



La salud es de todos

Minsalud

**NOTIFICACIÓN POR AVISO No. 2020000154 De 10 de Febrero 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:

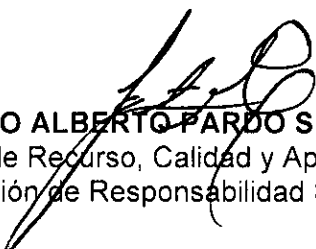
RESOLUCIÓN No.	2019058273
PROCESO SANCIONATORIO:	201604979
EN CONTRA DE:	JULIO MANUEL BARON FUENTES
FECHA DE EXPEDICIÓN:	20 de Diciembre de 2019
FIRMADO POR:	MARÍA MARGARITA JARAMILLO PINEDA – Directora de Responsabilidad Sanitaria

Contra la Resolución No.2019058273 del 20 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 24 FEB. 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 Carrera. 10 No. 64 - 28 de la ciudad de Bogotá.

*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 SUÁREZ**  
 Coordinador de Recurso, Calidad y Apoyo a la Gestión  
 Dirección de Responsabilidad Sanitaria

**ANEXO:** Se adjunta a este aviso en once (11) folios a doble cara copia íntegra de la Resolución N° 2019058273 de 20 de diciembre de 2019, proferido dentro del proceso sancionatorio N° 201604979.

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

**JAIRO ALBERTO PARDO SUÁREZ**  
 Coordinador de Recurso, Calidad y Apoyo a la Gestión  
 Dirección de Responsabilidad Sanitaria

Proyectó y Digitó: Neyve Flórez-Grupo de Recursos, Calidad y apoyo a la Gestión  
Revisó: Jairo A. Pardo



La salud  
es de todos

Ministerio de Salud

## RESOLUCIÓN No. 2019058273

(20 de Diciembre de 2019)

***“Por la cual se resuelve un recurso de reposición  
Proceso sancionatorio Nro. 201604979”***

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 No. 2018057266 de fecha 31 de diciembre de 2018, dentro del proceso sancionatorio 201604979, teniendo en cuenta los siguientes:

### ANTECEDENTES

1. La Directora de Responsabilidad Sanitaria del Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos -Invima, mediante Resolución No. 2018057266 de fecha 31 de diciembre de 2018, calificó el proceso sancionatorio 201604979, e impuso al señor JULIO MANUEL BARON FUENTES, identificado con cédula de ciudadanía No. 78.037.984, sanción consistente, en multa de setecientos (700) salarios mínimos diarios legales vigentes, por infringir la normatividad sanitaria de Alimentos (Folios 62 al 72).
2. Ante la no comparecencia del señor JULIO MANUEL BARON FUENTES., para surtir la notificación personal de la Resolución 2018057266 de fecha 31 de diciembre de 2018, proferida dentro del proceso sancionatorio 201604979 se procedió a enviar por correo el Aviso No. 2019000013 del 8 de enero de 2019, mediante oficios No. 0800 PS – 2019000314 con radicados No. 20192000313, (folios 77 Y 78) el cual fue entregado el día 8 de enero de 2019 (Folios 77 y 81), quedando debidamente notificado el día 9 de enero de la misma anualidad.
3. El día 23 de enero de 2019, la doctora Alba Nury Gutiérrez Mira, identificada con cedula de ciudadanía No. 43.521.055 y Tarjeta Profesional 95722, en calidad de apoderada del señor JULIO MANUEL BARON FUENTES, presentó recurso de reposición contra la Resolución No. 2018057266 de fecha 31 de diciembre de 2018, a través del radicado No. 20191011436 (folios 107 al 113).
4. 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. (Folios 117 y 118).

### CONSIDERACIONES PREVIAS

En primer lugar, de conformidad con lo establecido en el numeral 3º del Artículo 4º, numeral 6º del Artículo 10 del Decreto 2078 de 2012 y el Artículo 18 del Decreto 1290 de 1994, es función del INVIMA identificar y evaluar las infracciones a las normas sanitarias y a los procedimientos establecidos, adelantar las investigaciones a que haya lugar y aplicar las medidas sanitarias y las sanciones que sean de su competencia, de conformidad con la Ley 9ª de 1979 y demás normas reglamentarias; en concordancia con lo establecido en los numerales 1, 2, 4 y 8 del Artículo 24 del Decreto 2078 de 2012, teniendo en cuenta lo previsto en el la Resolución 2674 de 2013, resolución 5109 de 2005 y la Ley 1437 de 2011.

Así mismo, este Despacho precisa que en el proceso sancionatorio No. 201604979, se debe dar aplicación a la suspensión de términos legales ordenada mediante la Resolución No.



**RESOLUCIÓN No. 2019058273  
(20 de Diciembre de 2019)**

**“Por la cual se resuelve un recurso de reposición  
Proceso sancionatorio Nro. 201604979”**

2019057088 del 17 de diciembre de 2019, durante el periodo comprendido entre el día veintitrés (23) de diciembre de 2019 y el día diez (10) de enero de 2020 inclusive.

En consecuencia, y en concordancia con lo establecido en el artículo 118 del Código General del Proceso conforme lo establecido en el artículo 306 de la Ley 1437 de 2011, en las actuaciones que se surtan con ocasión a los procesos sancionatorios que adelanta la Dirección de Responsabilidad Sanitaria incluyendo el presente, se contabilizarán los términos teniendo en cuenta los doce (12) días hábiles de suspensión, de manera que los términos para adoptar las actuaciones y decisiones correspondientes se entenderán contabilizadas nuevamente a partir del día hábil siguiente, es decir, desde el (trece) 13 de enero de 2020.

**CONSIDERACIONES**

Ahora bien, 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.

Así pues, en caso de existir una actividad que arriesgue o menoscabe la salud pública e infrinja la normatividad sanitaria vigente, la consecuencia necesariamente es la sanción, en este caso la multa de la que fue objeto del señor JULIO MANUEL BARON FUENTES

Las razones de soporte por la cuales, la apoderada del señor JULIO MANUEL BARON FUENTES, presenta su inconformismo corresponden a las siguientes:

**Sobre la identificación del establecimiento de comercio**

La apoderada esgrime en el escrito de recurso de reposición lo siguiente:

*“El invima, le atribuye al señor JULIO MANUEL BARON FUENTES. CC # 78.037.984 en calidad de propietario del establecimiento de comercio denominado LÁCTEOS JULIANA DE CIÉNAGA DE ORO, cargos que no son de su responsabilidad (confusión en la identificación), toda vez que la COMISION E INSPECCION fue hecha a la quesera de Julio Barón y en ningún momento se estipulo si los establecimientos de comercio LÁCTEOS JULIANA DE CIÉNAGA DE ORO Y QUESERA DE JULIO BARÓN tienen relación o son el mismo establecimiento, ya que en el acta de visita de fecha 15 de Enero de 2016 se determina que la inspección realizada se hizo en el establecimiento de comercio quesera de Julio Barón y no de lácteos juliana de ciénaga de oro como se estipula tanto en los autos y resolución emitidos por la entidad.”*

Frente a este punto es preciso indicar, que si bien en la visita se indica al establecimiento como “Quesera de Julio Barón”, también lo es que en la aludida acta de diligencia, se identificó e individualizó al señor JULIO MANUEL BARON FUENTE, con cedula de ciudadanía No. 78037984; así mismo al consultar el certificado de cámara de comercio del investigado (folio 8 y 9), en ésta se evidencia que el único establecimiento de su propiedad es el denominado LACTEOS JULIANA DE CIENEGA DE ORO, ubicado en la Vereda Punto Yanez, lugar en el cual se llevó a cabo la diligencia de Inspección, Vigilancia y Control, por lo cual no es de recibo



La salud  
es de todos

Ministerio de Salud

## RESOLUCIÓN No. 2019058273

(20 de Diciembre de 2019)

### "Por la cual se resuelve un recurso de reposición Proceso sancionatorio Nro. 201604979"

para este Despacho el argumento esgrimido por la defensa, máxime cuando dentro de todas las actuaciones del proceso sancionatorio se identificó e individualizó al investigado.

Adicionalmente, revisadas las actuaciones adelantadas el día 15 de enero de 2016, en las instalaciones del establecimiento LACTEOS JULIANA DE CIENAGA DE ORO, como lo es acta de visita de inspección, vigilancia y control, y acta de aplicación de medida sanitaria de seguridad consistente en suspensión total de trabajo de la línea de producción de queso costeño (folio 4 al 7), no se encuentra observación alguna por parte del señor Julio Baron, quien atendió la visita.

#### En cuanto a la calificación de la Falta

La apoderada indica en su escrito que:

*"El principio de culpabilidad tiene asiento expreso en la Constitución nacional. El artículo 29, por ejemplo, incluye no sólo la potestad sancionadora del Estado, sino que establece igualmente los principios que rigen las actuaciones penales y administrativas. Entre estos postulados, con piso constitucional, se encuentra el de culpabilidad, que se refiere a la exigencia de dolo o culpa del infractor para la imposición de una sanción.*

*En el derecho penal, el ilícito doloso constituye la base por excelencia de las prohibiciones penales, mientras que el ilícito imprudente ocupa una posición subsidiaria respecto del primero. Existe dolo cuando existe voluntad para realizar el tipo antijurídico, por el contrario, en la imprudencia no concurre esa voluntad, sino que la realización del hecho antijurídico deriva de la inobservancia del deber de cuidado personalmente exigible a su autor.*

*A diferencia de ello, en el derecho administrativo sancionador, la imprudencia es la protagonista, porque como lo ha reseñado el Tribunal Supremo español "la actividad infractora, en la materia que nos ocupa, puede ser cometida intencionalmente o por negligencia, que se da cuando el sujeto activo de la infracción actúa sin la debida precaución", que consiste en no hacer lo necesario para cumplir con un deber (Carretero y Carretero, 1995), y se caracteriza por la falta de voluntad de generar un resultado en concreto y la ausencia de diligencia para evitarlo (García Gómez, 2004); mientras que el dolo está relegado a un papel secundario (De Palma del Teso, 1996).*

*Pese a las divergencias que se derivan de la aplicación de los principios de uno a otro orden, por las características propias de ambos ámbitos, ello no impide que el concepto propio de culpabilidad no opere en el contexto administrativo, pues como lo dispone el artículo 29 de nuestra Constitución, la máxima de culpabilidad tiene plena vigencia en las actuaciones administrativas: "El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. (...) Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable".*

*De este modo, la culpabilidad se instituye como uno de los pilares sobre los que se debe fundamentar el ejercicio de la actividad sancionadora (C- 226/1996; C720/2006). Y, asimismo, en un derecho fundamental garantizado por el Estado de derecho. De manera para que nazca la responsabilidad administrativa es necesario que la infracción se haya realizado con dolo, o por lo menos con culpa o imprudencia (Gamero y Fernández, 2005), pues el principio de culpabilidad es una "pieza básica del ordenamiento punitivo" (Lozano Cutanda, 2003, p. 355).*

*La Corte, refiriéndose al derecho disciplinario, exige la culpa para que opere el aparato sancionador de la Administración: "La jurisprudencia especializada reconoce que la regla general sancionatoria es el castigo de la culpa" (C181/1996).*

*Un primer aspecto a señalar es que en ningún momento mi representada actuó a título de dolo, pues olvida la administración que, en derecho, el dolo es la voluntad deliberada (de cometer un delito a sabiendas de su ilicitud). En los actos jurídicos, el dolo implica la voluntad maliciosa de engañar a alguien o de incumplir una obligación contraída"*



**RESOLUCIÓN No. 2019058273  
(20 de Diciembre de 2019)**

**"Por la cual se resuelve un recurso de reposición  
Proceso sancionatorio Nro. 201604979"**

Ante tales manifestaciones planteadas por la defensa, sea del caso indicar que no existen dudas que la conducta desplegada por el señor Julio Manuel Barón Fuentes, como propietario del establecimiento LACTEOS JULIA DE CIENAGA DE ORO, vulneró la normatividad sanitaria de alimentos, tipificándose las contravenciones sanitarias descritas en el acápite de calificación de la falta de la resolución calificatoria. Respecto al principio de tipicidad en materia administrativa, éste ha sido proclamado por la Corte Constitucional en la Sentencia C-713 del 12 de septiembre de 2012, M.P. Mauricio González Cuervo, cuyos apartes reza:

*"4.4. La tipicidad en el derecho administrativo sancionador*

*4.4.1. El principio de tipicidad en el derecho administrativo sancionador no se reclama con el mismo grado de rigor que se demanda en materia penal, en virtud de la divergencia en la naturaleza de las normas, el tipo de conductas reprochables, los bienes objeto de protección y la finalidad de la sanción. Sin embargo, ello no obsta para exigir la tipicidad de las conductas reprochables, la predeterminación de la sanción y la existencia de un procedimiento que asegure el derecho a la defensa.*

*4.4.2. En este sentido, la Corte en la sentencia C-564 de 2000, se pronunció cuando dijo que: "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 presente, 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".*

*Igualmente, en pronunciamiento efectuado en la Sentencia C- 921 de 2001, con ocasión del estudio de la constitucionalidad del Decreto Ley 1259 de 1994, por el cual se reestructuró la Superintendencia Nacional de Salud, ésta Corporación señaló: "debe recordarse que las conductas o comportamientos que constituyen falta administrativa, no tienen por qué ser descritos con la misma minuciosidad y detalle que se exige en materia penal, permitiendo así una mayor flexibilidad en la adecuación típica. // Es así como en algunas ocasiones los anteriores elementos no se encuentran previstos en el mismo instrumento normativo, sino que se hace necesario consultar el contenido de otras disposiciones para especificar cuál es la conducta ordenada o prohibida o cual es la sanción específica aplicable."*

*(...)*

*4.4.3. En suma, al principio de legalidad consagrado en la Carta Política se le atribuyen diferentes gradaciones dependiendo del tipo de derecho sancionador de que se trate. La tipicidad, como regla del debido proceso, tiene plena vigencia en el derecho administrativo sancionador, pero con una intensidad diferente a la exigida en materia penal, por cuanto la naturaleza de las conductas reprimidas, los bienes jurídicos involucrados y la teleología de las facultades sancionatorias hacen posible una flexibilización razonable de la descripción típica."*

La conducta es antijurídica, porque al fabricar y/o procesar derivados lácteos (queso costeño), sin garantizar las Buenas Prácticas de Manufactura, puso en riesgo al bien jurídicamente tutelado, toda vez que las Buenas Prácticas de Manufactura (BPM) son los procedimientos necesarios para lograr que los alimentos sean inocuos y aptos para el consumo humano; es decir son esa exigencia sanitaria que permite reducir los riesgos de contaminación de alimentos y enfermedades y por lo tanto inobservarla no solo atenta contra la calidad e inocuidad del producto sino que pone en riesgo la salud de las personas al consumir alimentos contaminados.

Igualmente es antijurídica, porque al fabricar y/o procesar derivados lácteos (queso costeño), sin tener registro sanitario, permiso o notificación sanitaria, constituye un riesgo a la salud, toda vez que este documento es el que garantiza su calidad, esto es "(...)Todo alimento que se expendea directamente al consumidor deberá obtener, de acuerdo con el riesgo en salud pública y a



La salud  
es de todos

Oficina

## RESOLUCIÓN No. 2019058273

(20 de Diciembre de 2019)

### **"Por la cual se resuelve un recurso de reposición Proceso sancionatorio Nro. 201604979"**

los requisitos establecidos en la presente resolución, la correspondiente Notificación Sanitaria (NSA), Permiso Sanitario (PSA) o Registro Sanitario (RSA), expedido por el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima) quien asignará la nomenclatura de identificación del producto: NSA, PSA o RSA, para su vigilancia y control sanitario" (Art. 37 Resolución 2674 de 2013)

La Honorable Corte Constitucional en sentencia C-427 de 2000 del 12 de abril del 2000, Magistrado Ponente: Dr. VLADIMIRO NARANJO MESA, Actor: Néstor Javier González Guatáme, indicó sobre la naturaleza del registro sanitario:

*"Así se puede ver claramente que el registro de productos ante el INVIMA tiene una doble naturaleza, por un lado, constituye una obligación para quienes desean desarrollar determinada actividad económica y, además, es un servicio que garantiza la calidad del producto y por el cual se justifica el cobro de la tasa. De este modo, si la obligación de registro es un mecanismo estatal de control de calidad y, por ello, una limitación de la libertad económica, encaminada en primera medida a la protección del consumidor, es también una certificación sobre la calidad de los productos, en beneficio de su comunidad"* (llamado fuera de texto)

Así entonces, el hecho de realizar actividades de fabricación y comercialización alimentos sin contar con Registro Sanitario se considera un riesgo que afecta al derecho fundamental de la salud pública.

Así mismo, es antijurídica, porque al no cumplir con las normas sanitarias que conciernen al rotulado de alimentos, puso en riesgo la salud pública, pues al inobservar los requisitos previstos en la Resolución 5109 de 2005, pueden traer como consecuencia la falta de seguimiento, control y trazabilidad de la información de los productos por parte de la empresa fabricante y comercializadora del alimento.

En efecto, la inobservancia de los requisitos precedentes ponen en una situación de vulnerabilidad al consumidor final, quien desconoce el contenido real del producto que está injiriendo, debido a que la etiqueta del alimento proporciona información al consumidor sobre sus cualidades, la utilización adecuada, los beneficios, los posibles riesgos y la forma en que se produce y se comercializa, porque adolecer de la anterior información, resulta crucial para la escogencia del producto, ya que puede llegar a afectar al consumidor que padece una alergia hacia determinados componentes, o porque las razones para elegir un determinado producto proviene de dietas saludables o hábitos alimenticios adecuados.

También se debe resaltar que es posible que determinados productos pueden contener sustancias que dan origen a que la autoridad sanitaria competente declare una alerta sanitaria, teniendo que intervenir en la recolección de los mismos, tanto el fabricante - comercializador como la autoridad sanitaria y para el logro de esta tarea de forma rápida y oportuna se deben basar en los controles, seguimientos y trazabilidad que se tenga del producto a fin de establecer si los lotes que se recogen se encuentran dentro del mercado o dentro de la empresa, facilitando de esta forma la labor de recaudo de materias primas e insumo terminado.

Por todo lo anterior, es que en materia sanitaria se sanciona por la puesta en peligro del bien tutelado, sin que sea necesario evidenciar y probar la existencia de daño cierto. En el caso que nos ocupa, la sanción responde a los criterios legales establecidos para el efecto, sin que pueda accederse a la petición de la sociedad recurrente.

Es culpable, porque respecto a la responsabilidad, elemento necesario para establecer una sanción, se observa que la conducta reprochable fue desarrollada por el procesado a título de culpa, toda vez que a sabiendas que no tenía registro sanitario, no tuvo reparos en fabricar y/o procesar derivados lácteos (queso costeño). Es de advertir que quien inicia una empresa y actividad económica, debe procurar por implementar no sólo las normas comerciales, fiscales

Página 5



**RESOLUCIÓN No. 2019058273  
(20 de Diciembre de 2019)**

**"Por la cual se resuelve un recurso de reposición  
Proceso sancionatorio Nro. 201604979"**

y/o societarias, sino además las que competen al orden sanitario, más aún cuando con ellas se pretende regular aspectos de condiciones de calidad de productos de consumo humano.

En este orden de ideas en materia sancionatoria administrativa, la jurisprudencia, la ha definido en los siguientes términos:

*"El principio de culpabilidad tiene asiento expreso en la Constitución Nacional. El artículo 29, por ejemplo, incluye no sólo la potestad sancionadora del Estado, sino que establece igualmente los principios que rigen las actuaciones penales y administrativas. Entre estos postulados, con piso constitucional, se encuentra el de culpabilidad, que se refiere a la exigencia de dolo o culpa del infractor para la imposición de una sanción.*

*La postura de la Corte Constitucional en relación con la aplicación de los principios del derecho penal al administrativo ha consistido en extender los postulados del primer orden al segundo, ya que el penal fue primero en el tiempo, y por tanto su mayor nivel de desarrollo es incuestionado. Sin embargo, la aceptación de la aplicación de los principios de un campo a otro no implica que se haga de una forma automática y sin ningún tipo de consideraciones y matizaciones; por el contrario, ello demanda que se realice teniendo siempre en cuenta las divergencias que opera en cada sector.*

*Esta demanda de una lectura no mecánica de los principios de orden penal al derecho administrativo, y en el caso concreto del principio de culpabilidad, tiene su origen en el hecho de que el derecho administrativo es el encargado de prevenir los ataques más leves a ciertos bienes jurídicos, mientras que el derecho penal se reserva para las agresiones más graves contra los mismos intereses jurídicos (Bajo y Bacigalupo, 2001). Como lo señala De Palma del Teso (1996), el objetivo del Derecho Administrativo Sancionador es la prevención de las conductas que ponen en peligro o lesionan los bienes jurídicos, para lo cual se da un paso atrás y se lleva más allá la prevención. Es decir, mientras que en el derecho administrativo se sancionan las conductas menos graves, que ponen en riesgo el respectivo bien, en el derecho penal se sancionan las conductas que dañan o afectan de una manera más gravosa el mismo bien jurídico. De lo que se colige que el derecho administrativo tiene una competencia anterior que el derecho penal, correspondiéndole a aquél una misión preventiva y disuasoria de la conducta del sujeto, pues de persistir en su actuación tendría que rendir cuentas no ya ante una autoridad administrativa sino también ante la justicia penal.*

*La divergencia entre uno y otro orden nos conecta con otra diferencia clara entre el injusto penal y el injusto administrativo en lo relativo al principio de culpabilidad. Nos referimos a que en materia administrativa la exigencia de culpa no debe ser leída como en el ámbito penal, donde las conductas dolosas reinan en la mayoría de los tipos penales. Así:*

*En el derecho penal, el ilícito doloso constituye la base por excelencia de las prohibiciones penales, mientras que el ilícito imprudente ocupa una posición subsidiaria respecto del primero. Existe dolo cuando existe voluntad para realizar el tipo antijurídico, por el contrario, en la imprudencia no concurre esa voluntad, sino que la realización del hecho antijurídico deriva de la inobservancia del deber de cuidado personalmente exigible a su autor (Marina Jalvo, 1999, p. 22).*

*A diferencia de ello, en el derecho administrativo sancionador, la imprudencia es la protagonista, porque como lo ha reseñado el Tribunal Supremo español, "la actividad infractora, en la materia que nos ocupa, puede ser cometida intencionalmente o por negligencia, que se da cuando el sujeto activo de la infracción actúa sin la debida precaución", que consiste en no hacer lo necesario para cumplir con un deber (Carretero y Carretero, 1995), y se caracteriza por la falta de voluntad de generar un resultado en concreto y la ausencia de diligencia para evitarlo (García Gómez, 2004); mientras que el dolo está relegado a un papel secundario (De Palma del Teso, 1996)."<sup>3</sup>*

De esta forma, no queda duda que la calificación de la conducta del caso que nos ocupa, está totalmente demostrada, es así que las infracciones imputadas fueron a título de culpa más no de dolo como aduce la recurrente.

<sup>3</sup> [http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S0121-86972008000100007&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S0121-86972008000100007&script=sci_arttext)



La salud  
es de todos

MINISTERIO DE SALUD

## RESOLUCIÓN No. 2019058273

(20 de Diciembre de 2019)

**“Por la cual se resuelve un recurso de reposición  
Proceso sancionatorio Nro. 201604979”**

### En cuanto a la graduación de la Sanción

La defensa manifiesta que para graduar la sanción se debió tener en cuenta el cumplimiento de los criterios de graduación dispuestos en el artículo 50 de la Ley 1437 de 2011, al considerar que existían causales atenuantes que influían para la aplicación de una multa inferior, agrega la impugnante que no obra prueba dentro del expediente que demuestre el daño o el peligro generado a la salud pública.

Al respecto, debe ilustrarse a la apoderada que la definición general de criterio refiere a un juicio o discernimiento, y la de graduación a dar a algo el grado o calidad que le corresponde. Es decir, que para el caso puntual los ocho numerales del artículo 50 de la ley 1437 de 2011, son factores que deben valorarse para determinar el tipo de sanción, y en caso que esta sea pecuniaria el valor de la multa.

Lo anterior permite concluir que:

1. A través de los criterios que establece el artículo 50 de la ley 1437 de 2011 no se motiva la atribución de responsabilidad dentro de la actuación administrativa, o dicho de otro modo en aplicación de los mismos la administración no decide sancionar y/o exonerar.
2. La existencia de dichos criterios garantiza el debido proceso a la investigada, quien debe conocer los aspectos que motivaron el tipo de sanción y el valor de la multa.
3. La aplicación de dichos criterios limita la facultad discrecional que tiene esta Dirección para imponer la multa, haciendo que la misma resulte proporcional a los hechos que le sirven de causa.

Es decir, que las circunstancias descritas en el artículo 50° pueden llevar a agravar y/o atenuar la falta dependiendo de la forma en que la conducta de la investigada se adecue al supuesto que consagra el artículo.

Es claro pues, que en el acto impugnado se expuso lo siguiente respecto a los criterios de graduación:

“(…)

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

*No hay prueba que determine que se generó un daño, pero sí genero un peligro al incumplir con las disposiciones sanitarias que inciden en la salud individual o colectiva; razón por la cual Profesionales del Instituto aplicaron medida sanitaria de seguridad consistente en SUSPENSIÓN TOTAL DE TRABAJO DE LA LINEA DE PRODUCCIÓN DE QUESO COSTEÑO.”*

Frente a este punto, es preciso recalcar que si bien no hay prueba que determine que se generó un daño, si se generó un peligro inminente al incumplir con disposiciones sanitarias que inciden en la salud individual o colectiva.

Para el caso en concreto, el riesgo generado a la salud pública se dio al realizar actividades de Fabricar y/o procesar derivados lácteos (queso costeño), sin ceñirse a los principios de las buenas prácticas de manufactura; así como fabricar y/o procesar derivados lácteos (queso costeño), sin tener registro sanitario y fabricar y/o procesar derivados lácteos (queso costeño) sin rotular, infracciones estas de elevada trascendencia en el ámbito de la salud pública, porque respecto del registro sanitario, debe indicarse que es este documento el que garantiza la calidad, seguridad y naturaliza sanitaria del mismo; y la etiqueta del alimento proporciona información al consumidor sobre sus cualidades, la utilización adecuada, los beneficios, los posibles riesgos y la forma en que se produce y se comercializa.





**RESOLUCIÓN No. 2019058273  
(20 de Diciembre de 2019)**

***“Por la cual se resuelve un recurso de reposición  
Proceso sancionatorio Nro. 201604979”***

Téngase en cuenta que las normas sanitarias regulan las condiciones de fabricación, almacenamiento, etiquetado, comercialización de alimentos objeto de vigilancia sanitaria, en estas condiciones las mismas buscan que los productos que son objeto de uso y/o consumo por la población tengan las condiciones de inocuidad, calidad y seguridad necesarias para evitar daños y riesgos asociados a su uso y/o consumo.

Cabe resaltar que la obligación de fabricar alimentos inocuos es permanente y no está ligada exclusivamente a que lo haga en el establecimiento que fue objeto de vigilancia por parte de esta entidad, sino que debe ceñirse integralmente a los postulados y principios establecidos en la normatividad sanitaria de alimentos, que para el efecto ha determinado el legislador.

Por consiguiente, quien tenga un establecimiento de comercio o ejerza una actividad como la que realiza el establecimiento de comercio LACTEOS JULIANA DE CIENAGA DE ORO, está obligada a cumplir todos los requisitos que demandan las normas sanitarias, porque de ello depende la inocuidad y calidad de los productos y consecuentemente la salud de los consumidores

El artículo 3 de la Resolución 2674 de 2013, en su numeral d) establece: *“Aquel producto que de acuerdo a su riesgo y a lo contemplado en la presente resolución, requiera de registro, permiso o notificación sanitaria y sea comercializado, publicitado o promocionado como un alimento, sin que cuente con el respectivo registro, permiso o notificación sanitaria. (subrayado fuera de texto).*

Por otra parte, en la diligencia del 15 de enero de 2016, (folios 4 al 7) se impuso medida sanitaria de seguridad consistente en SUSPENSIÓN TOTAL DE TRABAJO DE LA LINEA DE PRODUCCIÓN DE QUESO COSTEÑO, por evidenciarse un incumpliendo a las buenas prácticas de manufactura contempladas en la Resolución 2674 de 2013, y en los lineamientos técnicos de rotulado, consagrados en la Resolución 5109 de 2005, razón por la cual estos no pueden ser tomados como excluyente de responsabilidad, sino que por el contrario están confirmando que el sancionada venía incumpliendo con la normatividad sanitaria de alimentos.

Concurrentemente, es menester reiterar lo expuesto en la parte considerativa de la resolución calificatoria respecto a las actas de vigilancia levantadas por funcionarios de este Instituto, las cuales cumplen con funciones extraprocesales de naturaleza sustancial y solemne y fueron incorporadas al presente proceso con el objeto de demostrar los hechos materia de investigación. Dichos documentos son de carácter público, los cuales gozan de presunción de legalidad, realizados por funcionarios competentes en cumplimiento de sus labores de Inspección, Vigilancia y Control, quienes de forma objetiva plasman todo lo contenido en tal documento, cabe agregar, que en materia de salud pública mediante la gestión del riesgo, se pretende evitar la materialización de daño alguno que en muchos casos puede ser irreversible e incluso mortal, y en esa puesta en riesgo del bien jurídico lo que convierte a la conducta probada como antijurídica.

Así mismo, subrayamos que una vez revisada la Resolución de Calificación sub examine, se advierte que, para efectos de calificar la falta, se siguieron los lineamientos especiales y procedimentales dispuestos por la ley 1437 de 2011, sin que se advierta insuficiencia en el estudio realizado por el operador administrativo.

En lo que atañe a los demás criterios de graduación contenidos en el artículo 50 de la ley 1437 de 2011, el despacho ratifica lo expuesto en la resolución calificatoria, en ausencia de pruebas que desvirtúen lo analizado en el mencionado proveído, que reza:

*“Para la presente decisión se analizarán cada uno de los anteriores criterios para la respectiva graduación de la sanción, respecto de las conductas presentadas:*



Ministerio de Salud

**RESOLUCIÓN No. 2019058273**

**(20 de Diciembre de 2019)**

**“Por la cual se resuelve un recurso de reposición  
Proceso sancionatorio Nro. 201604979”**

*Daño o peligro generado a los intereses jurídicos tutelados. No hay prueba que determine que se generó un daño, pero sí genero un peligro al incumplir con las disposiciones sanitarias que inciden en la salud individual o colectiva; razón por la cual profesionales del Instituto aplicaron medidas sanitarias consistentes en SUSPENSIÓN TOTAL DE TRABAJO DE LA LÍNEA DE PRODUCCIÓN DE QUESO COSTEÑO.*

*Dentro de las diligencias, no se observa que el investigado haya obtenido beneficio económico para sí o para un tercero, 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 el señor JULIO MANUEL BARON FUENTES identificado con cédula de ciudadanía No 78.037.984, no ha sido sancionado anteriormente por la misma infracción, por lo cual no es reincidente.*

*Respecto al numeral cuarto, la resistencia, negativa u obstrucción a la acción investigadora, no hay prueba dentro del plenario que así lo demuestre.*

*En cuanto al numeral quinto, no se observa que el señor JULIO MANUEL BARON FUENTES identificado con cédula de ciudadanía No 78.037.984, haya utilizado medios fraudulentos o intentara ocultar por intermedio de tercera persona la infracción a la normatividad sanitaria o sus efectos.*

*De acuerdo a lo señalado en el numeral sexto, no hay prueba que demuestre que el señor JULIO MANUEL BARON FUENTES identificado con cédula de ciudadanía No 78.037.984, haya atendido los deberes o haya buscado aplicar las normas legales pertinentes, respecto de la normatividad de rotulado de alimentos.*

*Según lo dispuesto en el numeral séptimo, ser renuente o desatender el cumplimiento de las órdenes impartidas por autoridad competente, no obran en el expediente pruebas que demuestren esta situación.*

*En cuanto al reconocimiento o aceptación expresa de la infracción antes del decreto de pruebas observamos que no es aplicable, en razón a que el señor JULIO MANUEL BARON FUENTES identificado con cédula de ciudadanía No 78.037.984, no aceptó expresamente la infracción antes de proferirse el auto de pruebas No. 2018015977 del 12 de diciembre de 2018, dentro del proceso sancionatorio No. 201604979.”*

Sea del caso aclararle a la apoderada, que en cuanto a la reincidencia en la comisión de la infracción contemplada el numeral 3 del artículo 50 de la Ley 1437 de 2011, dentro de la resolución de calificación recurrida, se señaló que el señor JULIO MANUEL BARON FUENTES, no ha sido sancionado anteriormente por la misma infracción, por lo cual no es reincidente, criterio que fue aplicado a favor de su mandante, siendo errónea la apreciación que esgrime en su argumento.

Así las cosas, se valoran factores como la naturaleza de la falta, el peligro potencial que genera la conducta para el bien jurídico amparado, las circunstancias en que ocurrió el hecho, el acatamiento a las órdenes impartidas, la no reincidencia en la comisión de la infracción, la diligencia para adoptar acciones correctivas y que no se utilizó de medios fraudulentos, razón por la cual encontramos ajustada la sanción impuesta a los hechos que le sirven de causa.

### **De la proporcionalidad de la sanción**

La apoderada indica que, si la discrecionalidad se ubica en la elección de sanción a imponer, el operador sancionador deberá respetar las opciones que le ofrece la norma, aplicando los principios de ponderación y proporcionalidad para adoptar una decisión, para no afectar el debido proceso.



**RESOLUCIÓN No. 2019058273**  
**(20 de Diciembre de 2019)**

**"Por la cual se resuelve un recurso de reposición**  
**Proceso sancionatorio Nro. 201604979"**

Respecto al tema esta Dirección precisa que la labor de materializar los presupuestos de la norma en el caso concreto, es tarea fundamental de este despacho, pues si bien es el legislador quien determina los montos dentro de los cuales puede encontrarse la sanción a imponer por la comisión de una falta, es deber legal y constitucional del operador Jurídico materializar lo determinado por el legislador en los casos que se presenten a su estudio; es el mismo legislador quien ha facultado a este Instituto para que conforme a su juicio y análisis del material probatorio obrante en el expediente decida cuál es el valor de la multa a imponer en cada caso concreto.

Frente a la tasación de la multa, es menester traer a colación la sentencia C-916 del 29 de octubre de 2002 expedida por la Corte Constitucional, Magistrado Ponente Dr. Manuel José Cepeda Espinosa, que hace alusión a la proporcionalidad de la sanción en los siguientes términos:

*"En la jurisprudencia constitucional el postulado de la proporcionalidad constituye una directiva no explícitamente positivizada en la Carta Política. Desde un punto de vista abstracto, la proporcionalidad es un concepto relacional cuya aplicación busca colocar dos magnitudes en relación de equilibrio. El concepto de la proporcionalidad remite a la relación de equilibrio entre distintos pares de conceptos, como supuesto de hecho y consecuencia jurídica, afectación y defensa, ataque y reacción. Históricamente la proporcionalidad se ha asociado a conceptos e imágenes como la balanza, la regla o el equilibrio.*

*La proporcionalidad en el derecho refiere a una máxima general y parámetro de acción para la totalidad de la actividad estatal, aunque no exclusivamente, ya que el principio de proporcionalidad puede llegar a aplicarse también en el ámbito de las relaciones particulares regidas por el derecho privado. En sentido constitucional, la proporcionalidad es un principio de corrección funcional de toda la actividad estatal que, junto con otros principios de interpretación constitucional –unidad de la Constitución, fuerza normativa, fuerza integradora, concordancia práctica, armonización concreta, inmunidad de los derechos constitucionales e interpretación conforme a la Constitución–, busca asegurar que el poder público, actúe dentro del marco del estado de derecho, sin excederse en el ejercicio de sus funciones. Su fundamento normativo último está dado por los principios fundamentales de Estado de Derecho (artículo 1 C.P.), fuerza normativa de la Constitución (artículo 4 C.P.) y carácter inalienable de los derechos de la persona humana (artículo 5 C.P.)."*

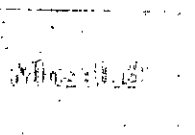
De las funciones que cumple el principio de proporcionalidad en el control constitucional de la legislación y en la tutela de los derechos fundamentales depende en gran parte de la efectividad del Estado Social de Derecho, el respeto de la dignidad humana y la inalienabilidad de los derechos de la persona. Es por ello que se hace necesario un manejo adecuado del principio de proporcionalidad, diferenciando su sentido general -como máxima de interpretación que evita el desequilibrio, la desmesura o el exceso en el ejercicio del poder público- de su sentido específico como parte constitutiva del juicio de igualdad.

A este tenor, el principio de proporcionalidad aplicado conjuntamente con el de razonabilidad al imponer una sanción, encierra un análisis profundo del caso en particular, donde no solo se tengan en cuenta las infracciones cometidas por el sancionado, sino los intereses y derechos vulnerados o puestos en peligro. Es por esto que cuando una conducta reviste cierta gravedad para la comunidad en general, o pone en peligro derechos fundamentales, como lo es la salud, la sanción debe ser proporcional a los efectos de la infracción cometida.

Expuesto lo anterior, se encuentra que la sanción está acorde con el margen establecido en el artículo 577 de la Ley 9° de 1979:

*"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:*

*(...)*



**RESOLUCIÓN No. 2019058273**

**(20 de Diciembre de 2019)**

**"Por la cual se resuelve un recurso de reposición  
Proceso sancionatorio Nro. 201604979"**

*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;"*

En efecto, en cuanto al monto de la multa impuesta, tenemos que el trámite sancionatorio que se adelantó, se ajustó a todas y cada una de las formas y sustancias establecidas para el efecto. Pese a lo anterior, debe señalarse el deber legal de esta entidad en cuanto a que la aplicación de las normas establecidas sea proporcional y adecuada a cada uno de los supuestos fácticos probados dentro del trámite del libelo procesal, como ya se indicó anteriormente.

Ahora, es facultad potestativa de esta entidad imponer los valores que considere pertinentes en cuanto al monto de la multa impuesta, claro está bajo los presupuestos, análisis y hechos sustentados probatoriamente en la actuación, estando en capacidad de fijar el valor conforme lo observado en el trámite correspondiente, valorando y teniendo en cuenta cada una de las circunstancias particulares del caso, es decir, dando aplicación a los principios de razonabilidad y proporcionalidad. Así las cosas, en estos casos el INVIMA como autoridad sanitaria, estaba facultada para la época de los hechos, imponer multa equivalente hasta 10.000 SDMLV según las pruebas aportadas, la ponderación del caso, los incumplimientos evidenciados, así como el riesgo generado por el despliegue de la conducta endilgada entendido éste como la "Contingencia o proximidad de un daño" del bien jurídico tutelado, traducido en Fabricar y/o procesar derivados lácteos (queso costeño), sin ceñirse a los principios de las buenas prácticas de manufactura; así como fabricar y/o procesar derivados lácteos (queso costeño), sin tener registro sanitario y fabricar y/o procesar derivados lácteos (queso costeño) sin rotular, razón por la cual se estableció el valor de 700 SDMLV como monto a pagar por parte del sancionado, en aplicación de los principios citados y por la cual el monto de la sanción impuesta por este despacho resulta más que adecuada a la conducta reprochada conforme lo expuesto, y dada la especificidad de la conducta investigada.

En atención a lo expuesto, considera el despacho, en virtud de los principios de necesidad, proporcionalidad y razonabilidad de la sanción, debido proceso, aspectos estos ya examinados debidamente en la calificación, no reponer la decisión que puso término a la actuación administrativa ni a modificar el monto de la multa, en ausencia de fundamentos jurídicos o fácticos que sustente tales pretensiones.

En mérito de lo expuesto, este Despacho

**RESUELVE:**

**ARTÍCULO PRIMERO:** No reponer y en tal sentido confirmar en su integridad la Resolución N° 2018057266 de fecha 31 de diciembre de 2018, dentro del proceso sancionatorio 201604979 adelantado contra el señor JULIO MANUEL BARON FUENTES, identificado con cedula de ciudadanía No. 78.037.984, según las razones expuestas en la parte motiva del presente acto.

**ARTICULO SEGUNDO:** Notificar de manera personal al señor JULIO MANUEL BARON FUENTES, identificado con cedula de ciudadanía No. 78.037.984, y/o al apoderado, siguiendo 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.



Ministerio de Salud

RESOLUCIÓN No. 2019058273  
(20 de Diciembre de 2019)

*"Por la cual se resuelve un recurso de reposición  
Proceso sancionatorio Nro. 201604979"*

**ARTICULO TERCERO:** Contra la presente Resolución no procede ningún recurso

**NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE**

**MARIA MARGARITA JARAMILLO PINEDA**  
Directora de Responsabilidad Sanitaria

Proyectó: Marlen Caderón Urrea  
Revisó: Diana Sánchez  
Aprobó: Jairo A. Pardo Suárez.