Apoyo a la Gestión  
 Dirección de Responsabilidad Sanitaria

Proyectó y Digitó: Leonardo H. Bermúdez Ruiz  
Revisó: Jairo A. Pardo Suárez



La salud  
es de todos

RESOLUCIÓN

**RESOLUCIÓN No. 2019054647**

**(3 de Diciembre de 2019)**

**“POR LA CUAL SE RESUELVE UN RECURSO DE REPOSICIÓN PROCESO  
SANCIONATORIO Nro.201603007”**

La Directora de Responsabilidad Sanitaria del Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos INVIMA, en ejercicio de las facultades delegadas por la Dirección General mediante Resolución número 2012030800 del 19 de octubre de 2012 y de los artículos 74 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, procede a resolver el Recurso de Reposición interpuesto contra la Resolución 2018050737 proferida el 22 de noviembre de 2018 dentro del proceso sancionatorio 201603007 teniendo en cuenta los siguientes:

### **ANTECEDENTES**

1. La Directora de Responsabilidad Sanitaria del Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos -Invima, mediante Resolución 2018050737 proferida el 22 de noviembre de 2018 calificó el proceso sancionatorio 201603007 e impuso a la señora HEIDY CATALINA VALDERRAMA HOYOS, identificada con cédula de ciudadanía No 32209369, en calidad de propietaria del establecimiento de comercio LA JAPONESA, sanción consistente en multa de TRESCIENTOS CINCUENTA (350) salarios mínimos diarios legales, por infringir la normatividad sanitaria de la Resolución 2674 de 2013(Folios 73 a 82).
2. La decisión se notificó por correo electrónico a la señora HEIDY CATALINA VALDERRAMA HOYOS identificada con cédula de ciudadanía No. 32209369 en calidad de propietaria del establecimiento de comercio LA JAPONESA, el 14 de noviembre de 2018 a la dirección catalinav13@hotmail.com enviado el 23 de noviembre de 2018, recibiendo acuso por parte de la investigada el 26 de noviembre de 2018, quedando notificado debidamente el 27 de noviembre de 2018 (folio 84).
3. El 04 de diciembre de 2018, la señora HEIDY CATALINA VALDERRAMA HOYOS identificada con cédula de ciudadanía No. 32209369 en calidad de propietaria del establecimiento de comercio LA JAPONESA, mediante escrito de radicado 20181248550 presentó recurso de reposición en contra de la resolución 2018050737 del 22 de noviembre de 2018 (Folios 125 a 135).

### **IMPUGNACIÓN**

Las razones de soporte por las cuales, la señora HEIDY CATALINA VALDERRAMA HOYOS identificada con cédula de ciudadanía No. 32209369 en calidad de propietaria del establecimiento de comercio del establecimiento LA JAPONESA presenta su inconformismo corresponden a las siguientes:

*“ ARGUMENTOS A continuación, desarrollaremos los argumentos por los cuales se considera que la multa impuesta a LA JAPONESA, no está acorde a derecho teniendo en cuenta lo expuesto en el artículo 29 de la Constitución Política de Colombia, que señala: Artículo 29. El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio. En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable. Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho. Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso.*

Página 1



**RESOLUCIÓN No. 2019054647**

**(3 de Diciembre de 2019)**

**“POR LA CUAL SE RESUELVE UN RECURSO DE REPOSICIÓN PROCESO  
SANCIONATORIO Nro.201603007”**

*En lo anteriormente expuesto se hace referencia a lo señalado en negrita, por cuanto no existe un procedimiento expreso en ninguna normatividad de tipo nacional para tasar o cuantificar la multa impuesta, así las cosas, Como pudo el INVIMA llegar a la conclusión de que la infracción presuntamente cometida por el presunto infractor, equivale a 600 SMLDV y no a 80SMLDV o 10SMLDV, o a una mera amonestación, si tenemos en cuenta que no existe un sistema que pueda identificar cual es la sanción o multa a imponer, por la infracción cometida; por tal motivo debemos basarnos para tasar la sanción en lo estipulado en el artículo 50 de la ley 1437 el cual señala: Graduación de las sanciones. Artículo 50. Graduación de las sanciones. Salvo lo dispuesto en leyes especiales, la gravedad de las faltas y el rigor de las sanciones por infracciones administrativas se graduarán atendiendo a los siguientes criterios, en cuanto resultaren aplicables:*

*Daño o peligro generado a los intereses jurídicos tutelados.*

*Beneficio económico obtenido por el infractor para sí o a favor de un tercero.*

*Reincidencia en la comisión de la infracción.*

*Resistencia, negativa u obstrucción a la acción investigadora o de supervisión.*

*Utilización de medios fraudulentos o utilización de persona interpuesta para ocultar la infracción u ocultar sus efectos.*

*Grado de prudencia y diligencia con que se hayan atendido los deberes o se hayan aplicado las normas legales pertinentes.*

*Renuencia o desacato en el cumplimiento de las órdenes impartidas por la autoridad competente*

*Reconocimiento o aceptación expresa de la infracción antes del decreto de pruebas.*

*Para la tasación de la sanción impuesta, debió tenerse en cuenta el máximo que son 10.000 SMDLV Y el minio que es una amonestación, según lo señalado en la Ley 9 de 1959; y realizar una ponderación, teniendo en cuenta el número de criterios establecidos en el Art. 50 del CPACA, que fueron presuntamente violentados, según la conducta realizada, para lo cual se podría determinar que la multa podría llegar a ser muy inferior de lo que impuso el INVIMA, Si tenemos en cuenta que la conducta realizada por el presunto infractor no se encuentra enmarcada en ninguno de los criterios establecidos en el artículo 50 del CPACA; lo que se quiere señalar con esto, es que no existe un criterio unificado o basado en un reglamento, ley o demás, que determine el monto de la sanción, por el incumplimiento de la normatividad, por tal motivo existe claramente una violación al derecho fundamental consagrado en la CPC, denominado DEBIDO PROCESO.*

*La Corte Constitucional, a través de su jurisprudencia, ha desarrollado el concepto de debido proceso como garantía constitucional consagrada en el artículo 29 de la Carta. Ahora bien, el derecho fundamental al debido proceso no sólo se predica de los procesos judiciales, sino que también es extensivo a todas las actuaciones que realice la administración pública. Según la Corte, entre las garantías que componen el debido proceso administrativo se encuentra el derecho a que se adelante por autoridad competente y con pleno respeto de las formas propias de cada juicio, siguiendo el procedimiento que en la ley se ha determinado previamente para ello, por lo que impone una obligación a las autoridades públicas a la hora de adoptar decisiones en ejercicio de su función. Por tal motivo la sanción impuesta no es acorde a derecho por cuanto no existen unos criterios claros para la ponderación de la sanción, con respecto a las conductas realizadas.*

*Ahora bien, apartándonos del argumento antes expuesto, es de recalcar que la conducta realizada no estuvo enmarcada en ninguno de los agravantes señalados en el Decreto 3075 de 1997, ARTICULO 102. CIRCUNSTANCIAS AGRAVANTES. Se consideran circunstancias agravantes de una infracción sanitaria las siguientes: a. Reincidir en la comisión de la misma falta, b. Realizar el hecho con pleno conocimiento de sus efectos dañinos o con la complicidad de subalternos o con su participación bajo indebida presión; c. Cometer la falta para ocultar otra. d. Rehuir la responsabilidad o atribuírsela a otro u otros; e. Infringir varias disposiciones sanitarias con la misma conducta y f. Preparar premeditadamente la infracción y sus modalidades.*

*Es de recalcar que la multa, incurre en la violación de otro principio amparado en la constitución política de Colombia como lo es el non bis in ídem, según la honorable corte señala que es pilar fundamental del estado social de derecho, "el non bis in ídem como principio fundamental está inmerso en la garantía constitucional de la legalidad de los delitos y de las sanciones (nullum crimen, nulla poena sine lege), puesto que su efectividad está ligada a la previa existencia de preceptos jurídicos de rango legal que determinen con certeza los comportamientos punibles. De*



La salud  
es de todos

Ministerio de Salud

**RESOLUCIÓN No. 2019054647**  
**(3 de Diciembre de 2019)**  
**"POR LA CUAL SE RESUELVE UN RECURSO DE REPOSICIÓN PROCESO**  
**SANCIONATORIO Nro.201603007"**

esta forma, dicho postulado se constituye en un límite al ejercicio desproporcionado e irrazonable de la potestad sancionadora del Estado". CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA, Sentencia 554 de 2001.

Es de aclarar que dicho principio fue vulnerado por cuanto no existe un sistema que determine que la conducta realizada, será sancionada con 350 SMDLV Y no otra.

Adicional, este principio es vulnerado por cuanto existe una doble sanción, ya que mediante ACTA DE APLICACIÓN DE MEDIDA SANITARIA A LA JAPONESA, aplican CLAUSURA TEMPORAL DEL ESTABLECIMIENTO en mención, adicional mediante Resolución 2018050737 del 22 de noviembre de 2018, le imponen una sanción por 350 SMDLV, por cuanto se evidencia existe una violación al principio de non bis in idem, va que nadie podrá ser sancionado dos veces por los mismos hechos.

Ahora bien, nos ocuparemos en demostrar que la administración cometió otra conducta arbitraria puesto que no reconoció, que la conducta realizada, se encuentra dentro de los atenuantes consagrados en el Decreto 3075 de 1997, en su ARTICULO 103. CIRCUNSTANCIAS ATENUANTES. Se consideran circunstancias atenuantes de una infracción sanitaria las siguientes: a. El no haber sido sancionado anteriormente o haber sido objeto de medida sanitaria de seguridad o preventiva por autoridad competente; b. Procurar por iniciativa propia resarcir el daño o compensar el perjuicio causado antes de la sanción, c. El confesar la falta voluntariamente antes de que se produzca daño en la salud individual o colectiva.

Ya que el establecimiento la JAPONESA, nunca ha sido sancionado, por circunstancias iguales o similares a las aquí expuestas, adicional a ello por iniciativa propia el subsano el incumplimiento por el cual fue objeto de este proceso sancionatorio,

Otro de los argumentos por los cuales se considera que existe un agravio injustificado a la señora HEIDY CATALINA VALDERRAMA HOYOS, es que el bien jurídico tutelado, que para el presente caso es la salud pública, nunca fue vulnerado, por cuanto no existe información o pruebas que reposen en el expediente, que demuestren que fue así. Además, no existen criterios claros para demostrar que la conducta realizada puso en riesgo el bien jurídico tutelado, por tal motivo nos encontramos que la sanción a imponer no son los 350 SMDLV, sino una mera amonestación, por cuanto lo señalado en el artículo 108 del Decreto 3075 de 1997,

ARTICULO 108. AMONESTACION. Consiste en la llamada de atención que se hace por escrito a quien ha violado una disposición sanitaria sin que dicha violación implique riesgo para la salud de las personas, llamada que tiene por finalidad hacer ver las consecuencias del hecho, de la actividad o de la omisión y tendrá como consecuencia la contaminación. En el escrito de amonestación se precisará el plazo que se dará al infractor para el cumplimiento de las disposiciones violadas si es el caso.

Por lo anteriormente expuesto se considera que la sanción impuesta no está acorde a lo estipulado en la ley.

Ahora bien, con la imposición de esta multa tan cuantiosa para la señora HEIDY CATALINA VALDERRAMA HOYOS, se está violentando otro principio fundamental por el cual se rige la ley 1437 de 2011, y entre ellos enuncia el de la igualdad En virtud del principio de igualdad, las autoridades darán el mismo trato y protección a las personas e instituciones que intervengan en las actuaciones bajo su conocimiento. No obstante, serán objeto de trato y protección especial las personas que por su condición económica, física o mental se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta.

Es evidente que la sanción impuesta, por EL INVIMA, carece de proporcionalidad, sentido social, de igualdad y de legalidad.

Por último y no menos importante, cabe resaltar que el INVIMA. Perdió la facultad para imponer una sanción, por lo expuesto en el artículo 52 de la ley 1437 de 2011, la cual señala: Caducidad de la facultad sancionatoria. Salvo lo dispuesto en leyes especiales, la facultad que tienen las autoridades para imponer sanción caduca a los tres (3) años de ocurrido el hecho, la conducta u omisión que pudiere ocasionarla, término dentro del cual el acto administrativo que impone la sanción debe haber sido expedido y notificado. Dicho acto sancionatorio es diferente de los actos que resuelven los recursos, los cuales deberán ser decididos, so pena de pérdida de competencia, en un término de un (1) año contado a partir de su debida y oportuna interposición. Si los recursos no se deciden en el término fijado en esta disposición, se entenderán fallados a favor del recurrente, sin perjuicio de la responsabilidad patrimonial y disciplinaria que tal abstención genere para el funcionario encargado de resolver.



**RESOLUCIÓN No. 2019054647  
(3 de Diciembre de 2019)  
"POR LA CUAL SE RESUELVE UN RECURSO DE REPOSICIÓN PROCESO  
SANCIONATORIO Nro.201603007"**

*Quando se trate de un hecho o conducta continuada, este término se contará desde el día siguiente a aquel en que cesó la infracción y/o la ejecución.*

*La sanción decretada por acto administrativo prescribirá al cabo de cinco (5) años contados a partir de la fecha de la ejecutoria.*

*De lo anterior podemos inferir que el INVIMA perdió la facultad sancionatoria, puesto que ya pasaron más de tres años del conocimiento de los hechos, sin que notificase la resolución por la cual se impone una sanción, ya que el artículo 87 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el cual señala: Artículo 87. Firmeza de los actos administrativos. Los actos administrativos quedarán en firme:*

*Quando contra ellos no proceda ningún recurso, desde el día siguiente al de su notificación, comunicación o publicación según el caso.*

*Desde el día siguiente a la publicación, comunicación o notificación de la decisión sobre los recursos interpuestos.*

*Desde el día siguiente al del vencimiento del término para interponer los recursos, si estos no fueron interpuestos, o se hubiere renunciado expresamente a ellos.*

*Desde el día siguiente al de la notificación de la aceptación del desistimiento de los recursos.*

*Desde el día siguiente al de la protocolización a que alude el artículo 85 para el silencio administrativo positivo.*

*Es evidente que nos encontramos frente a la caducidad de la acción ya que transcurrieron más tres años sin que la resolución por la cual se impone una sanción que para el caso es la 2018050737 del 22 de noviembre de 2018 expedida dentro del proceso sancionatorio 201603007., quede en firme. Ya que el INVIMA conoció de los hechos el día 20 de noviembre de 2015, y tendría hasta el 20 de Noviembre de 2018, para que la resolución que impone la sanción quede en firme según el artículo antes descrito y la misma quedo en firme cuando se resolvió el recurso que ante ella se interpuso, que para el caso aún no se ha resuelto.*

**PRETENCIONES**

*PRIMERA: Teniendo en cuenta los hechos y argumentos antes descritos, Se ordene a quien corresponda, la cesación del procedimiento sancionatorio iniciado o la revocatoria en toda y cada una de sus partes de la Resolución 2018050737 del 22 de noviembre de 2018 expedida dentro del proceso sancionatorio 201603007., conforme lo dispone el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo según corresponda.*

*SEGUNDA: 2018050737 del 22 de noviembre de 2018 expedida dentro del proceso sancionatorio 201603007*

*TERCERO: En subsidio del anterior se reduzca considerablemente a lo más mínimo, la multa impuesta a HEIDY CATALINA VALDERRAMÁ HOYOS mediante resolución 2018050737 del 22 de noviembre de 2018 expedida dentro del proceso sancionatorio 201603007"*

**CONSIDERACIONES**

La normatividad sanitaria a efecto de cumplir la trascendental función de velar por el invaluable bien individual y colectivo de la salud, impone una serie de requisitos de obligatorio cumplimiento, para quienes fabriquen, importen, distribuyan y comercialicen los productos a que se refiere el artículo 245 de la Ley 100 de 1993, por la incidencia que puedan tener en el bien objeto de tutela.

Estas obligaciones son de carácter general y no contienen ninguna excepción, son de obligatorio cumplimiento dada su naturaleza de normas de orden público, por lo cual, sus destinatarios deben acatarlas sin miramientos, so pena de hacerse merecedores a la sanción que en derecho corresponda.

De conformidad con lo indicado por la recurrente en su escrito del 04 de diciembre de 2018 se procede a estudiar los petitos así:

**1. VIOLACIÓN AL DEBIDO PROCESO**

3



Administración

**RESOLUCIÓN No. 2019054647**  
**(3 de Diciembre de 2019)**  
**"POR LA CUAL SE RESUELVE UN RECURSO DE REPOSICIÓN PROCESO**  
**SANCIONATORIO Nro.201603007"**

Manifiesta la recurrente que le fue vulnerado el debido proceso, cuando refiere que no existe un procedimiento expreso en ninguna normatividad de tipo nacional para tasar o cuantificar la multa impuesta, razón por la cual se cuestiona la recurrente como se estableció el monto de la sanción impuesta, siendo que no existe un sistema que pueda identificar cual es la multa a imponer.

Respecto a este punto de impugnación se debe señalar a la recurrente que para la imposición de la multa de Trescientos Cincuenta (350) SLDMV el despacho procedió en concordancia al principio de proporcionalidad, el cual comprende tres conceptos; en primer lugar, la adecuación de los medios escogidos para la consecución del fin perseguido, en segundo lugar la necesidad de la utilización de esos medios para el logro del fin y por último la proporcionalidad en sentido estricto entre medios y fin, es decir, que el principio satisfecho por el logro de este fin no sacrifique principios constitucionalmente más importantes.

En este mismo sentido, debe indicarse que la ley sanitaria, dada la magnitud de su campo de aplicación, no tiene una tipificación estricta de las contravenciones y de la correspondiente sanción, por lo cual se señala un grupo de infracciones que se derivan del cumplimiento de requisitos, obligaciones, prohibiciones, procedimientos, etc. y se establecen unas sanciones, dejando al operador administrativo la valoración de los criterios que regulan su imposición para seleccionar la que mejor se adapte a la conducta investigada, criterios que se constituyen en limitantes de las determinaciones que se asumen en este ámbito.

No obstante, esta "tipificación indirecta" no afecta el debido proceso ni la legalidad de la sanción, puesto que es la misma la ley la que lo permite, sin que sea acertado exigir la misma rigurosidad que se sigue en otras áreas del derecho, como lo ha reconocido la jurisprudencia en múltiples pronunciamientos, entre los que se destaca lo manifestado por la Corte Constitucional en la sentencia C-564 2000. Magistrado Ponente: Dr. Alfredo Beltrán Sierra:

*Lo anterior no significa un sacrificio del principio de legalidad, pues es claro que ha de poderse determinar que una norma específica, clara, concreta, exigía el cumplimiento de determinados requisitos, obligaciones o deberes, para que la administración pueda, en uso del derecho sancionador, imponer una pena por su inobservancia. La exigencia de una clasificación detallada de infracciones administrativas en normas tipo, en donde no sólo se haga una descripción exacta de la conducta que será objeto de sanción sino de la sanción misma, modelo típico del precepto penal, devendría en el desconocimiento de la naturaleza misma de la actividad administrativa.*

*En este sentido, ha de entenderse que existe una tipificación indirecta, que presupone la existencia de un precepto que establece un mandato, una prohibición, y otro que establece que el incumplimiento de éstas, será objeto de sanción. (...)*

*Sin embargo, el derecho administrativo, a diferencia de lo que sucede en el derecho penal, suele no establecer una sanción para cada una de las infracciones administrativas que se presenten, sino que se opta por establecer clasificaciones más o menos generales en las que puedan quedar subsumidos los diferentes tipos de infracciones. Para el efecto, el legislador señala unos criterios que han de ser atendidos por los funcionarios encargados de imponer la respectiva sanción, criterios que tocan, entre otros, con la proporcionalidad y razonabilidad que debe presentarse entre la conducta o hecho que se sanciona y la sanción que pueda imponerse, lo que le permite tanto al administrado como al funcionario competente para su imposición, tener un marco de referencia cierto para la determinación de la sanción en un caso concreto. (Subrayas propias)*

En lo que respecta a la antijuridicidad de este comportamiento contraventor de las normas que ampara la salud individual y colectiva de la población, la misma no puede ser más clara.



**RESOLUCIÓN No. 2019054647**  
**(3 de Diciembre de 2019)**  
**“POR LA CUAL SE RESUELVE UN RECURSO DE REPOSICIÓN PROCESO**  
**SANCIONATORIO Nro.201603007”**

Téngase presente que la integridad de la salud individual y colectiva sólo se logra con el cabal acatamiento de las normas que la tutelan y que al desconocerlas se generan los factores de riesgo que el legislador buscó evitar cuando impuso determinadas obligaciones y prohibiciones frente al desempeño de actividades relacionadas con los bienes y servicios de competencia del INVIMA.

Al respecto se indica en el artículo 577 de la Ley 9° de 1979, que:

*“Artículo 577. Teniendo en cuenta la gravedad del hecho y mediante resolución motivada, la violación de las disposiciones de esta Ley, será sancionada por la entidad encargada de hacerlas cumplir con alguna o algunas de las siguientes sanciones:*

*(...)*

*b) Multas sucesivas hasta por una suma equivalente a 10.000 salarios diarios mínimos legales al máximo valor vigente en el momento de dictarse la respectiva resolución;”*

Así las cosas el INVIMA como autoridad sanitaria, está facultada para imponer multa equivalente hasta 10.000 salarios mínimos diarios legales vigentes según las pruebas aportadas, la ponderación del caso y los incumplimientos evidenciados, que para este caso específico se estableció el valor de Trescientos Cincuenta (350) salarios mínimos diarios legales vigentes como monto a pagar por parte de la señora HEIDY CATALINA VALDERRAMA HOYOS como propietaria de LA JAPONESA, derivado de la valoración de los hechos probados, así como la magnitud de la conducta y su proporción frente al riesgo para la salud pública, aplicando los criterios legales previstos.

La ponderación del caso, se fundamentó conforme a los incumplimientos evidenciados por los profesionales del INVIMA, el día 20 de noviembre 2015 en las instalaciones de la señora HEIDY CATALINA VALDERRAMA HOYOS, en donde procedieron a aplicar la medida sanitaria consistente en Suspensión Total de Trabajos y/o Servicios de Empaque de Productos de la Pesca; razones por las cuales el monto de la sanción impuesta por este despacho resulta más que adecuada a las conductas reprochadas.

Señala la Honorable Corte Constitucional que:

*“(…) La imposición de sanciones o medidas correccionales debe sujetarse a las garantías procesales del derecho de defensa y contradicción, en especial al principio constitucional de la presunción de inocencia. Si la presunción de legalidad de los actos administrativos y los principios de celeridad y eficacia podrían respaldar la imposición de sanciones de plano en defensa del interés general, la prevalencia de los derechos fundamentales y la especificidad del principio de presunción de inocencia aplicable al ámbito de las actuaciones administrativas, hacen indispensable que la sanción sólo pueda imponerse luego de conceder al interesado la oportunidad de ejercer su derecho de defensa. Carece de respaldo constitucional la imposición de sanciones administrativas de plano con fundamento en la comprobación objetiva de una conducta ilegal, en razón del desconocimiento que ello implica de los principios de contradicción y de presunción de inocencia, los cuales hacen parte del núcleo esencial del derecho al debido proceso”<sup>1</sup>.*

En este mismo sentido, debe indicarse que cierto que la ley sanitaria, dada la magnitud de su campo de aplicación, no tiene una tipificación estricta de las contravenciones y de la correspondiente sanción, por lo cual se señala un grupo de infracciones que se derivan del cumplimiento de requisitos, obligaciones, prohibiciones, procedimientos, etc. y se establecen

<sup>1</sup> Sentencia T-145 de 1993 Magistrado Ponente: Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

RESOLUCIÓN No. 2019054647  
(3 de Diciembre de 2019)  
"POR LA CUAL SE RESUELVE UN RECURSO DE REPOSICIÓN PROCESO  
SANCIONATORIO Nro.201603007"

unas sanciones, dejando al operador administrativo la valoración de los criterios que regulan su imposición para seleccionar la que mejor se adapte a la conducta investigada, criterios que se constituyen en limitantes de las determinaciones que se asumen en este ámbito.

Para este Despacho es claro que hoy por hoy es de suma importancia que los destinatarios de la normatividad sanitaria entiendan que sus actuaciones contrarias a derecho generan unas consecuencias, así mismo, el beneficio de las actividades comerciales redundan de manera importante en el sentido económico.

De la misma manera se resalta a la recurrente señora HEIDY CATALINA VALDERRAMA HOYOS, que el derecho a la salubridad pública y el derecho a un ambiente sano, fueron concebidos por nuestros constituyentes como un conjunto de condiciones básicas que rodean al hombre, que circundan su vida como miembro de la comunidad y que le permiten su supervivencia biológica e individual, además de su desempeño normal y desarrollo integral en el medio social. Es por eso que tales derechos deben entenderse como fundamentales para la supervivencia de la especie humana<sup>2</sup>

Para las normas que componen el derecho sanitario en lo particular la Resolución 2674 de 2013, la garantía de su eficacia es un presupuesto muy importante, puesto que se refieren a un asunto de gran importancia para la sociedad. Las normas y las decisiones administrativas relativas a la salud pública deben ser eficaces puesto que de ellas depende en gran parte que las personas puedan gozar de dicho derecho previniéndose las conductas que puedan llegar a ponerlo en riesgo o restituyendo el orden de cosas existente que lo amenaza de manera inminente en un momento dado.

En ello, también es importante resaltar la validez de la norma sanitaria como norma administrativa que contiene prescripciones de peligro abstracto, por lo que para la imposición de la sanción no es necesario que se concrete un peligro concreto para las personas o las cosas. Al respecto, sobre las normas penales de peligro abstracto, la Corte Constitucional se pronunció en la sentencia C-939 de 2002 en los siguientes términos:

*En los delitos de peligro abstracto, el legislador, a priori, considera peligrosa una determinada actividad. Por ende, el eje central de su construcción, generalmente gira en torno a la infracción de normas administrativas. Por esta razón, otra de sus características es el diseño de una administración centralizada de los riesgos, en el sentido que el tipo señala la infracción de determinadas reglas técnicas (v.gr la infracción de la prohibición de manejar embriagado) como constitutivas de una conducta punible*

Adicionalmente se debe recalcar que el velar por la observancia de las normas sanitarias y ejercer todos los mecanismos de control instituidos para el efecto, implica que no es requisito o condición necesaria para sancionar, la ocurrencia de un daño cierto y probado, pues en materia de salud pública con la gestión del riesgo, se pretende evitar la materialización de daño que en muchos casos puede ser irreversible e inclusive mortal, y es esa puesta en riesgo del bien jurídico lo que convierte a las conductas probadas como antijurídicas.

Ahora bien, se aclara que los presupuestos establecidos en la Resolución 2674 de 2013, no son una exigencia que realiza el INVIMA de manera caprichosa, por el contrario son normas jurídicas de carácter general y de orden público, de la cual este instituto debe ser garante en su cumplimiento.

<sup>2</sup> Corte Constitucional. Sentencia No. T-171 de 1994





**RESOLUCIÓN No. 2019054647**  
**(3 de Diciembre de 2019)**

**"POR LA CUAL SE RESUELVE UN RECURSO DE REPOSICIÓN PROCESO  
SANCIONATORIO Nro.201603007"**

En consecuencia de todo lo anterior, en materia sanitaria, lo relacionado con actividades de empacar productos de pesca, obliga a que exista una gran disciplina en esta materia, y por ello es legítimo sancionar comportamientos que vulneren esas reglas que aseguran la eficacia y seguridad de la salud individual y colectiva, como bienes jurídicos tutelados por este cuerpo normativo.

**2. DOBLE SANCIÓN**

Es así que conforme al argumento de inconformidad presentado por la interesada, en la cual asevera que ha sido sancionada dos veces por el mismo hecho al imponerle una doble sanción, se hace necesario indicarle que las medidas sanitarias de seguridad tienen un carácter preventivo y transitorio, en razón a su objeto, previsto en los hechos en el párrafo del artículo 576 de la Ley 9 de 1979, y **se aplican sin perjuicio de las sanciones a que haya lugar**, lo anterior tal como se señala en la norma que se cita a continuación:

*Artículo 576º.- Podrán aplicarse como medidas de seguridad encaminadas a proteger la salud pública, las siguientes:*

- a. Clausura temporal del establecimiento, que podrá ser total o parcial;*
- b. La suspensión parcial o total de trabajos o de servicios;*
- c. El decomiso de objetos y productos;*
- d. La destrucción o desnaturalización de artículos o productos, si es el caso, y*
- e. La congelación o suspensión temporal de la venta o empleo de productos y objetos, mientras se toma una decisión definitiva al respecto.*

*Parágrafo.- Las medidas a que se refiere este artículo serán de inmediata ejecución, tendrán carácter preventivo y transitorio y se aplicarán sin perjuicio de las sanciones a que haya lugar.*  
*(Subraya nuestra)*

Conforme a lo descrito por la norma, en razón de su carácter preventivo y transitorio, de otra parte supone una obligación por parte de la autoridad sanitaria de dar inicio al respectivo proceso sancionatorio una vez se haya impuesto la medida sanitaria, constituyéndose las actas de visita e imposición de medida sanitaria, no solo en los documentos a partir de los cuales se inicia el proceso sancionatorio, sino además en pruebas dentro de la actuación administrativa, resultando estas independientes del proceso sancionatorio que a partir de ellas se inicia.

Por ende, en el caso objeto de estudio la medida sanitaria de suspensión total de trabajos o servicios sobre el establecimiento estuvo dirigida a mitigar el riesgo sanitario, toda vez que se evidenció que se realizaban actividades de actividades de empacar productos de pesca sin ceñirse a los postulados de las buenas prácticas de manufactura, lo que dio lugar al proceso sancionatorio con fundamento en la medida sanitaria adoptada en precedencia, respetando el debido proceso y el derecho de defensa, el cual culminó con la imposición de una sanción al demostrarse la ejecución de la conducta contraria a la norma y la responsabilidad de la sancionada.

En efecto, la finalidad del proceso sancionatorio acorde con la jurisprudencia constitucional se concretan en:

*"(...) a través del derecho administrativo sancionador se pretende garantizar la preservación y restauración del ordenamiento jurídico, mediante la imposición de una sanción que no sólo repruebe sino que también prevenga la realización de todas aquellas conductas contrarias al mismo. Se trata, en esencia, de un poder de sanción ejercido por las autoridades administrativas*



CONSTITUCIÓN

**RESOLUCIÓN No. 2019054647**  
**(3 de Diciembre de 2019)**  
**"POR LA CUAL SE RESUELVE UN RECURSO DE REPOSICIÓN PROCESO**  
**SANCIONATORIO Nro.201603007"**

*que opera ante el incumplimiento de los distintos mandatos que las normas jurídicas imponen a los administrados y aún a las mismas autoridades públicas.<sup>3</sup>*

En consecuencia, independientemente a la imposición de medida sanitaria, la responsabilidad de a quien le es impuesta continua indemne, toda vez, que el proceso sancionatorio se fundamenta en las condiciones sanitarias que fueron evidenciadas y bajo las cuales se fabricaba o procesa el producto y que al ser desfavorables motivaron la aplicación de la medida sanitaria, dado el riesgo que implicaba su producción para la población consumidora de los mismos. Es así que aplicado lo anterior al caso sub júdice, se concluye que la medida sanitaria de seguridad **no es una sanción**. Puesto que la única sanción es la que se encuentra contentiva en la parte resolutive del acto administrativo que motivó la presentación del recurso de reposición.

Por otro lado, es pertinente aclarar a la recurrente, que la comercialización de un producto, no solo se prueba con la venta efectiva del producto, sino también con la fabricación, preparación y demás actividades con fines de distribución, atendiendo al objeto social de la empresa, y es claro que fue la medida sanitaria impuesta por esta entidad, la que mitigó el riesgo sanitario que se pudo haber generado con las falencias evidenciadas en la visita inicial.

Explicado lo anterior al caso sub júdice no es cierto que la señora HEIDY CATALINA VALDERRAMA HOYOS, haya sido objeto de varias sanciones, sino únicamente la que se encuentra contentiva en la parte resolutive del acto administrativo que motivó la presentación del recurso de reposición y por lo tanto, tampoco se desconoció el debido proceso instituido en la Constitución Política.

### 3. CIRCUNSTANCIAS ATENUANTES Y AGRAVANTES

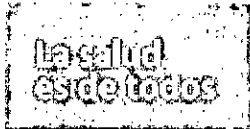
Refiere la recurrente que le es aplicable los atenuantes contenidos en el Artículo 103, el criterio de amonestación del artículo 108 del Decreto 3075 de 1997, y que no le es aplicable las agravantes contenidas en el Artículo 102 del mismo Decreto por lo que es importante de entrada frente a este punto indicarle a la investigada que el Decreto 3075 de 1997, no resulta aplicable al caso en estudio, pues Frente a la norma por la cual se formuló cargos a la sancionada, esta corresponde a la Resolución 2674 de 2013.

Así se debe tener en cuenta que, el Ministerio de Salud y Protección Social expidió la Resolución 2674 de 2013, "**Por la cual se reglamenta el artículo 126 del Decreto-ley 019 de 2012 y se dictan otras disposiciones.**", la cual en su artículo 55 indica que entrará en vigencia doce meses después de su publicación, esto es el 25 de julio de 2014, cuyo objeto es el siguiente:

*"Artículo 1°. Objeto. La presente resolución tiene por objeto establecer los requisitos sanitarios que deben cumplir las personas naturales y/o jurídicas que ejercen actividades de fabricación, procesamiento, preparación, envase, almacenamiento, transporte, distribución y comercialización de alimentos y materias primas de alimentos y los requisitos para la notificación, permiso o registro sanitario de los alimentos, según el riesgo en salud pública, con el fin de proteger la vida y la salud de las personas."*

Sin embargo, dicha Resolución no podría entrar en vigencia hasta tanto el Ministerio de Salud y Protección Social no expidiera la reglamentación correspondiente a la clasificación de alimentos

<sup>3</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-818 del 9 de Agosto de 2005, Magistrado Ponente Rodrigo Escobar Gil.



**RESOLUCIÓN No. 2019054647  
(3 de Diciembre de 2019)**

**"POR LA CUAL SE RESUELVE UN RECURSO DE REPOSICIÓN PROCESO  
SANCIONATORIO Nro.201603007"**

según el riesgo en salud pública y mientras eso no ocurriera continuará en vigencia el Decreto 3075 de 1997, como lo indica el artículo 126 del Decreto Ley 019 de 2012, así:

*"ARTICULO 126. NOTIFICACIÓN SANITARIA, PERMISO SANITARIO O REGISTRO SANITARIO*

*Los alimentos que se fabriquen, envasen o importen para su comercialización en el territorio nacional requerirán de notificación sanitaria, permiso sanitario o registro sanitario, según el riesgo de estos productos en salud pública, de conformidad con la reglamentación que expida el Ministerio de Salud y Protección Social, dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia del presente decreto.*

*Parágrafo 1.*

***Mientras se expide la citada reglamentación, los alimentos que se fabriquen, elaboren, comercialicen, importen y envasen en el territorio nacional se regirán por la normatividad vigente." (Resaltado fuera del texto original)***

Posteriormente el Ministerio de Salud y Protección Social expidió la Resolución 719 de 2015, "Por la cual se establece la clasificación de alimentos para consumo humano de acuerdo con el riesgo en salud pública.", la cual, de acuerdo con su artículo 5, entraba en vigencia a partir de la fecha de su publicación en el diario oficial, esto es el 13 de marzo de 2015.

De acuerdo con lo expuesto, la Resolución 2674 de 2013, que reglamenta las actividades de fabricación, procesamiento, preparación, envase, almacenamiento, transporte, distribución y comercialización de alimentos y materias primas de alimentos para consumo humano, entró en vigencia el 13 de marzo de 2015.

Lo anterior nos indica que respecto de los procesos sancionatorios por condiciones de fabricación, procesamiento, preparación, envase, etiquetado, almacenamiento, transporte, distribución y comercialización de alimentos, se debían iniciar de acuerdo con la norma especial, esto es el Decreto 3075 de 1997 hasta el 12 de marzo de 2015. A partir del 13 de marzo de 2015 los procesos sancionatorios de alimentos deben ser iniciados de acuerdo con lo previsto por la Ley 1437 de 2011, por expresa remisión del artículo 52 de la Resolución 2674 de 2013.

En el caso subexamine el proceso sancionatorio fue iniciado el 18 de septiembre de 2018, bajo el procedimiento sancionatorio general consagrado en la Ley 1437 de 2011, tal como consta en el Auto No 2018011082, visible a folios 41 al 43 del expediente administrativo.

Por lo tanto en materia procedimental debemos aplicar las normas sobre proceso sancionatorio administrativo consagradas en los artículos 47 y ss. de la Ley 1437 de 2011 y no las citadas por la señora HEIDY CATALINA VALDERRAMA HOYOS pertenecientes al Decreto 3075 de 1997.

De otro lado señala la recurrente que nunca ha sido sancionada por circunstancias iguales o similares a las expuestas en el presente proceso sancionatorio, y que no está inmersa en ninguna causal del artículo 50 de la Ley 1437 de 2011

Para entrar a debatir este punto, es pertinente traer a colación lo analizado en la resolución calificatoria Resolución 2018050737 proferida el 22 de noviembre de 2018, respecto a los criterios de graduación contenidos en el artículo 50 de la Ley 1437 de 2011, en el cual se señaló lo siguiente:

*"Daño o peligro generado a los intereses jurídicos tutelados. No hay prueba que determine que se generó un daño, pero sí género un riesgo inminente al incumplir con las disposiciones*



COMUNICACIÓN

**RESOLUCIÓN No. 2019054647**  
**(3 de Diciembre de 2019)**  
**"POR LA CUAL SE RESUELVE UN RECURSO DE REPOSICIÓN PROCESO**  
**SANCIONATORIO Nro.201603007"**

*sanitarias vigentes que inciden en la salud individual o colectiva, razón por la cual los profesionales del Instituto aplicaron las medidas sanitarias de seguridad requeridas dentro de la investigación que dio origen al presente proceso sancionatorio.*

*Dentro de las diligencias observadas no se aprecia prueba documental que demuestre un beneficio económico por parte del investigado, como consecuencia de la infracción a la normatividad sanitaria encontrada.*

*En cuanto al numeral tercero, consultada la base de datos de los procesos sancionatorios del Instituto, se encontró que a la parte investigada no ha sido objeto de otro proceso sancionatorio.*

*Respecto el numeral cuarto, la resistencia, negativa u obstrucción a la acción investigadora, no hay prueba dentro del plenario que así lo demuestre, razón por la cual no será un criterio a considerar.*

*En cuanto al numeral quinto, se observa que el investigado no utilizó medios fraudulentos o trató de ocultar por intermedio de tercera persona la infracción a la normatividad sanitaria o sus efectos, por lo que no aplica la circunstancia descrita para agravar la sanción.*

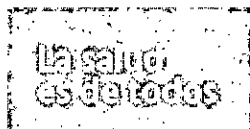
*De acuerdo a lo señalado en el numeral sexto, dentro del contenido del expediente se aprecia que las situaciones irregulares que se configuraron en las infracciones sanitarias, fueron corregidas en sede de visita conforme al acta de levantamiento de medida sanitaria fechada el día 14 de marzo de 2017 (Folio 33), por lo tanto, si se configura este actuar por parte del investigado y se aplica el criterio en su favor.*

*Según lo dispuesto en el numeral séptimo, y conforme a lo evidenciado en el acta de diligencia de inspección, vigilancia y control de fecha 31 de octubre de 2016 (folio 19), es claro para este despacho que la señora HEIDY CATALINA VALDERRAMA HOYOS identificada con cédula de ciudadanía No. 32209369, no acató la medida sanitaria de seguridad consistente en SUSPENSIÓN TOTAL DE TRABAJOS Y/O SERVICIOS DE REEMPAQUE DE PRODUCTOS DE PESCA, impuesta el día 20 de noviembre de 2015, por lo tanto esta circunstancia aplica para agravar la sanción.*

*En cuanto al reconocimiento o aceptación expresa de la infracción antes del decreto de pruebas, observamos que NO acepto las infracciones endilgadas antes de proferirse el respectivo auto de pruebas."*

De lo expuesto se aprecia que el criterio de graduación contenido en el numeral primero del artículo 50 de la Ley 1437 de 2011, es aplicable respecto de la conducta reprochable sancionada, por cuanto no se requiere la inexistencia de daño efectivo a la salud pública, es la puesta en peligro del bien jurídicamente tutelado o riesgo generado, lo que merece el reproche institucional, toda vez que no es un presupuesto normativo para iniciar un proceso o para proferir una sanción, que se haya ocasionado un daño efectivo a la salud de las persona, razón por la cual hay que tener presente que las norma constituyen mínimos para garantizar la calidad del producto de consumo humano y por lo tanto su desconocimiento lleva implícito un riegos reprochable, pues en materia de salud pública mediante la gestión del riesgo, se pretende evitar la materialización de daño alguno que en muchos casos podría poner en riesgo mortal a la comunidad, y es esa puesta en riesgo del bien jurídico lo que convierte a la conducta probada como reprochable.

Es así que las autoridades no pueden ser meros espectadores ante casos de incumplimiento de las normas sanitarias con mayor incidencia, si los mismos atañen a la composición de los ingredientes en la elaboración de alimentos, lo cual garantiza la inocuidad de los productos procesados; por consiguiente, se han implementado herramientas con el fin de sensibilizar de manera multidisciplinaria a todos aquellos actores que participan en la cadena alimentaría con el fin de obtener al final un alimento de excelente calidad.



**RESOLUCIÓN No. 2019054647  
(3 de Diciembre de 2019)**

**"POR LA CUAL SE RESUELVE UN RECURSO DE REPOSICIÓN PROCESO  
SANCIONATORIO Nro.201603007"**

En lo referente al enunciado en el numeral sexto (grado de prudencia y diligencia con que se hayan atendido los deberes o se hayan aplicado las normas legales pertinentes) en la recurrida se evidencia *"dentro del contenido del expediente se aprecia que las situaciones irregulares que se configuraron en las infracciones sanitarias, fueron corregidas en sede de visita conforme al acta de levantamiento de medida sanitaria fechada el día 14 de marzo de 2017 (Folio 33), por lo tanto, si se configura este actuar por parte del investigado y se aplica el criterio en su favor."*

En lo referente a no haber sido sancionada anteriormente, se aprecia que dentro del análisis del tercer criterio de graduación este no fue aplicado por esta consideración, razón por la cual este criterio fue valorado favorablemente.

No obstante respecto al criterio de graduación contenido en el numeral 8 de la Ley 1437 de 2011, se aprecia que el análisis descrito en la resolución que nos ocupa no es claro, razón por la cual se procedió a revisar nuevamente el escrito de descargos encontrando que la señora HEIDY CATALINA VALDERRAMA HOYOS no reconoció la comisión de la falta, por ende este criterio de graduación no es aplicable al caso que nos ocupa.

**4. FRENTE A LA SOLICITUD DE CAMBIO DE SANCION POR AMONESTACION**

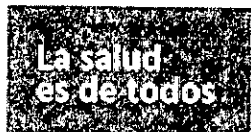
La recurrente, señora HEIDY CATALINA VALDERRAMA HOYOS en escrito indica que por un lado el bien jurídicamente tutelado nunca fue vulnerado por lo que no encuentra razón en el valor de la sanción, y por tanto debería imponerse una multa de amonestación.

Respecto a la solicitud de la recurrente, referente a cambiar la sanción pecuniaria por AMONESTACIÓN, es necesario aclararle que la sanción de amonestación, procede, de acuerdo con lo previsto en el literal a del artículo 577 de la Ley 9 de 1979, cuando no se genera riesgo para la salud de las personas. Sin embargo, en el presente caso, si se presentó riesgo para la salud de la población, representada en los consumidores de unos productos que se encontraban procesando y empacando sin garantizar las buenas prácticas de manufactura.

En conclusión, observa este despacho que en el curso de este trámite se garantizaron y conservaron todas y cada una de las formas propias del proceso establecidas para culminar el mismo, y la valoración del material probatorio habiente fue realizada conforme a lo expuesto en la resolución que impuso la sanción, encontrando plena validez legal de la actuación administrativa adelantada, y en consecuencia pleno soporte de la sanción impuesta.

En tal sentido, es necesario ponerle de presente a la recurrente que la actividad económica desarrollada puede ejercerse de manera libre y el control ejercido por esta entidad en ningún momento busca detener o acabar con la misma, sino ser garante para que la actividad se desarrolle bajo las exigencias y condiciones sanitarias mínimas establecidas por la norma, en tanto que ésta permite y determina la protección de la salud pública como bien de interés general, que aún con las condiciones particulares de cada establecimiento debe ser atendida, por lo cual los particulares tienen libertad de actividad económica pero como se indicó bajo las condiciones establecidas en la Ley. Así consagra el artículo 333 de la Carta Política:

**"ARTICULO 333.** *La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley.  
La libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades.*"  
(Subraya fuera de texto).



Ministerio de Salud

## RESOLUCIÓN No. 2019054647

(3 de Diciembre de 2019)

### **"POR LA CUAL SE RESUELVE UN RECURSO DE REPOSICIÓN PROCESO SANCIONATORIO Nro.201603007"**

Justamente, debe señalarse que las actuaciones surtidas en el trámite que aquí se estudia, en ningún momento buscan menoscabar o perjudicar la actividad que desarrollaba para la época de los hechos la sancionada, frente a lo cual debe decirse que tal actividad debe encontrarse ajustada a las exigencias establecidas a efectos de la protección de la salud pública, pues es la norma sanitaria el elemento instituido por el órgano Estatal a efectos de cumplir la trascendental función de velar por el invaluable bien de la salud individual y colectiva e impone una serie de requisitos de obligatorio cumplimiento para quienes fabriquen, importen, distribuyan y comercialicen los productos a que se refiere el artículo 245 de la Ley 100 de 1993, por la incidencia que puedan tener en el bien objeto de tutela.

Bajo esta lógica, debía la señora HEIDY CATALINA VALDERRAMA HOYOS, como propietaria del establecimiento de comercio LA JAPONESA, encontrarse ajustada a derecho y acatando las normas que protegen la salud pública, así como las condiciones sanitarias allí establecidas en todo tiempo y lugar, teniendo en cuenta que la libertad de ejercicio de actividad económica supone responsabilidades que como lo establece la Constitución Nacional, tienen su límite en el bien común bajo la figura de la salud pública y su guarda por parte de esta autoridad sanitaria.

En suma, una vez analizado el material probatorio compilado en el libelo procesal, la normatividad aplicable, y lo anteriormente expuesto, se concluye que otro tipo de sanción, como la amonestación, es improcedente, igualmente, se debe indicar a la recurrente que no es posible acceder a la pretensión de revocar o reponer la calificación, por cuanto las pruebas fueron contundentes para determinar la existencia de la infracción y la responsabilidad de la sancionada tal como se señaló en la resolución calificadora y como ya se expresó en párrafos anteriores

#### **5. SOBRE CADUCIDAD DE LA FACULTAD SANCIONATORIA**

Frente al argumento expuesto en el recurso de reposición por la señora HEIDY CATALINA VALDERRAMA HOYOS, relacionado con el hecho de que presuntamente opero el fenómeno de caducidad dentro del Proceso Sancionatorio No. 201603007, será objeto de análisis en esta oportunidad con el fin de despejar cualquier tipo de duda sobre el tema en comento.

En efecto, debemos concentrarnos en los momentos de iniciación y conclusión del término fijado en el artículo 52 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, sujetos a los pronunciamientos jurisprudenciales que han venido marcando su aplicación.

Respecto al momento en que empieza a correr este término, son varios los aspectos que lo determinan según se esté frente a una falta de ejecución instantánea, continuada o permanente, del momento en que la administración tiene conocimiento de la infracción, o de cuando se inicia la actuación al no ser posible determinar la fecha de ocurrencia del supuesto fáctico, entre otros aspectos.

Mediante Auto No. 2018011082 del 19 de septiembre de 2018 proferido por este despacho se trasladó cargos en contra de la señora HEIDY CATALINA VALDERRAMA HOYOS, por transgredir la normatividad sanitaria en lo particular la Resolución 2674 de 2013.

Así entonces, tenemos que la formulación de cargos contra la encartada, dentro del presente proceso sancionatorio tuvo su origen en la visita realizada en las instalaciones del establecimiento de comercio LA JAPONESA el día 20 de noviembre de 2015; es a partir de esa fecha cuando se materializa las infracciones a la norma sanitaria de de alimentos (Resolución



**RESOLUCIÓN No. 2019054647**  
**(3 de Diciembre de 2019)**  
**"POR LA CUAL SE RESUELVE UN RECURSO DE REPOSICIÓN PROCESO**  
**SANCIONATORIO Nro.201603007"**

2674 de 2013), es decir cuando inicialmente se empieza a correr el plazo de **tres (3) años** concedido para ejercer la facultad sancionatoria, pero es importante indicar que en el caso en particular se da la continuidad de la infracción por cuanto en el 31 de octubre de 2016, se evidenció en visita por funcionarios del Invima que la investigada continuaba funcionando pese a que se había ordenado como medida sanitaria La suspensión total de trabajos y/o servicios de reempaque de productos de pesca; el levantamiento de la medida sanitaria se dio el 14 de marzo de 2017, por lo que si bien en principio la falta se evidencio el 20 de noviembre de 2015, la misma se continuo y se detuvo con el levantamiento de la medida sanitaria en 2017, por lo cual la fecha máxima para adelantar el proceso acorde a la normatividad vigente es el día 13 de marzo de 2020.

De la misma manera, a través de la Resolución 2018050737 de fecha 22 de noviembre de 2018, se puso fin a la actuación administrativa, esto es encontrándose dentro del término legal, siendo notificada a la encartada el **27 de noviembre de 2018**, es decir, mucho antes de concluir el término de caducidad de la facultad sancionatoria.

De lo anterior se colige que la actuación de la administración se llevó a cabo dentro del término de que trata el artículo 52 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, ya que desde que se evidenció la infracción sanitaria, se levantó la misma y hasta el momento en que se llevó a cabo la notificación personal del acto impugnado el día **27 de noviembre de 2018**, aún no habían transcurrido los tres (3) años allí señalados.

Que de lo precedente se puede establecer que contrario a lo indicado en el petitum del recurso de reposición, no se puede alegar la figura de la caducidad, toda vez que tanto el acto sancionador como la notificación del mismo se llevaron a cabo dentro del término señalado por el artículo 52 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, cumpliendo así con los requisitos que ha determinado la plenaria del Honorable Consejo de Estado, es decir, no basta la expedición del acto, sino que éste haya sido debidamente notificado.

Esta posición ha sido reiterada en múltiples decisiones del máximo tribunal de justicia administrativa, el cual ha unificado la jurisprudencia dejando en claro que no basta con la expedición del acto administrativo sino que es indispensable la notificación del mismo, con lo cual concluye la actuación administrativa.

Así entonces, la actuación administrativa sancionatoria concluye con la notificación del acto que decide el asunto. Según la línea jurisprudencial aplicable al respecto, la actuación administrativa y los recursos son figuras independientes y el trámite administrativo concluye con la notificación del acto que impone la sanción así el recurso no se haya resuelto, siendo la segunda un medio de defensa del administrado y depende de éste hacer o no uso, para que la administración corrija, modifique o revoque la decisión inicial.

El Consejo de Estado, juez natural de los actos administrativos que se emiten en desarrollo de la facultad sancionatoria del Estado, ha reiterado esta línea jurisprudencial según la cual, las decisiones administrativas deben proferirse y notificarse dentro de los tres años siguientes a la fecha en que ocurrió el hecho o cesó el último acto constitutivo de infracción, no siendo obligatorio agotar la vía gubernativa con la ejecutoriedad de la decisión, ya que la actuación administrativa culmina con el acto que impone la sanción:

*"...Sobre el momento en que finaliza el término de caducidad para imponer las sanciones han existido tres posiciones por parte de la Corporación: Una primera postura consideró que con la sola expedición del acto administrativo sancionatorio dentro de los tres años referidos, era*



Ministerio de Salud

## RESOLUCIÓN No. 2019054647

(3 de Diciembre de 2019)

### “POR LA CUAL SE RESUELVE UN RECURSO DE REPOSICIÓN PROCESO SANCIONATORIO Nro.201603007”

*suficiente para entender que se había surtido oportunamente la actuación. Una segunda posición, acogida por el Tribunal, sostiene que para que la actuación se considere oportuna no basta con la expedición y notificación del acto administrativo, sino que se requiere que se resuelvan los recursos interpuestos para agotar la vía gubernativa. Y una tercera opinión estima que es la notificación del acto sancionatorio lo que permite establecer si se obró oportunamente por parte de la Administración, (...) La Sección acoge esta última postura, recogiendo argumentos ya expuestos en otros pronunciamientos de la Corporación (...) No puede aceptarse que la sola expedición del acto administrativo sea suficiente para considerar que se ha impuesto la sanción, pues necesariamente se requiere darlo a conocer al administrado mediante la notificación, la que debe efectuarse dentro del plazo que tiene para actuar, teniendo en cuenta que solamente cuando se conoce el acto administrativo tiene efectos vinculantes para el Administrado”. (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 4, acogiendo diversos pronunciamientos jurisprudenciales, en sentencia del 15 de junio de 2001. M.P. Dra. Ligia López Díaz) (llamados fuera de texto)*

Esta línea jurisprudencial ha sido reiterada en otras decisiones de las Salas Primera y Cuarta, y una vez más lo fue por la Sala Plena del Consejo de Estado, en auto 11001031500020030044201 de septiembre 29 de 2009, con ponencia de la doctora Susana Buitrago así:

*La Sala Plena del Consejo de Estado unificó su jurisprudencia sobre la prescripción de la potestad sancionatoria de la administración, al confirmar la sanción disciplinaria que la Procuraduría General de la Nación le impuso a un militar por la desaparición forzada de ..... El Consejo decidió que la actuación administrativa sancionatoria concluye cuando se expide y se notifica el acto administrativo que impone la sanción, aunque no se hayan resuelto los recursos que se interpongan contra ella en la vía gubernativa. Para la sala, los actos que resuelven los recursos no afectan el cálculo de la prescripción de la potestad sancionatoria. En consecuencia, basta con que la sanción se notifique antes de que transcurra el límite previsto en la ley, para que se entienda impuesta oportunamente.<sup>4</sup>(Subrayado fuera de texto).*

Conforme a lo anotado, este Despacho sostiene que no le asiste razón de soporte a la recurrente, toda vez que la actuación adelantada por este Instituto, se encuentra adecuado a lo que la norma ha establecido, por cuanto el término desde el momento en que se verificó que se suspendió la infracción sanitaria y hasta cuando se llevó a cabo la notificación del calificadorio, aún no habían transcurrido los tres (3) años a que se hace referencia en la norma, permitiendo con ello concluir que no es factible, la operatividad de la figura de la caducidad como lo sostiene la señora HEIDY CATALINA VALDERRAMA HOYOS.

En ausencia de fundamentos hecho o derecho que afecten el acto administrativo objeto de recurso, se dispone no reponer y por lo tanto se confirma la decisión establecida en la Resolución **2018050737**, proferida el 22 de noviembre de 2018.

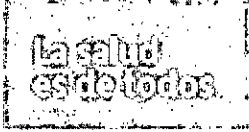
En mérito de lo expuesto, el despacho

### RESUELVE

**ARTICULO PRIMERO.** No reponer y en tal sentido confirmar en su integridad la Resolución 2018050737, proferida el 22 de noviembre de 2018 proferida en el proceso sancionatorio 201603007, adelantado en contra de la señora HEIDY CATALINA VALDERRAMA HOYOS, identificada con cédula de ciudadanía 32209369 en calidad de propietaria del establecimiento de comercio LA JAPONESA, según las razones expuestas.

<sup>4</sup>Consejo de Estado, Sala Plena, Auto 11001031500020030044201(S), septiembre 29 de 2009, C. P. Susana Buitrago; Cinco consejeros salvaron voto





**RESOLUCIÓN No. 2019054647  
(3 de Diciembre de 2019)**

**"POR LA CUAL SE RESUELVE UN RECURSO DE REPOSICIÓN PROCESO  
SANCIONATORIO Nro.201603007"**

**ARTÍCULO SEGUNDO:** Notificar de manera personal la presente resolución a la señora HEIDY CATALINA VALDERRAMA HOYOS, identificado con cédula de ciudadanía 32209369 en calidad de propietaria del establecimiento de comercio LA JAPONESA y/o su apoderado conforme a lo establecido en el artículo 67 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

En el evento de no comparecer, se notificará mediante aviso, en aplicación a lo previsto en el artículo 69 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y/o lo dispuesto en el ordenamiento jurídico legal vigente

**ARTÍCULO TERCERO:** Contra la presente Resolución no procede ningún recurso.

**NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE**

**MARIA MARGARITA JARAMILLO**  
Directora de Responsabilidad Sanitaria

*Proyectó y Digitó: Leonardo H. Bermudez Ruiz  
Revisó: Jairo Alberto Pardo Suárez*