



La salud
es de todos

Minsalud

Comunicado DG 1000 - 004 -22

PARA: Entidades Territoriales de Salud de orden Departamental, Distrital y Municipal categoría especial, 1, 2 y 3,

DE: Dirección General - Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos.

ASUNTO: Función pública - Actividades de Inspección, Vigilancia y Control – IVC

Fecha: Julio 12 de 2022

El Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos ejerce las funciones como agencia sanitaria nacional y laboratorio nacional de referencia en las áreas de su competencia, para efectos de la gestión integral del modelo de Inspección, Vigilancia y Control dando la línea técnica para el desarrollo de dichas actividades antes enunciadas a las Entidades Territoriales de Salud.

Adicionalmente en cumplimiento del artículo 17 literal I) de la Resolución 1229 de 2013 ha venido realizando las auditorías regulares a las ETS y en dichas auditorías ha evidenciado que la gran mayoría de las ETS, no cuentan con el personal idóneo requerido para realizar las actividades de IVC, por lo que se permite aclarar lo establecido en la Legislación sanitaria vigente a la fecha, así:

De conformidad a lo establecido en el artículo 245 de la Ley 100 de 1993 le corresponde al Invima como objeto misional la ejecución de las políticas en materia de vigilancia sanitaria y de control de calidad de medicamentos, productos biológicos, alimentos, bebidas, cosméticos, dispositivos y elementos médico-quirúrgicos, odontológicos, productos naturales homeopáticos y los generados por biotecnología, reactivos de diagnóstico, y otros que puedan tener impacto en la salud individual y colectiva.

De igual forma el artículo 4 del Decreto 2078 de 2012 el cual fija las funciones del Invima señala que al instituto le corresponde: establecer las directrices técnicas y los procedimientos de operación a ejecutarse por parte de los entes territoriales, así como la de brindar asistencia técnica y asesorar a las entidades territoriales en la correcta aplicación de normas y procedimientos previstos en materia de vigilancia sanitaria.

Así las cosas, este instituto les recuerda a las entidades territoriales de salud que cumplen las funciones establecidas en el marco del artículo 43 y 44 de la Ley 715 de 2001, que la actividad de Inspección, Vigilancia y Control es una función pública de carácter permanente y sistemática, que ejerce el estado a través de los servidores públicos tal como lo señala el artículo 123 de la Constitución política de Colombia:

Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos - Invima
Oficina Principal: Cra 10 N° 6-1 - 28 - Bogotá
Administrativo: Cra 10 N° 6-4 - 60
(1) 2949700
www.invima.gov.co





"Artículo 123. Son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios.

Los servidores públicos están al servicio del estado y de la comunidad; ejercerán sus funciones en la forma prevista por la constitución, la ley y el reglamento.

La ley determinará el régimen aplicable a los particulares que temporalmente desempeñen funciones públicas y regulará su ejercicio"

Por lo expuesto es concluyente, que esta función no se le puede delegar a particulares, de conformidad con lo señalado por la jurisprudencia de la Corte Constitucional:

En la Sentencia C-563 de 1998:

"En sentido amplio la noción de función pública atañe al conjunto de las actividades que realiza el Estado, a través de los órganos de las ramas del poder público, de los órganos autónomos e independientes, (art. 113) y de las demás entidades o agencias públicas, en orden a alcanzar sus diferentes fines. En un sentido restringido se habla de función pública, referida al conjunto de principios y reglas que se aplican a quienes tienen vínculo laboral subordinado con los distintos organismos del Estado.

Por lo mismo, empleado, funcionario o trabajador es el servidor público que esta investido regularmente de una función, que desarrolla dentro del radio de competencia que le asigna la Constitución, la ley o el reglamento. (...)

3.10. Las razones precedentes obligan a un cuidadoso examen de la situación atinente a la responsabilidad de los contratistas.

Los contratistas, como sujetos particulares, no pierden su calidad de tales porque su vinculación jurídica a la entidad estatal no les confiere una investidura pública, pues si bien por el contrato reciben el encargo de realizar una actividad o prestación de interés o utilidad pública, con autonomía y cierta libertad operativa frente al organismo contratante, ello no conlleva de suyo el ejercicio de una función pública.

Lo anterior es evidente, si se observa que el propósito de la entidad estatal no es el de transferir funciones públicas a los contratistas, las cuales conserva, sino la de conseguir la ejecución práctica del objeto contractual, en aras de realizar materialmente los cometidos públicos a ella asignados. Por lo tanto, por ejemplo, en el contrato de obra pública el contratista no es receptor de una función pública, su labor que es estrictamente material y no jurídica se reduce a construir o reparar la obra pública que requiere el ente estatal para el alcanzar los fines que le son propios. Lo mismo puede predicarse, por regla general, cuando se trata de la realización de otros objetos contractuales (suministro de bienes y servicios, compraventa de bienes muebles, etc.).

En las circunstancias descritas, el contratista se constituye en un colaborador o instrumento de la entidad estatal para la realización de actividades o prestaciones que interesan a los fines públicos, pero no en un delegatario o depositario de sus funciones".

En la Sentencia C-617 de 2002:

"La Constitución se ha referido al tema de control, inspección y vigilancia de los servicios públicos por parte del Estado, en forma concreta en lo concerniente a la educación y salud, así: "la Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo



la dirección, coordinación y control del Estado..." (art. 48); el servicio público de educación "corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia en la educación.", (art. 67, inciso 5).

4.2 En concordancia con estos enunciados, el artículo 150, numeral 8, la Constitución pone en cabeza del legislador la función de "Expedir las normas a las cuales debe sujetarse el Gobierno para el ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia que le señala la Constitución", y los numerales 21 y 22 del artículo 189 establecen que corresponde al Presidente de la República "Ejercer la inspección y vigilancia de la enseñanza conforme a la ley" (numeral 21) y "Ejercer la inspección y vigilancia de la prestación de los servicios públicos" (numeral 22).

(...)

4. Para la Corte no hay duda de que resultan inconstitucionales las normas legales que permitan a los particulares ejercer las funciones de control, inspección y vigilancia de la prestación de los servicios públicos, por ser asuntos cuya competencia está en cabeza del Presidente de la República. Es decir, existe reserva constitucional en el Presidente para el ejercicio de estas funciones.

Tratándose de los servicios públicos en salud y educación, la Constitución señala en los numerales 21 y 22 del artículo 189, que corresponde al Presidente de la República "21. Ejercer la inspección y vigilancia de la enseñanza conforme a la ley. 22. Ejercer la inspección y vigilancia de la prestación de los servicios públicos." Competencia exclusiva, en cabeza de las autoridades y no de particulares, que se repite por la Constitución en otras disposiciones: artículos 48, 67, 365, entre otros.

Entonces, si las expresiones de los artículos acusados permiten delegación o designación para estos efectos, en particulares, habrá de declararse la inexecutable de las normas. Pero, si las disposiciones no trasladan estas competencias a particulares, sino que autorizan que las entidades territoriales contraten lo relacionado con el ejercicio del control, inspección y vigilancia de los servicios públicos de educación o salud, con entidades públicas, mediante convenios interadministrativos, y, en ningún caso, con particulares, las expresiones demandadas pueden resultar exequibles."

La Resolución 1229 de 2013 "Por la cual se establece el modelo de inspección, vigilancia y control sanitario para los productos de uso y consumo humano" señala:

"Artículo 18. Actividades de las entidades territoriales de salud del orden departamental y distrital. Las Entidades Territoriales de Salud del orden departamental y distrital, de conformidad con las competencias y funciones establecidas por las Leyes 9ª de 1979, 715 de 2001; y los Decretos números 3518 de 2006 y 2323 de 2006, desarrollarán las siguientes actividades en relación con el modelo de inspección, vigilancia y control sanitario:

(...)

b) Establecer mediante acto administrativo la conformación de unidades técnicas funcionales y la designación de profesionales idóneos en materia de inspección, vigilancia y control sanitario, debidamente certificados y delegados para todas las actuaciones propias de la autoridad sanitaria;

Artículo 19. Actividades de las entidades territoriales de salud del orden municipal. Las Entidades Territoriales de Salud del orden municipal, de conformidad con las competencias y funciones establecidas por las Leyes 9ª de 1979 y 715 de 2001 y las normas que las modifiquen, adicionen o sustituyan, desarrollarán las siguientes actividades en relación con el modelo de inspección, vigilancia y control sanitario:

b) **Garantizar la infraestructura básica y el talento humano** necesario para la gestión de la vigilancia en el respectivo ámbito territorial. Los municipios de diez mil o más habitantes deberán designar, al menos un profesional universitario certificado en vigilancia sanitaria como coordinador municipal del modelo de inspección, vigilancia y control sanitario a que refiere la presente resolución.

Artículo 20. Capacidades básicas. Las capacidades básicas son el conjunto de facultades y recursos esenciales (capital humano, físico, tecnológico, financiero, estructura

INSTITUTO NACIONAL DE VIGILANCIA DE MEDICAMENTOS Y ALIMENTOS - INVIMA

Oficina Principal: Cra 10 N° 64 - 28 - Bogotá

Administrativo: Cra 10 N° 64 - 60

(1) 2948700

www.invima.gov.co





organizacional, direccionamiento estratégico, procesos y procedimientos), que garantizan la implementación y funcionamiento del modelo de inspección, vigilancia y control sanitario a que refiere la presente resolución y sus procesos.

Cada uno de los organismos que desarrollen actividades en relación con el modelo a que refiere el presente acto administrativo, **efectuará los ajustes institucionales, estructurales y funcionales para contar con las capacidades básicas de fortalecimiento y desempeño, necesarias para el ejercicio de la función de inspección, vigilancia y control sanitario.**

Artículo 21. Capital humano. El modelo de inspección, vigilancia y control sanitario se fundamenta en la existencia del talento humano capacitado y vinculado a las organizaciones de manera sostenible para garantizar la continuidad de los procesos sistémicos misionales; por tanto, las autoridades sanitarias en cada nivel territorial garantizarán:

1. La conformación de equipos básicos de trabajo para el cumplimiento de las funciones que correspondan al nivel territorial y a las necesidades de control sanitario en la jurisdicción, de acuerdo con la planeación estratégica de cada entidad.

2. **La vinculación estable de la fuerza de trabajo en salud pública**, en la cantidad y calidad requeridas para el desempeño idóneo de las acciones de inspección, vigilancia y control sanitario, conforme a los lineamientos sobre perfiles y competencias para el ejercicio y desempeño del talento humano en salud que para el efecto defina este Ministerio.

3. La vinculación o designación de personal cualificado que como tal, cumpla con los requisitos exigidos para el ejercicio de la función de inspección, vigilancia y control sanitario. En todo caso, las entidades deberán capacitar al personal y asegurar la inducción adecuada al trabajo, previa a su vinculación o designación.

4. El cumplimiento de competencias laborales mediante la verificación y certificación periódica por las autoridades responsables de dicho proceso, según los lineamientos que para el efecto establezca este Ministerio, en coordinación con las autoridades del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo-Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena).

5. El desarrollo de estrategias de formación y educación continua a través de alianzas con las autoridades del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo-Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena), de acuerdo con los lineamientos que para el efecto defina este Ministerio.

Parágrafo. El Ministerio de Salud y Protección Social, en cumplimiento del artículo 20 numeral 11 del Decreto número 4107 de 2011, definirá los perfiles y competencias que orienten la formación, el ejercicio y la gestión del talento humano requerido para las acciones de inspección, vigilancia y control sanitario”

artículo 28. criterios operativos para la prestación de servicios de inspección, vigilancia y control sanitario. En desarrollo de los procesos misionales, la función de inspección, vigilancia y control sanitario se desarrollará bajo la dirección de la autoridad sanitaria competente y deberá cumplir con los siguientes criterios operativos:

(...)

3. El personal encargado de efectuar las acciones de inspección, vigilancia y control sanitario, deberá demostrar las competencias técnicas de acuerdo con los requerimientos de la operación, o en su defecto, recibir la formación, capacitación e inducción adecuada para su desempeño. (...)

Resaltado y señalado fuera del texto.

De acuerdo con lo establecido en los artículos 21 y 28 de la Resolución 1229 de 2013, que trata del capital humano y que señala los criterios operativos para la prestación de servicios de inspección, vigilancia y control sanitario, es imperativo que, en el modelo de inspección, vigilancia y control sanitario exista el talento humano capacitado y vinculado a las

Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos - INVIMA

Oficina Principal: Cra 10 N° 64 - 28 - Bogotá

Administrativo: Cra 10 N° 64 - 60

(1) 2948700

www.invima.gov.co

invima
Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos



organizaciones de manera sostenible para garantizar la continuidad de los procesos sistémicos misionales.

Examinada, la Resolución 1229 de 2013, se puede observar que de manera expresa se señala que las autoridades sanitarias en cada nivel territorial deberán garantizar que el personal que realice las visitas y actividades de IVC debe ser estable, permanente y la entidad territorial debe ajustar los cambios necesarios a la planta para cumplir con el objetivo de proteger el bien jurídico tutelado salud pública, estos criterios a los que se refiere la Resolución 1229 de 2013, a la luz de lo ordenado por el Consejo de Estado en la Sentencia de unificación No (1317-2016) del 09 de septiembre de 2021, es decir la estabilidad y la permanencia, no le son aplicables a los contratistas; por cuanto los mismos encubren una relación laboral, el criterio propio del contrato de prestación de servicios es la temporalidad, la jurisprudencia señala:

"(...)

La temporalidad como elemento del contrato estatal de prestación de servicios

Mediante el contrato de prestación de servicios, el legislador pretendió atender situaciones especiales o contingentes relacionadas con la administración o funcionamiento de las entidades, por lo que estableció su celebración por un periodo temporal. Así lo consagra el inciso segundo del numeral 3 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, que, a letra transcrita, señala lo siguiente: «En ningún caso estos contratos generan relación laboral ni prestaciones sociales y se celebrarán por el término estrictamente indispensable».

En ese sentido, la temporalidad y excepcionalidad de la contratación son la esencia de este tipo de contratos. Por consiguiente, con ellos no pueden suplirse, de manera definitiva, las funciones permanentes o misionales de las entidades, pues su ejercicio solo corresponde a vinculaciones legales y reglamentarias.

Resaltado y señalado fuera del texto.

Por estas, razones jurídicas el Invima le recuerda de manera respetuosa a las Entidades Territoriales de Salud en el Orden Departamental, Distrital y Municipal categoría 1, 2, 3 que es mandatorio a la luz de la normatividad expuesta que se integre fuerza de trabajo idónea a la planta de personal que adelanten las Funciones de Inspección, Vigilancia y Control.

Cabe señalar que, la aplicación de la Medidas sanitarias de seguridad contenida en el artículo 576 de la Ley 9 de 1979 deben ser impuesta por los servidores públicos adscritos a la planta de personal de la entidad territorial.

Atentamente:



JULIO CÉSAR ALDANA BULA
Director General

Proyecto: Antonio Agustín Martínez Ospino,

Sandra Lorena Charris Moreno

Revisaron: Alba Rocio Jiménez Tovar

VoBo: Carlos Alberto Robles Cocuyame 

Larry Saidit Alvares Morales 

Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos - Invima

Oficina Principal: Cra 10 N° 64 - 28 - Bogotá

Administrativo: Cra 10 N° 64 - 60

(1) 2948700

www.invima.gov.co


Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos

