



La salud
es de todos

Minsalud

NOTIFICACIÓN POR AVISO No. 2020000025 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.	2019053833
PROCESO SANCIONATORIO:	201603790
EN CONTRA DE:	MUNICIPIO DE GUADALUPE HUILA
FECHA DE EXPEDICIÓN:	28 de noviembre de 2019
FIRMADO POR:	MARIA MARGARITA JARAMILLO PINEDA – Directora de Responsabilidad Sanitaria

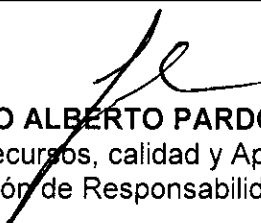
Mediante Resolución No. 2019057088 del 17 de diciembre de 2019, el Director General del Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos – INVIMA, resolvió en su Artículo Segundo, suspender los términos legales en los procesos sancionatorios a cargo de la Dirección de Responsabilidad Sanitaria, 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. 2019053833 de 28 de noviembre 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 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 diez (10) a doble cara copia íntegra de la Resolución N° 2019053833 de 28 de noviembre de 2019, proferido dentro del proceso sancionatorio N° 201603790.

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

Ministerio de Salud

RESOLUCIÓN No. 2019053833

(28 de Noviembre de 2019)

***“Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición
proceso sancionatorio No.201603790”***

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 2018047791 de 7 de Noviembre de 2018, dentro del proceso sancionatorio 201603790, teniendo en cuenta los siguientes

ANTECEDENTES

1. La Dirección de Responsabilidad Sanitaria del Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos INVIMA, mediante Resolución No. 2018047791 de 7 de Noviembre de 2018, dentro del proceso sancionatorio 201603790, sancionó con multa de Quinientos (500) salarios mínimos diarios legales vigentes, al Municipio de Guadalupe -Huila con Nit 891180177-9, en calidad de propietario de la Planta de Beneficio de Guadalupe - Huila, por infringir las disposiciones sanitarias al realizar actividades de sacrificio de animales de abasto público –bovinos, sin cumplir con las condiciones higiénicas sanitarias de diseño, construcción, producción, procedimiento, transporte y manipulación de carne establecida en el Decreto 2278 de 1982. (Folios 112 al 124)
2. Ante la no comparecencia del Representante Legal y/o Apoderado del Municipio de Guadalupe -Huila, se remitió el aviso No. 2018001903 de 16 de noviembre de 2018, (folio 147), mediante oficio 800- 2018061690 según radicados 20182054709, 20182054707 y 20182054706, (Folios 161 al 163) los cuales fueron devueltos por la oficina de correos con la anotación “No existe por reubicación” razón por la cual se procedió a publicar el aviso el día 19 de noviembre de 2018 en la página web del Instituto y en las Instalaciones del INVIMA por cinco días, desfijándose el día 23 de noviembre de 2018, quedando debidamente notificado el día 26 de noviembre de la misma anualidad (Folios 168 al 181).
3. Estando dentro del término legal establecido, el señor José Romualdo Cruz Rojas, en calidad de Alcalde del Municipio de Guadalupe -Huila con Nit 891180177-9, propietario de la Planta de Beneficio de Guadalupe, allegó a través del correo electrónico contactenos@guadalupe-huila.gov.co el recurso de reposición, el día 30 de noviembre de 2018, el cual fue radicado ante esta entidad el día 3 de diciembre de 2018, mediante el radicado No. 20181247835. (Folios 182 al 199).

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.

Página 1



RESOLUCIÓN No. 2019053833

(28 de Noviembre de 2019)

**"Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición
proceso sancionatorio No.201603790"**

Precisado lo anterior, el Alcalde del Municipio sancionado presenta ante esta Dirección el siguiente argumento:

"(...)

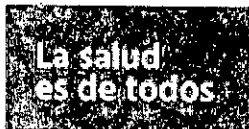
Dentro del trámite del proceso se tienen que mediante Auto No. 2018010477 recibido el 13 de septiembre de 2018, se imputaron cargos a esta entidad territorial por una presunta violación a la normatividad sanitaria al sacrificar animales de abasto público- Bovinos con destino al consumo humano, sin cumplir con las condiciones higiénicas sanitarias de diseño, construcción, producción, procedimiento, transporte y manipulación de carne establecida en el Decreto 2278 de 1982 del cual esta entidad descargó descargos-Oficio 1288-3 de octubre de 2018, dentro de los cuales se solicitaron la práctica de pruebas, sin embargo con extrañeza y en vulneración del derecho al debido proceso y derecho de defensa, no conoció esta entidad el pronunciamiento sobre la viabilidad y procedencia de la declaratorio o negativa de la practicas de las pruebas requeridas en defensa de los intereses de esta entidad, pues solamente recibió el 19 de octubre de 2018, oficio singado por el señor SEBASTIÁN OSORIO HERNÁNDEZ, (...), de modo que al no haberse remitido el citado auto, y teniendo en cuenta el texto transcrito puede inferirse que fueron decretadas las pruebas en su totalidad, aunque no se le comunicó a esta entidad la fecha y hora de las diligencias practicadas a fin de ejercer el derecho a al def3ensa y contradicción que debe garantizarse en toda actuación administrativa como lo pregona nuestra constitución Política en su artículo 29 y repetidamente al máximo órgano constitucional así lo ha sostenido en su jurisprudencia al expresar (...)"

- **De la valoración probatoria que alega el impugnante fue vulnerada por este Instituto.**

Evidencia este despacho que el impugnante, presentó en el escrito de descargos las siguientes pruebas para que fueran tenidas en cuenta en la etapa probatoria:

Documentales:

1. *Que se solicite a la dependencia del Invima pertinente, copia del plan gradual presentado por el Municipio de Guadalupe y la respectiva solicitud para hacer clasificados como planta de beneficio bovino animal categorial de autoconsumo.*
2. *Copia de la Resolución 2013005726 de 6 de marzo de 2013, por medio del cual se hizo la evaluación del nivel sanitaria de cumplimiento y las posteriores acciones graduales de cumplimiento para realizar en el periodo de 3.5 años establecido por el decreto 270 de 2012 de 2014 con todos sus soportes.*
3. *Que se tenga como pruebas copia del contrato de prestación de servicios profesionales No. 065 de 2014 con todos sus soportes, los cuales de aportan en CD.*
4. *Que se tenga como pruebas copia del contrato de prestación de servicios profesionales No. 019 de 2015 con todos sus soportes, los cuales de aportan en CD.*
5. *Que se tenga como prueba el acta No. 01 de 2016, el plan de contingencia para la inspección, vigilancia y control del sacrificio de especie bovina y bufalina municipio Guadalupe, copia del seguimiento del plan de contingencia para la inspección, vigilancia y control del sacrificio de especie bovina y bufalina y la protección de la cadena cárnica a nivel municipal, copia del cierre del plan de protección de la cadena cárnica a nivel municipal.*
6. *Que se tenga como prueba la copia de los convenios celebrados entre el Municipio de Guadalupe y la planta de beneficio animal de Municipio de garzón para que se permita a los señores expendedores de carne del municipio de Garzón utilizar los servicios de la planta de beneficio animal de Garzón -Huila.*
7. *Que se tenga como prueba la copia del oficio 4020-0428-18 dirigido a la Doctora Maria del Socorro Díaz Motta, alcaldesa del Municipio de Guadalupe, suscrito por el director de alimentos y*



Ministerio de Salud

RESOLUCIÓN No. 2019053833

(28 de Noviembre de 2019)

"Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición proceso sancionatorio No.201603790"

debidas del Invima, cuya referencia es viabilidad técnica para abastecimiento de carne y productos cárnicos comestibles al Municipio de Guadalupe Huila invima 20181007902.

Testimoniales:

Marlon Cuellar Pimentel (...) en calidad de técnico de saneamiento del Municipio de Guadalupe-Huila, el cual tiene su domicilio en la calle (...)

Zully tatiana Cerra Floriano (...) quien celebros contrato de prestación de servicios para el desarrollo de actividades de apoyo y asistencia técnica y administrativa en la coordinación de operación y funcionamiento de la planta de sacrificio (...)

Es así que en cuanto al desarrollo del proceso sancionatorio en la etapa probatoria tenemos lo siguiente:

La ley 1437 de 2011, indica en el capítulo III lo siguiente:

CAPÍTULO III

Procedimiento administrativo sancionatorio

"Artículo 47. Procedimiento administrativo sancionatorio. Los procedimientos administrativos de carácter sancionatorio no regulados por leyes especiales o por el Código Disciplinario Único se sujetarán a las disposiciones de esta Parte Primera del Código. Los preceptos de este Código se aplicarán también en lo no previsto por dichas leyes.

Las actuaciones administrativas de naturaleza sancionatoria podrán iniciarse de oficio o por solicitud de cualquier persona. Cuando como resultado de averiguaciones preliminares, la autoridad establezca que existen méritos para adelantar un procedimiento sancionatorio, así lo comunicará al interesado. Concluidas las averiguaciones preliminares, si fuere del caso, formulará cargos mediante acto administrativo en el que señalará, con precisión y claridad, los hechos que lo originan, las personas naturales o jurídicas objeto de la investigación, las disposiciones presuntamente vulneradas y las sanciones o medidas que serían procedentes. Este acto administrativo deberá ser notificado personalmente a los investigados. Contra esta decisión no procede recurso.

Los investigados podrán, dentro de los quince (15) días siguientes a la notificación de la formulación de cargos, presentar los descargos y solicitar o aportar las pruebas que pretendan hacer valer. Serán rechazadas de manera motivada, las inconducentes, las impertinentes y las superfluas y no se atenderán las practicadas ilegalmente. (El subrayado es nuestro)

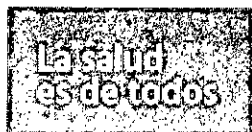
Parágrafo. Las actuaciones administrativas contractuales sancionatorias, incluyendo los recursos, se regirán por lo dispuesto en las normas especiales sobre la materia.

Artículo 48. Período probatorio. Cuando deban practicarse pruebas se señalará un término no mayor a treinta (30) días. Cuando sean tres (3) o más investigados o se deban practicar en el exterior el término probatorio podrá ser hasta de sesenta (60) días.

Vencido el período probatorio se dará traslado al investigado por diez (10) días para que presente los alegatos respectivos. (El subrayado es nuestro)

De tal manera que este despacho, siguiendo los lineamientos establecidos en la Ley 1437 de 2011, dio inicio a la etapa probatoria mediante auto No. 2018012401 de 16 de octubre de 2018, (folios 101 al 103), acto administrativo que fue motivado y en el cual se manifestó lo

Página 3



RESOLUCIÓN No. 2019053833

(28 de Noviembre de 2019)

**"Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición
proceso sancionatorio No.201603790"**

siguiente con respecto a la incorporación de las pruebas presentadas en el escrito de descargos:

" Conforme a lo anterior considera este despacho que los documentos referidos al plan gradual presentado por el Municipio de Guadalupe referidos en los numerales 1 y 2 no será incorporado ni decretado en el presente proceso sancionatorio, en razón a que los mismos son impertinentes, por cuanto lo que se pretende demostrar es la presentación del plan gradual por parte del Municipio ante este instituto, y no los hechos relacionados con el cumplimiento o no de las Buenas Prácticas de manufactura par la fecha de los hechos investigados.

De igual manera y de acuerdo a lo relacionado en el escrito de descargos en el acápite de pruebas documentales, allegado a este despacho mediante el correo electrónico de fecha 4 de octubre de 2018 (folio 84) se relaciona la siguiente información:

3. *Que se tenga como pruebas copia del contrato de prestación de servicios profesionales No. 065 de 2014 con todos sus soportes, los cuales de aportan en CD.*
4. *Que se tenga como pruebas copia del contrato de prestación de servicios profesionales No. 019 de 2015 con todos sus soportes, los cuales de aportan en CD.*

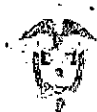
Frente a ello, esta Dirección se permite aclararle que en razón a que si bien el escrito de descargos se allegó mediante correo electrónico, los mencionados CDs que el investigado afirma contienen la información que aportan, así como los documentos relacionados en el numeral 5, no fueron allegados o adjuntados a esta dirección con el escrito referido, razón por la cual no serán incorporados como prueba al no determinarse su pertinencia, conducencia ni utilidad para efectos probatorios del presente tramite.

En cuanto a los convenios celebrados entre el Municipio investigado y el Municipio de Garzón-Huila, me permito aclararle que no serán incorporadas en el presente proceso sancionatorio, en tanto los mismos son impertinentes, por cuanto lo que demostraría sería que el Municipio y la planta celebraron convenio para el sacrificio de animales de abasto público, cuando por el contrario lo que se pretende probar es el cumplimiento o no de las Buenas Prácticas de manufactura par la fecha de los hechos investigados, esto es para el 21, 22 y 23 de diciembre de 2015, a más de no ser allegados o adjuntados a esta dirección con el escrito referido, razón por la cual no serán incorporados como prueba.

En cuanto al oficio 4020-0428-18 referenciado en el escrito de descargos, este despacho se permite informarle que no será incorporado como material de prueba al no ser objeto de esta investigación determinar si la planta de beneficio del Municipio investigado, cuenta con la viabilidad técnica para lo solicitado, siendo impertinente probar tal asunto, pues se reitera el objeto a probar en este trámite es si el Municipio investigado cumplía o no con las Buenas prácticas de manufactura para los días fechados 21, 22 y 23 e 2015, en que se realizó la visita y son objeto de esta investigación.

Finalmente, este despacho se abstendrá decretar los testimonios solicitados, al resultar superfluos y/o inútiles pues lo que se pretende con su práctica puede verse claramente evidenciado tanto en el acta de inspección sanitaria y el acta de aplicación de Medida Sanitaria de seguridad ya referidas que serán incorporadas como pruebas, documentos de carácter público, que gozan de presunción de legalidad diligenciados por funcionarios competentes en cumplimiento de sus labores de inspección, vigilancia y control, quienes de forma objetiva plasman todo lo que refleja la situación sanitaria encontrada. Por lo anterior, la información contenida en actas es el resultado de las labores de inspección, las cuales fueron incorporadas al presente proceso para demostrar los hechos materia de investigación".

Al respecto cabe señalar dentro del proceso que hoy es objeto de estudio, el operador jurídico, señaló claramente, los motivos por las cuales no fueron incorporados las pruebas



Ministerio de Salud

RESOLUCIÓN No. 2019053833

(28 de Noviembre de 2019)

***"Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición
proceso sancionatorio No.201603790"***

documentales y testimoniales allegados en el escrito de descargos, motivación que obedeció a los criterios de pertinencia conducencia y utilidad de la prueba.

De tal manera que debe saber que el soporte o material probatorio aportado es valorado conforme a las reglas de la sana crítica y en garantía del derecho de defensa material, pero no puede por sí solo indicar que se "purgue" o se exima de responsabilidad por las conductas que se le endilgan, pues hasta la valoración de las pruebas que son decretadas e incorporadas pueden no ser a favor a los intereses de los investigados.

Al respecto la Corte Constitucional en su Sentencia C-202 del 8 de marzo de 2005, Magistrado Ponente Dr. JAIME ARAUJO RENTERIA ha señalado:

"(...)

El sistema de la sana crítica o persuasión racional, en el cual el juzgador debe establecer por sí mismo el valor de las pruebas con base en las reglas de la lógica, la ciencia y la experiencia.

Este sistema requiere igualmente una motivación, consistente en la expresión de las razones que el juzgador ha tenido para determinar el valor de las pruebas, con fundamento en las citadas reglas.

"(...)

Acerca de las características de este sistema la Corte Constitucional ha señalado:

"(...)

"Es decir, que dicha norma consagra, como sistema de valoración de la prueba en materia civil, el de la sana crítica:

"Ese concepto configura una categoría intermedia entre la prueba legal y la libre convicción. Sin la excesiva rigidez de la primera y sin la excesiva incertidumbre de la última, configura una feliz fórmula, elogiada alguna vez por la doctrina, de regular la actividad intelectual del juez frente a la prueba.

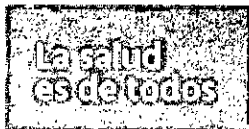
"Las reglas de la sana crítica son, ante todo, las reglas del correcto entendimiento humano. En ellas interfieren las reglas de la lógica, con las reglas de la experiencia del juez. Unas y otras contribuyen de igual manera a que el magistrado pueda analizar la prueba (ya sea de testigos, peritos, de inspección judicial, de confesión en los casos en que no es lisa y llana) con arreglo a la sana razón y a un conocimiento experimental de las cosas.

"El juez que debe decidir con arreglo a la sana crítica, no es libre de razonar a voluntad, discrecionalmente, arbitrariamente. Esta manera de actuar no sería sana crítica, sino libre convicción. La sana crítica es la unión de la lógica y de la experiencia, sin excesivas abstracciones de orden intelectual, pero también sin olvidar esos preceptos que los filósofos llaman de higiene mental, tendientes a asegurar el más certero y eficaz razonamiento.

"(...)"

Entonces una vez definido el material probatorio, se procedió a analizar cada uno de las pruebas, obedeciendo las reglas de la sana crítica, cabe señalar que el análisis del material probatorio fue realizado armónicamente, es decir que las pruebas incorporadas fueron analizadas en conjunto, concluyendo la responsabilidad del Municipio encartado.

Es importante advertir en primer lugar que los hechos consignados en actas da cuenta de las infracciones incurridas, las cuales se encuentran contempladas dentro de una norma específica,



RESOLUCIÓN No. 2019053833

(28 de Noviembre de 2019)

***"Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición
proceso sancionatorio No.201603790"***

para el caso concreto el Decreto 2278 de 1982, por lo tanto los cargos formulados son el resultado de un análisis jurídico entre los hechos consignados y la norma, cabe señalar que el operador jurídico no puede ir más allá de la información consignada en estos documentos, de lo contrario estaría suponiendo o imaginando situaciones o circunstancias de las cuales no existe certeza. En segundo lugar, no se observa que las pruebas aportadas por el Municipio endilgado, pudieran tener la capacidad para desvirtuar los hechos consignados en las diligencias sanitarias

Se debe en primera instancia señalar, que el auto por medio del cual se inicia la etapa probatoria, ha sido considerado por la doctrina y la jurisprudencia como un auto de trámite, ya que no resuelve ninguna cuestión de fondo, además, la Ley 1437 de 2011, norma aplicable al caso de marras no contempla la notificación de esta clase de actuación. Sobre el particular sea del caso citar el concepto emitido el día 18 de enero de 2007 por la Oficina Asesora Jurídica de este Instituto, que reza:

"El Auto de Etapa Probatoria que se profiere dentro de los procesos administrativos sancionatorios adelantados en la Oficina Asesora Jurídica del INVIMA, puede ser definido como '(...) aquellos proveídos que se limitan en cualquier proceso, bien a abrir o negar una oportunidad probatoria o bien a ordenar la práctica o la denegación de un medio probatorio'".

De conformidad con la definición de acto de trámite y teniendo en cuenta las características propias del Auto de Etapa Probatoria, se puede concluir que este es un acto de trámite, pues su objetivo es dar inicio a la obtención y práctica de las pruebas dentro de los procesos sancionatorios (...)"

Por su parte, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Consejero Ponente Manuel Santiago Urueta Ayola, en providencia de fecha 20 de febrero de 2003, señaló:

"(...) en segundo lugar, que atendiendo la regulación de la actuación administrativa en la primera parte del C. C. A., no prevé que la negación de pruebas deba sustentarse en auto previo a la decisión que le pone fin, como tampoco prevé traslado para alegar de conclusión, sino que lo primero bien puede hacerse en el acto administrativo contentivo de esa decisión, toda vez que según el artículo 49 ibídem los autos de trámite no tienen recurso, salvo norma en contrario, y en este caso no la hay, (...)"

De igual manera y conforme a lo expuesto y referenciado como antecedente, se tiene que el despacho ha sido respetuoso de los principios esenciales del debido proceso y ha actuado de la manera como indica la Ley 1437 de 2011, cabe indicar que la etapa probatoria dentro del proceso sancionatorio, es la etapa que tiene la **administración** para valorar todo el acervo probatorio recaudado durante la investigación y las que el investigado(a) haya aportado o solicitado para desvirtuar los cargos que se le imputan a título presuntivo.

Ahora bien, continuando con el trámite probatorio este despacho tiene que mediante oficio No. 0800PS-2018055791, obrante a folios 104 al 110, se comunicó al Representante legal y/o Apoderado del Municipio encartado, el Auto de Inicio de Etapa Probatoria No. 2018010477 de 5 de septiembre de 2018, en la cual se estableció lo siguiente: ***"se ha establecido el termino probatorio por tres (3) días hábiles, periodo que vence el 19 de octubre de 2018, indicándole que a partir del 22 de octubre de la misma anualidad, comienza a contabilizarse el termino d diez (10) días para presentar alegatos, los cuales culminan el día 2 de noviembre de 2018."*** Al respecto se advierte que la ley establece claramente que vencido el término probatorio, se da paso a la etapa para presentar alegatos, la misma que fue informada al Municipio sancionado estableciéndose los tiempos para ello dentro del oficio anteriormente referenciado.



RESOLUCIÓN No. 2019053833

(28 de Noviembre de 2019)

***"Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición
proceso sancionatorio No.201603790"***

Por lo tanto, la Dirección cumplió con el trámite de notificación de los autos que lo requerían y previstos en el correspondiente procedimiento y se remitió las comunicaciones del auto de prueba a las direcciones reportadas en el expediente, y si tal como el mismo Representante legal del Municipio lo reconoce, el Municipio encartado tuvo conocimiento del oficio de auto probatorio el día 16 de octubre de 2018, este podía ejercer por los medios señalados su derecho a la defensa y contradicción prevista en el procedimiento sancionatorio, presentando sus alegatos de conclusión a partir del 22 de octubre de 2018 hasta el 02 de noviembre de la misma anualidad, tal como lo señala el citado oficio y no lo hizo.

De acuerdo a lo expuesto, es claro que éste Despacho no vulneró el debido proceso, por el contrario cumplió con preservar las garantías procesales del encartado, otorgándole la oportunidad de presentar escrito de descargos y de conclusión dentro de los tiempos previstos de ley y de esta forma ejercer su derecho de defensa, como también el de presentar el recurso de reposición que hoy es objeto de análisis.

Finalmente, se indica al recurrente que el despacho colocó a disposición del impugnante el expediente, por lo tanto podía solicitar y obtener copias del mismo para contribuir en su defensa. En consecuencia, no se vislumbra trasgresión alguna a los principios constitucionales que aduce ha sido conculcados.

Entre los principios y derechos que la Constitución consagra en su artículo 29, a favor de las personas investigadas está el debido proceso; entendido como la posibilidad que tienen las partes en un proceso judicial o administrativo de hacer uso de las facultades y garantías que el ordenamiento jurídico les reconoce.

Además el derecho de defensa, es el núcleo esencial del debido proceso, el cual se encuentra conformado por el derecho a ser oído, con el pleno de sus garantías constitucionales, así como a dar su propia versión sobre los hechos materia de investigación.

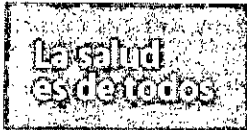
Por tanto considera el Despacho que en ningún momento se le vulneró el Derecho al Debido Proceso al municipio de Guadalupe – Huila, toda vez que durante el desarrollo de la investigación las diferentes etapas procesales que conforman el proceso sancionatorio se respetaron de conformidad con los lineamientos reglados por nuestro ordenamiento jurídico.

Manifiesta el Alcalde del Municipio encartado que:

"...debemos manifestar nuestra oposición, dado que erróneamente se da aplicación al Decreto 2278 de 1982 cundo por disposición expresa del artículo 98 del Decreto 1500 de 2007 se indicó que dicha norma derogaba las disposiciones que le fueran contrarias en especial los decretos 2278 de 1982 y 1036 de 1991 los cuales regirán hasta tanto se aprueben los planes graduales de cumplimiento que deben presentar las plantas de beneficio, desposte o desprese y derivados cárnicos, desconociéndose que el Municipio de Guadalupe presentó plan gradual en el año 2013 y para su implementación tenía un periodo de 3.5 años según lo establecido por el Decreto 2270 de 2012, hecho que no se tuvo en cuenta al momento de proferir la Resolución 201847791"

Al respecto se hace necesario precisar al petente que cuando una planta de beneficio se acoge al plan gradual de cumplimiento, debe cumplir con unos compromisos programados y ajustarse a los lineamientos indicados en el Decreto 2278 de 1982, de acuerdo a lo estipulado en el

Página 7



Ministerio de Salud

RESOLUCIÓN No. 2019053833

(28 de Noviembre de 2019)

**"Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición
proceso sancionatorio No.201603790"**

artículo 25 del Decreto 2270 de 2012 Por el cual se modifica el Decreto 1500 de 2007, modificado por los Decretos 2965 de 2008, 2380, 4131, 4974 de 2009, 3961 de 2011, 917 de 2012 y se dictan otras disposiciones, donde se indica lo siguiente:

"Artículo 1. Objeto. Las disposiciones contenidas en el reglamento técnico que se expide a través del presente decreto, tienen por objeto actualizar el Sistema Oficial de Inspección, Vigilancia y Control de la Carne y Productos Cárnicos Comestibles, destinados para el consumo humano en todo el territorio nacional, establecido en el Decreto 1500 de 2007, modificado por los Decretos 2965 de 2008, 2380, 4131, 4974 de 2009, 3961 de 2011 y 917 de 2012.

(....)

Artículo 25. Transitorio. Hasta por un plazo de tres años y medio (3,5), contados a partir de la fecha de publicación del presente decreto, las plantas de beneficio, desposte y desprese, seguirán cumpliendo los requisitos sanitarios establecidos en el Decreto 2278 de 1982, modificado por el Decreto 1036 de 1991 y en el Decreto 3075 de 1997 o la norma que lo modifique, adicione o sustituya. De igual manera, en desarrollo de la Ley 09 de 1979, durante este periodo, las plantas de beneficio se someterán a la inspección oficial por parte del INVIMA (El subrayado es nuestro)

Los establecimientos que hayan obtenido la autorización sanitaria expedida por el INVIMA, cumpliendo los requisitos establecidos en el Decreto 1500 de 2007 y las normas que lo modifiquen, adicionen o sustituyan, podrán acogerse durante este mismo plazo a lo prescrito en los decretos a que refiere el inciso anterior.

Durante este mismo plazo, las plantas podrán obtener la autorización sanitaria cumpliendo los requisitos señalados en el Decreto 1500 de 2007 o la norma que lo modifique, adicione o sustituya.

Parágrafo. En ejercicio de las facultades de Inspección, Vigilancia y Control, si el INVIMA comprueba que estas plantas no cumplen con los requisitos sanitarios y las condiciones de funcionamiento allí dispuestas, aplicará las medidas sanitarias y de seguridad que correspondan e iniciará los procesos sancionatorios correspondientes. Lo anterior, sin perjuicio de la normatividad ambiental vigente."

De lo expuesto se colige que las plantas de beneficio están obligadas a cumplir con las condiciones higiénico sanitarias de diseño, construcción, producción, procedimiento y manipulación de carne establecidas en el Decreto 2278 de 1982, hasta que en entre en vigencia los lineamientos establecidos en el Decreto 1500 de 2007 sin excepción alguna.

Si bien es cierto el artículo 48 del Decreto 2270 de 2012 indicó lo siguiente:

Artículo 28. Vigencias y Derogatorias. De conformidad con el numeral 5 del artículo 9 de la Decisión Andina 562, el presente decreto empezará a regir después de tres años y medio (3,5), contados desde la publicación del acto administrativo que establezca el reglamento técnico que contengan los requisitos sanitarios para las plantas de beneficio, desposte y desprese de la respectiva especie y deroga los artículos 18, 19, 21, 22, 24, 32 Y 34 del Decreto 1500 de 2007, modificado por los Decretos 2965 de 2008, 2380, 4131 Y 4974 de 2009, 3961 de 2011, 917 de 2012 y las disposiciones que le sean contrarias.

También lo es que el reglamento Técnico por el cual se establecen los requisitos sanitarios que deben cumplir las plantas de beneficio animal, en ninguna parte estipuló que el Municipio sancionado pudiera omitir el cumplimiento de las condiciones sanitarias, por el contrario resalta su deber legal de acatar el régimen sanitario máximo tratándose de un alimento de alto riesgo, por lo tanto no es acertado indicar que los temas de condiciones locativas y de calidad se deban tomar a la ligera.



Ministerio de Salud

RESOLUCIÓN No. 2019053833

(28 de Noviembre de 2019)

***"Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición
proceso sancionatorio No.201603790"***

Así mismo, se debe precisar que las normas que se vulneraron con el desarrollo de la conducta reprochable se refieren a disposiciones sanitarias especiales de orden público y de obligatorio cumplimiento, por consiguiente el Despacho tiene la obligación de adelantar el proceso sancionatorio cuando encuentra que con el desarrollo de una actividad comercial de vigilancia del Instituto se está contraviniendo el régimen sanitario y que con ella se coloca en riesgo el bien jurídico tutelado esto es la salud pública, lo anterior de acuerdo a lo establecido por el Decreto 1500 de 2007, por el cual se establece el reglamento técnico a través del cual se crea el Sistema Oficial de Inspección, Vigilancia y Control de la Carne, Productos Cárnicos Comestibles y Derivados Cárnicos, destinados para el Consumo Humano y los requisitos sanitarios y de inocuidad que se deben cumplir en su producción primaria, beneficio, desposte, desprese, procesamiento, almacenamiento, transporte, comercialización, expendio, importación o exportación:

"Artículo 75. Consecuencias de la aplicación. Si la medida sanitaria de seguridad fue impuesta deberá iniciarse el respectivo proceso sancionatorio. Una vez impuesta una medida sanitaria de seguridad o preventiva, la misma permanecerá vigente mientras subsista la causa que dio origen. Aplicada la medida preventiva o de seguridad, sus antecedentes deberán obrar dentro del respectivo proceso sancionatorio."

Artículo 76. Procedimiento sancionatorio. El procedimiento sancionatorio se iniciará de oficio, por queja presentada por cualquier persona o como consecuencia de haber sido adoptada una medida sanitaria de seguridad, de conformidad con lo establecido en el artículo anterior. La autoridad sanitaria competente podrá realizar todas aquellas diligencias que se consideren conducentes, tales como visitas, inspecciones sanitarias, toma de muestras, exámenes de laboratorio, pruebas de campo, químicas, prácticas de dictámenes periciales y en general, todas aquellas que se consideren necesarias para establecer los hechos o circunstancias objeto de la investigación."

En consecuencia, la actuación administrativa adelantada por el Despacho obedeció al impulso procesal ordenado por el legislador en los artículos 75 y 76 del Decreto 1500 de 2007.

Por lo expuesto, hay que precisar, que el tema que regula el presente proceso sancionatorio no es el cumplimiento o no del plan gradual, sino el incumplimiento de las condiciones locativas sanitarias de la planta de beneficio al realizar actividades de sacrificio de animales de abasto público de bovinos para consumo humano sin garantizar las condiciones higiénicas sanitarias de diseño, construcción, producción, procedimiento y manipulación de carne establecidas en el Decreto 2278 de 1982, temas muy diferentes en el caso sub examine.

Manifiesta el recurrente lo siguiente:

"...Si bien el acto administrativo materia de reproche-Resolución 201847791-se hizo un análisis de agravantes y atenuantes, el mismo no se compadece con la determinación de la multa, pues si bien se reconoce que no existe prueba ni evidencias de agravantes, lo cierto es que al momento de tasar la multa, sin observar el criterio de proporcionalidad se determina la multa de 500 salarios, resultando injusta y desproporcionada conforma a los hechos y argumento expuestos en defensa de este Municipio."

- **Responsabilidad del municipio, riesgo sanitario y, valoración de criterios para graduar la sanción.**



RESOLUCIÓN No. 2019053833

(28 de Noviembre de 2019)

***"Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición
proceso sancionatorio No.201603790"***

Es así que tiene certeza el despacho, de la responsabilidad del Municipio sancionado, cabe indicarle al petente, que era deber legal del ente territorial, acatar las normas sanitarias establecidas y llevar a cabo todos los actos mínimos de cuidado y diligencia en el ejercicio de la actividad de sacrificio de animales bovinos; puesto que cuando no se atienden los deberes mínimos, se vulnera el deber objetivo de cuidado generando con el comportamiento consecuencias que afectan intereses superiores de la población, como la salud y la vida,

Es así que el incumplimiento de los requisitos mínimos establecidas en el Decreto 2278 de 1982, demostraron falencias con la capacidad de afectar la inocuidad de los productos tal como se evidenció en el acta de inspección sanitaria de fecha 23 de diciembre de 2015, y que a continuación se relacionan:

"la planta no cuenta con patio de maniobras, el cargue del producto comparte el área d con el almacenamiento de pieles y contenido ruminal y descargue de animales en pie se realiza sobre la vía pública. Los corrales no se encuentran debidamente identificados, no cuentan con plataforma elevada de observación. Los corrales no cuentan con bebederos. El sistema de drenaje permite el escurrimiento de líquidos entre corrales.

(...)

Existe un área contigua a la sala de procesos en donde se almacenan objetos en desorden y en desuso no existe are a de vestieres. En os alrededores de la planta se observa presencia de basuras, huesos maleza.

(...)

No existen lavamanos en las salas de procesos. No existe sistema de lavado de botas, ni pediluvio adecuado. No se cuenta con instalaciones o sistemas para la desinfección de utensilios y equipos. La iluminación es insuficiente en corrales y área de despachos y las lámparas no se encuentran protegidas para evitar la contaminación en caso de ruptura. No cuenta con ningún sistema de desinfección para utensilios. Los grilletes de izado, plataformas, la parrilla ubicada en área limpia, los ganchos para canales y vísceras se encuentran en estado de deterioro y presencia de óxido. No cuentan con manuales de procedimientos escritos para el servicio y el mantenimiento preventivo de los equipos e instalaciones. No cuentan con un programa escrito ni registros que indiquen claramente de la procedencia de las materias primas y garantizan la trazabilidad hasta el producto terminado.

No existe procedimiento escrito de control de proveedores en donde se incluyen criterios de aceptación y rechazo de las materias primas empaques y otros materiales utilizados durante el proceso.

*No cuentan con certificado médico de actitud para manipular alimentos
No existe un programa escrito de capacitación en educación sanitaria.*

(..)

El agua utilizada en el proceso proviene del acueducto municipal y un aljibe el cual no se le realiza procedimientos específicos para potabilizar el agua. El establecimiento cuenta con cinco tanques de almacenamiento d agua. (...)

Se observaron malas prácticas higiénicas por parte de los operarios durante el proceso de faenado. No existen letreros alusivos a la necesidad de lavarse las manos después de ir al baño o en cualquier cambio de actividad. No existen letreros de prácticas higiénicas y medias de seguridad. No cuentan con botiquín ni con elementos de seguridad".



RESOLUCIÓN No. 2019053833

(28 de Noviembre de 2019)

***"Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición
proceso sancionatorio No.201603790"***

Por consiguiente, el Municipio de Guadalupe-Huila, en calidad de propietario de la planta de beneficio de bovinos al ser responsable de la calidad y seguridad de los productos – carne de bovinos, es el único y exclusivo en este caso llamado a responder por la inadecuada prestación del servicio público que fue evidenciada, máxime cuando tales deficiencias pusieron en riesgo, la salud de la comunidad que consumió la carne.

Frente al tema de la responsabilidad El Honorable Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección c, sentencia 2003-00634 de junio 4 de 2015, radicación: 73001-23-31-000-2003-00634-01(37566), ponente: Dr. Jaime Orlando Santofimio Gamboa ha manifestado lo siguiente:

"(...) la actividad de los mataderos es un servicio público del orden municipal y, en consecuencia, corresponde a las autoridades municipales garantizar los derechos de quienes concurren al desarrollo de dicha actividad, bien sea en condición de productores, comerciantes o de consumidores finales.

(...) la Sala profundiza en el tema y encuentra que materialmente la actividad de sacrificio de animales de abasto público es un servicio público en cuanto lleva consigo una típica actividad de prestación efectiva a la colectividad, cuya titularidad está en cabeza de las personas públicas municipales, debidamente regulada en la ley y que puede ser prestada por la entidad pública y por particulares habilitados por la ley, como se prevé en el artículo 365 constitucional, citado ad initio. "¹ (negrilla fuera de texto)

Aunado a lo expuesto, el Decreto 77 de 1987, por el cual se expide el Estatuto de Descentralización en beneficio de los municipios, es específico al indicar en su artículo 1° que corresponde a estos la prestación del servicio de matadero público, tal como se evidencia a continuación:

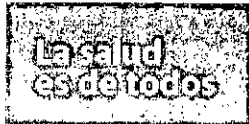
"Artículo 1º.- Corresponde a los municipios y al Distrito Especial de Bogotá, la prestación de los servicios de agua potable, saneamiento básico, matadero público, aseo público y plazas de mercado. Los departamentos, intendencias y comisarias podrán concurrir a la prestación de estos servicios" (negrilla fuera de texto).

• Riesgo sanitario:

Sea del caso mencionar que las normas sanitarias se encuentran instituidas con la finalidad de mitigar los riesgos y daños asociados a la fabricación, procesamiento y disposición al público de productos que generan impacto en la salud de la población, entre ellos el sacrificio de bovinos. De tal manera que se debe cumplir con los principios básicos y prácticas generales de higiene en la manipulación, transporte y distribución de carne para consumo humano, con el fin de que se garanticen las condiciones y que estos productos sean inocuos.

Pues bien, en cuanto al riesgo, es preciso señalar que este se encuentra representado en las actividades de sacrificio de animales bovinos en deficientes condiciones sanitarias de diseño, construcción, producción, procedimiento, transporte y manipulación de carne de bovinos sino que no garantizaron la inocuidad de los productos, comprometiendo no solo la salud sino la

¹ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA, SUBSECCIÓN C, Sentencia 2003-00634 de junio 4 de 2015, Radicación: 73001-23-31-000-2003-00634-01(37566), Consejero Ponente: Dr. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.



RESOLUCIÓN No. 2019053833

(28 de Noviembre de 2019)

***"Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición
proceso sancionatorio No.201603790"***

vida de los consumidores, las cuales fueron evidenciadas en el acta de inspección sanitaria de fecha 23 de diciembre de 2015.

Adicionalmente, se debe indicar al petente, que la actividad de sacrificio de bovinos, es considerada una actividad de mayor riesgo en salud pública, por lo tanto en los procesos inherentes al sacrificio de estos animales se debe asegurar el cumplimiento cabal y permanente de las normas sanitarias para garantizar la inocuidad de la carne, ya que de lo contrario se pueden presentar riesgos de contaminación y transmisión de enfermedades colocando en riesgo el bien jurídicamente tutelado esto es la salud pública, bien de interés general que prima sobre el particular, hecho cierto que no puede obviarse por parte de este Despacho y con el cual se contraviene el ordenamiento jurídico que busca preservar la Dirección de Responsabilidad Sanitaria.

En relación al riesgo en la resolución calificatoria se indicó lo siguiente:

"En el presente caso el daño generado es la violación a la normatividad sanitaria, generando con la conducta un riesgo para el bien jurídico tutelado, que según el material probatorio analizado y la normatividad aplicada, es claro que el riesgo generado para la salud pública como bien jurídicamente tutelado, atiende al enfoque de riesgo de las actividades de inspección, vigilancia y control sanitario, establecido en la Resolución 1229 de 2013. (...).

En este orden de ideas, en cuanto a los efectos que pueda generar el ejercicio o desarrollo de la función legal encomendada a esta entidad de protección de la salud pública, es menester precisar que el Invima debe velar por el cumplimiento de las normas sanitarias con el fin de evitar que se genere riesgo a la salud pública, razón por la cual le es otorgada la competencia y facultades para ello, y no es posible que la aplicación de dichas normas sea influenciada por las condiciones de modo, tiempo o lugar que rodean a determinado sujeto de derecho".

En resumen se puede indicar que las actuaciones desarrolladas en la planta de beneficio, no generan la carencia de objeto por parte de este despacho para dar por terminado el proceso sancionatorio, toda vez que con la conducta se generó riesgo al bien jurídicamente tutelado, esto es, la salud pública, por lo tanto no es posible como lo sugiere el impugnante amonestar a su representado en el presente caso.

En conclusión el faenado de animales de abasto público es un proceso que requiere controles para evitar que las carnes en mal estado lleguen al mercado o consumidor final. Las plantas de beneficio deben cumplir unas normas de control, en Colombia los organismos como el INVIMA, ICA, Secretarías de Salud regionales y el Ministerio de Protección Social generan y ejecutan reglamentos técnicos señalando los criterios y condiciones que deben cumplirse, las cuales permiten la identificación de puntos críticos que son fases en las que puede aplicarse un control que es esencial para prevenir, eliminar o reducir a un nivel aceptable, el riesgo relacionado con la inocuidad de los alimentos.

Es importante que las plantas de sacrificio de animales de abasto público tengan adecuados y correctos controles, programas, políticas y estrategias que permitan identificar, evaluar y controlar peligros significativos a la inocuidad de los alimentos y que junto con su plan de análisis aseguren el control de los peligros que resulten como contaminación bacterial o contaminación cruzada proveniente de una inadecuada manipulación de las actividades.

De las Circunstancias agravantes y atenuantes de Responsabilidad consagradas en el artículo 1500 de 2007:

Página 12



OFICINA PRINCIPAL

RESOLUCIÓN No. 2019053833
(28 de Noviembre de 2019)
"Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición
proceso sancionatorio No.201603790"

En la resolución de calificación objeto de impugnación, el operador jurídico realizó un examen minucioso de las circunstancias agravantes y atenuantes de la responsabilidad como criterios fundamentales para tasar la sanción indicando lo siguiente:

"Artículo 82 circunstancias agravantes Se consideran circunstancias agravantes de la sanción las siguientes:

1. *Reincidir en la comisión de la falta*
2. *Realizar el hecho con pleno conocimiento de sus efectos dañosos*
3. *Infringir varias disposiciones sanitarias con la misma conducta*

En cuanto al numeral 1) Reincidir en la comisión de la misma falta: Esta circunstancia no le es aplicable ya que no hay prueba que determine qué y haya reincidido por las conductas endilgadas conforme a las condiciones higiénicas sanitarias evidenciadas en la visita objeto de debate

Respecto al numeral 2) Se observa que el Municipio de Guadalupe-Huila con Nit 891180177-9 en calidad de propietario de la planta de Beneficio Guadalupe-Huila, no ha realizado la conducta con pleno conocimiento de sus efectos dañosos o con la complicidad de subalternos por lo que no será aplicado este agravante.

En cuanto al numeral 3) infringir varias disposiciones sanitarias con la misma conducta. No aplica pues con su conducta solo se infringió la normatividad sanitaria aplicable a las plantas de beneficio.

(...)

Artículo 83 Circunstancias atenuantes. Se consideran circunstancias atenuantes de la sanción las siguientes:

1. *El no haber sido sancionado anteriormente o no haber sido objeto de medida sanitaria de seguridad.*
2. *Procurar por iniciativa propia, resarcir el daño o compensar el perjuicio causado antes de la iniciación del procedimiento sancionatorio.*
3. *Informa la falta voluntariamente antes de que se produzca daño a la salud individual o colectiva.*

El no haber sido sancionado anteriormente o haber sido objeto de medida sanitaria de seguridad o preventiva por autoridad competente: Consultada la base de datos de los procesos sancionatorios del instituto se encontró que Municipio de Guadalupe-Huila con Nit 891180177-9 en calidad de propietario de la planta de Beneficio Guadalupe-Huila, no ha sido objeto de sanción o aplicación de medida sanitaria de seguridad con anterioridad a la fecha de los hechos investigados, por lo tanto aplica el supuesto como atenuante.

En cuanto al numeral 2) no aplica toda vez que este despacho tiene evidencia o material probatorio alguno, que permite inferir que el Municipio investigado ha realizado actividades o similares tendientes a dar cumplimiento a la normatividad sanitaria vigente, por lo cual no será aplicado este atenuante.

Con respecto al numeral 3) sobre la circunstancia atenuante relacionada con informar la falta voluntariamente antes de que produzca daño a la salud individual o colectiva, observamos que no es aplicable, en razón de que el instituto tuvo conocimiento de la infracción sanitaria, mediante la visita de inspección y de aplicación de medida sanitaria realizada en las instalaciones de la planta de beneficio investigada.



RESOLUCIÓN No. 2019053833

(28 de Noviembre de 2019)

***"Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición
proceso sancionatorio No.201603790"***

Es así que teniendo en cuenta el anterior análisis, éste Despacho encuentra que no se aplicó en contra del Municipio encartado, ninguna circunstancias agravante de responsabilidad y se aplicó como circunstancia atenuante de la responsabilidad y a favor del Municipio endilgado: el no haber sido sancionado con anterioridad a este proceso sancionatorio y así mismo no fue aplicado el numeral 2) Procurar por iniciativa propia, resarcir el daño o compensar el perjuicio causado antes de la iniciación del procedimiento sancionatorio y el numeral 3) puesto que la infracción fue de conocimiento de la entidad, en fecha 23 de diciembre de 2015.

con fundamento en lo expuesto, es claro que este despacho valoró todos los supuestos normativos para determinar el tipo y monto de sanción correspondiente, teniendo en cuenta el riesgo sanitario generado, la naturaleza del producto y la aplicación del principio de proporcionalidad conjuntamente con el de razonabilidad al imponer una sanción, lo que encierra un análisis que no solo tengan en cuenta las infracciones cometidas por el Municipio sancionado, sino los intereses y derechos vulnerados o puestos en peligro y frente al proceso que es evidente que se surtieron todas las etapas, se garantizó el derecho de contradicción y debido proceso constitucional.

• **Ponderación de la sanción:**

Pues bien habiendo realizado la aclaración con respecto a la valoración de las circunstancias atenuantes y agravantes de responsabilidad en relación al Municipio sancionado, resulta importante señalarle al petente, que el ius puniendi del Estado, está ligado a determinar y establecer la responsabilidad y culpabilidad del municipio sancionado en una contravención al régimen sanitario, siendo entonces la determinación del mismo, un elemento necesario para la imposición de la sanción, fue por ello que el despacho adelantó cada una de las etapas procesales dentro de la investigación sub examine para finalmente concluir que el municipio aquí vinculado efectivamente desarrolló una acción reproachable que afecta el bien jurídico tutelado de la salud pública.

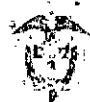
Pero para llegar a esta conclusión, le correspondió al juzgador previamente analizar los elementos determinantes de una sanción, y que se encuentran compuestos por la libre apreciación de las pruebas en el respectivo proceso sancionatorio, las cuales deben demostrar inequívocamente la responsabilidad del municipio investigado, el riesgo que pudo ocasionar al bien jurídicamente tutelado, la correcta aplicación de las circunstancias previstas en este caso específico, en el Decreto 1500 de 2007, toda vez que se estableció que su conducta no se enmarcaba en circunstancias agravantes del artículo 82 y si en las circunstancias atenuantes contenidas en el numeral 1) del artículo 83, de la misma norma.

Así mismo para tasar la sanción, este despacho tuvo en cuenta, el desarrollo eficaz de los principios de proporcionalidad y razonabilidad, aplicados al momento de proferir el acto administrativo calificador dentro del proceso sancionatorio 201603790, en concordancia con el artículo 577 de la Ley 9° de 1979:

En este sentido el Artículo 577° indica lo siguiente:

"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:

a. Amonestación;



RESOLUCIÓN No. 2019053833

(28 de Noviembre de 2019)

***"Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición
proceso sancionatorio No.201603790"***

- 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;**
- c. Decomiso de productos; ***(El subrayado es nuestro)***
- d. Suspensión o cancelación del registro o de la licencia, y
- e. Cierre temporal o definitivo del establecimiento, edificación o servicio respectivo.

Ahora bien, frente al tema de la proporcionalidad de la sanción, debe señalarse que la labor de materializar los presupuestos de la norma en el caso concreto o en otras palabras subsumir los hechos evidenciados en la norma, 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, así es el mismo legislador quien ha facultado a este Instituto para que conforme su juicio y análisis del material probatorio obrante en el plenario decida cuál es el valor de la multa a imponer en cada caso concreto; así pues, es una facultad potestativa de esta entidad imponer los valores que considere pertinentes, claro está teniendo en cuenta los presupuestos, análisis y hechos sustentados probatoriamente en la actuación

Así las cosas el INVIMA como autoridad sanitaria, está facultada para imponer multa equivalente hasta de 10.000 SDMLV, según las pruebas aportadas, la ponderación del caso y los incumplimientos evidenciados, que para este caso específico se estableció en el valor de 500 SDMLV, como monto a pagar por parte del municipio sancionado, derivado de la valoración de los hechos probados, los productos objeto de vigilancia, así como los incumplimientos evidenciados, que en casos similares a este se gradúa en el mismo valor por el riesgo generado frente al bien jurídico tutelado, situaciones que se encuentran claramente descritas en la Resolución impugnada

Ahora bien 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 numeral 1 del Artículo 85 del Decreto 1500 de 2007, cuando con la comisión de la conducta no se genera riesgo para la salud de las personas, sin embargo, en el presente caso y tal como se manifestara líneas arriba, si se presentó riesgo para la salud de la población, al realizar actividades de sacrificio de animales bovinos de abasto público, sin cumplir con la Buenas Prácticas de Manufactura, lo cual encuentra sustento en el acta de imposición de medida sanitaria de seguridad de fecha 23 de Diciembre de 2015, donde los incumplimientos evidenciados a la normatividad sanitaria en la planta de beneficio del municipio, fueron de tal magnitud que motivaron la imposición de una medida sanitaria de seguridad, ante el riesgo generado al bien jurídico tutelado y por ende la concreción del mismo en un daño efectivo.

Por lo tanto, no es posible para este despacho aplicar como sanción AMONESTACIÓN al Municipio endilgado, toda vez que se determinó como criterio fundamental que se había generado un riesgo para el bien tutelado, aspecto que desestima de inmediato que pueda imponerse como consecuencia la requerida.

El Decreto 1500 de 2007 establece al respecto:

Artículo 85. Imposición de sanciones. Cuando se haya demostrado la violación de las disposiciones sanitarias de que trata el presente decreto, teniendo en cuenta la gravedad del



RESOLUCIÓN No. 2019053833

(28 de Noviembre de 2019)

"Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición proceso sancionatorio No.201603790"

hecho y mediante resolución motivada la autoridad sanitaria impondrá alguna o algunas de las siguientes sanciones de conformidad con el artículo 577 de la Ley 09 de 1979:

1. Amonestación: Consiste en la llamada de atención que hace por escrito la autoridad sanitaria cuya finalidad es hacer ver las consecuencias del hecho, de la actividad o de la omisión, la cual se aplicará a quien viole cualquiera de las disposiciones sanitarias sin que dicha violación implique riesgo para la salud o la vida de las personas. (La **negrilla es nuestra**)

(...)

Así mismo tampoco puede este despacho, exonerar de responsabilidad al Municipio encartado, pues quedó plenamente demostrado a través del material probatorio recaudado, que con su conducta vulneró normas de orden público y de obligatorio cumplimiento, y es la imposición de una sanción pecuniaria, la carga que debe soportar por ir en contravía de lo dispuesto por el legislador.

Expone la defensa:

"Por modo que, se solicita al Despacho proceder a decretar la nulidad de la actuación por violación al debido proceso y derecho a la defensa que le asiste al Municipio de Guadalupe, en fin de subsanar la actuación y que la misma se adelante conforma a derecho."

- **De la solicitud de nulidad impetrada por el petente.**

Al respecto, este despacho señala al petente, que la nulidad que invoca, es un mecanismo de control que no es procedente, puesto que esta Dirección carece de competencia para su estudio; la misma corresponde de manera exclusiva a los jueces de la Republica a través de las acciones correspondientes.

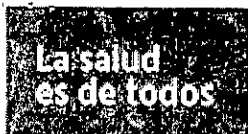
En conclusión mal haría entonces esta Dirección en resolver una acción que no es de su competencia, extralimitando el uso de sus funciones, recuerde que las funciones públicas de los órganos del Estado están delimitadas por las la Constitución y la ley reglamentaria pertinente.

De tal manera que el mecanismo adecuado para sustraer del mundo jurídico los actos administrativos que no estén conformes con la ley, el interés público o causen agravio injustificado es la revocatoria descrita en el artículo 93 de la ley 1437 de 2011

Bajo los argumentos expuestos en estudio del recurso presentado por el señor Alcalde del Municipio sancionado, considera el despacho que no se ha generado ninguna de las causales establecidas en el artículo 93 de la Ley 1437, que indique que debe este Despacho proceder a revocar la actuación y cesar el procedimiento.

La ley 1437 de 2011, establece lo siguiente:

"Artículo 93. Causales de revocación. Los actos administrativos deberán ser revocados por las mismas autoridades que los hayan expedido o por sus inmediatos superiores jerárquicos o funcionales, de oficio o a solicitud de parte, en cualquiera de los siguientes casos:



Ministerio de Salud

RESOLUCIÓN No. 2019053833

(28 de Noviembre de 2019)

**"Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición
proceso sancionatorio No.201603790"**

1. Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley.
2. Cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él.
3. Cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona."

En este sentido, es importante tener en cuenta que doctrinariamente² dichas causales de revocatoria han sido analizadas en reiteradas oportunidades, de la siguiente forma:

*"a) **Por inconstitucionalidad o ilegalidad manifiesta.** En principio los actos administrativos están cobijados por la presunción **luris Tantum** de legalidad, de donde se desprende, como regla general, la irrevocabilidad del acto administrativo, a menos que sea posible demostrar que el acto expedido por la Administración se opone de manera manifiesta a la Constitución o a la ley. Si eso ocurre la Administración, por su propia iniciativa o a petición de parte, debe proceder a revocar el acto administrativo, esgrimiendo la primera de las causales consagradas por el Legislador en el artículo 69 del Código Contencioso Administrativo.*

*b) **Oposición al interés público o social.** Con el propósito de que la Administración cumpla su cometido de servir al interés público, el legislador ha consagrado como una de las causales de la Revocación Directa la no conformidad del acto administrativo con el interés público o la conveniencia social. El fundamento de ésta facultad excepcional otorgada por el legislador a la Administración descansa en la necesidad de que ésta última conserve en todo momento la posibilidad de adecuar sus propias decisiones al interés cambiante de la sociedad, aun acudiendo al expediente de la Revocación Directa cuando las circunstancias así lo exijan.*

La cuestión de mérito del acto se resuelve, entonces, por parte del legislador, otorgando de manera reglada a la Administración la competencia de proceder a la Revocación Directa para subsanar el conflicto surgido por la existencia de normas de carácter administrativo, incompatibles con el interés general. Mal podría la ley proteger la irrevocabilidad de un acto administrativo cuando éste esté en oposición al interés colectivo.

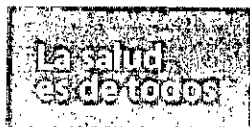
*c) **El daño antijurídico.** La tercera causal consagrada por el legislador para proceder a la Revocación Directa de un acto administrativo se configura cuando la decisión administrativa da lugar a la ocurrencia de una carga no justificada para un particular, contrariando así el mandato imperativo del artículo 13 de la Carta Fundamental. La disposición contenida en el artículo 69 del Código Contencioso Administrativo usa la expresión **"agravio injustificado"** que se entiende como ofensa o perjuicio que se hace a una persona en sus derechos o intereses. De conformidad con la anterior definición resulta que todo agravio es necesariamente injustificado. En sana lógica la expresión debe interpretarse como una carga adicional a un particular, impuesta por la Administración sin que concurra una razón que la legitime. En el derecho administrativo las cargas deben ser impuestas por igual a todos los administrados con fundamento en una disposición legal."*

Visto lo anterior se puede concluir que **la existencia de causales rigurosamente taxativas en el precepto legal es el factor determinante que justifica la Revocación Directa, con los consecuentes efectos en el orden jurídico.**

La figura de la revocatoria directa, fue conceptuada de manera muy clara por la Honorable Corte Constitucional mediante sentencia C-742 de 1999³ de la siguiente manera:

² La Revocación Directa de los Actos Administrativos. ¿Mecanismo Excepcional de Impugnación o Especial Prerrogativa de la Administración?, Javier Cerra Betancourt, Pontificia Universidad Javeriana, Facultad De Ciencias Jurídicas 2006.

³ Corte Constitucional, M.P. Jose Gregorio Hernández Galindo, Octubre 6 de 1999



01-2019-11

**RESOLUCIÓN No. 2019053833
(28 de Noviembre de 2019)**

**"Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición
proceso sancionatorio No.201603790"**

"...La revocación directa tiene como propósito el de dar a la autoridad la oportunidad de corregir lo actuado por ella misma, inclusive de oficio, ya no con fundamento en consideraciones relativas al interés particular del recurrente sino por una causa de interés general que consiste en la recuperación del imperio de la legalidad o en la reparación de un daño público..."

Así entonces, este mecanismo de la administración para dejar sin efectos determinada decisión por ella misma adoptada, es una forma de autocontrol con que cuenta la administración según la cual, por los motivos expresamente señalados en la ley, puede desaparecer sus propios actos de la vida jurídica, así esta figura jurídica presenta una serie de particularidades, las cuales han sido precisadas por la jurisprudencia así:

"La noción de la Revocatoria Directa conduce a que es una modalidad de desaparición de un acto administrativo, mediante la cual la administración decide, de oficio o a petición de parte, eliminar un acto anterior. Se encuadra dentro del contexto del derecho administrativo como una forma de autocontrol, porque proviene de la misma administración como consecuencia del examen que realiza sobre sus propias decisiones, y que los motivos por los cuales la administración pueda revocar sus actos tienen consagración expresa en la ley, pues no puede dejarse a la voluntad de la administración determinar los motivos para hacerlo ya que ello atentaría gravemente contra la seguridad y estabilidad jurídicas respecto de actos que consagran derechos subjetivos en cabeza de los administrados. La revocación es una de las formas de extinción de los actos administrativos, que puede ser resumida diciendo que es la extinción de un acto de esa naturaleza dispuesta por la misma administración pública, fundándose para ello tanto en razones de oportunidad e interés público, como en razones de ilegitimidad.

Mediante este mecanismo, un acto administrativo puede ser revocado por el mismo organismo que lo expidió, por razón de una decisión adoptada por fuera de las etapas propias del procedimiento administrativo, y en virtud de causales expresa y especialmente señaladas por la Ley".⁴

Bajo lo expuesto, en el caso que nos ocupa no se observa manifiesta oposición a la Constitución Política o la Ley, como tampoco que la decisión adoptada por la administración no se encuentre conforme con el interés público o social o atente contra él contrariando de alguna manera un precepto legal o se oponga a un mandamiento legal de orden superior.

Bajo los anteriores presupuestos, la administración no encuentra fundamentos para revocar la resolución calificatoria ni para modificar el fallo de la misma en relación con el Municipio de Guadalupe –Huila como propietario de la planta de Beneficio de Guadalupe

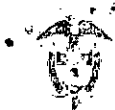
En mérito de lo expuesto,

RESUELVE

ARTICULO PRIMERO. No Revocar y confirmar íntegramente la Resolución No. 2018047791 de 7 de noviembre de 2018, dentro del proceso sancionatorio 201603790, adelantado en contra del Municipio de Guadalupe - Huila con Nit 891180177-9, en calidad de Propietario de la Planta de Beneficio de Guadalupe, conforme las razones expuestas.

ARTÍCULO TERCERO. Notificar de manera personal al Representante Legal del Municipio de Municipio de Guadalupe - Huila con Nit 891180177-9, en calidad de Propietario de la Planta de

⁴ TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA - SECCIÓN SEGUNDA - SUBSECCIÓN "A" Bogotá, D. C., 4 de marzo 2010.



La salud
es de todos

Ministerio de Salud

RESOLUCIÓN No. 2019053833

(28 de Noviembre de 2019)

***"Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición
proceso sancionatorio No.201603790"***

Beneficio de Guadalupe, y/o a 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.

ARTICULO CUARTO. Contra la presente Resolución no procede ningún recurso.

NOTIFIQUESE Y CUMPLASE

M. Margarita Jaramillo Pineda

MARIA MARGARITA JARAMILLO PINEDA
Directora de Responsabilidad Sanitaria

*Proyectó: Angélica Rodríguez Pacheco
Revisó: Cristian Romero Bautista*