



NOTIFICACIÓN POR AVISO No. 2019000870 De 5 de Junio de 2019

El Coordinador del Grupo de Plantas de Beneficio, Derivados Cárnicos y Lácteos de la Dirección de Responsabilidad Sanitaria del Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos INVIMA, en aplicación de lo establecido en el artículo 69 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo procede a dar impulso al trámite de notificación del siguiente acto administrativo:

RESOLUCIÓN No.	2019019026
PROCESO SANCIONATORIO:	Nro. 201603685
EN CONTRA DE:	Señor JORGE ELIECER DOMINGUEZ RUEDA Identificado con Cedula de Ciudadanía 8.285.520 en calidad de propietario del establecimiento de comercio denominado RICA MIEL
FECHA DE EXPEDICIÓN:	21 de Mayo de 2019
FIRMADO POR:	MARIA MARGARITA JARAMILLO PINEDA – Directora de Responsabilidad Sanitaria

Contra la Resolución de calificación No. 2019019026 sólo procede el recurso de reposición, interpuesto ante la Dirección de Responsabilidad Sanitaria de esta entidad, el cual debe presentarse dentro de los Diez (10) días hábiles siguientes a la fecha de notificación en los términos y condiciones señalados en los artículos 76 y 77 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

ADVERTENCIA

EL PRESENTE AVISO SE PUBLICA POR UN TÉRMINO DE CINCO (5) DÍAS CONTADOS A PARTIR DE ~~11-0 JUN. 2019~~ 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.

SEBASTIAN OSORIO HERNANDEZ

Coordinador Grupo de Plantas de Beneficio, Derivados Cárnicos y Lácteos
Dirección de Responsabilidad Sanitaria

ANEXO: Se adjunta a este aviso en (6) folios a doble cara copia íntegra de la Resolución N° 2019019026 proferido dentro del proceso sancionatorio N° 201603685.

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

SEBASTIAN OSORIO HERNANDEZ

Coordinador Grupo de Plantas de Beneficio, Derivados Cárnicos y Lácteos
Dirección de Responsabilidad Sanitaria

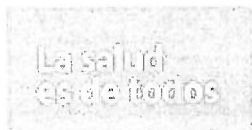
Proyectó y Digitó: Alejandro Gonzalez



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 No. 2012030800 de 19 de octubre de 2012, procede a calificar el proceso sancionatorio No. 201603685 adelantado en contra del señor JORGE ELIECER DOMINGUEZ RUEDA identificado con cedula de ciudadanía 8.285.520 en calidad de propietario del establecimiento de comercio denominado RICA MIEL, teniendo en cuenta los siguientes:

ANTECEDENTES

1. La Directora de Responsabilidad Sanitaria del Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos INVIMA, mediante auto No. 2018007749 del 21 de junio de 2018, inició el proceso sancionatorio No. 201603685 inició y trasladó cargos en contra del señor JORGE ELIECER DOMINGUEZ RUEDA identificado con cedula de ciudadanía No. 8.285.520 en calidad de propietario del establecimiento de comercio denominado RICA MIEL, por infringir presuntamente la normatividad sanitaria.
2. Mediante correo electrónico y oficio No. 0800 PS – 2018033256 con radicados No. 20182029447 y 20182029449 del 21 de junio de 2018, se le comunicó al señor JORGE ELIECER DOMINGUEZ RUEDA identificado con cedula de ciudadanía No. 8.285.520 en calidad de propietario del establecimiento de comercio denominado RICA MIEL, que debía acercarse al Instituto con el fin de adelantar la notificación personal del Auto de Inicio y Traslado de Cargos No. 2018007749 del 21 de junio de 2018.
3. Ante la no comparecencia del señor JORGE ELIECER DOMINGUEZ RUEDA identificado con cedula de ciudadanía No. 8.285.520, para surtir la notificación personal del Auto de Inicio y Traslado de Cargos No. 2018007749 del 21 de junio de 2018, se envió el Aviso N° 2018001382 del 21 de agosto de 2018. Se evidencia que según la Guía N° PC 004287366CO, el aviso fue entregado en la dirección del investigado el día 29 de agosto de 2018, quedando legalmente notificado el día 30 del mismo mes y anualidad.
4. De conformidad con el Artículo 47 de la Ley 1437 de 2011, y en cumplimiento del debido proceso, se concedió un término de quince (15) días hábiles contados a partir del día siguiente de la notificación del mencionado Auto, para que el presunto infractor directamente o mediante apoderado, presentara sus descargos por escrito, aportara y solicitara la práctica de las pruebas que considerara pertinentes.
5. Encontrándose dentro del término legal establecido para el efecto, el señor JORGE ELIECER DOMINGUEZ RUEDA identificado con cedula de ciudadanía No. 8.285.520 en calidad de propietario del establecimiento de comercio denominado RICA MIEL, presento escrito de descargos con radicado No. 20181185350 del 11 de septiembre de 2018.
6. Mediante auto No. 2018014514 del 22 de noviembre de 2018, se estableció la etapa probatoria dentro del proceso sancionatorio No. 201603685, adelantado en contra del señor JORGE ELIECER DOMINGUEZ RUEDA identificado con cedula de ciudadanía 8.285.520 en calidad de propietario del establecimiento de comercio denominado RICA MIEL.
7. Mediante oficio No. 0800PS – 2018062919 radicado No. 20182055615 y 20182055617, se comunicó el auto de apertura de etapa probatoria No. 2018014514 del 22 de noviembre de 2018 al señor JORGE ELIECER DOMINGUEZ RUEDA identificado con cedula de ciudadanía 8.285.520, informándole que se dio inicio al término probatorio por cinco (05) días hábiles dentro del proceso sancionatorio 201603685, contando con diez (10) días adicionales para controvertir las pruebas y presentar los alegatos respectivos. Se evidencia que según la Guías N° PC 004977600CO y PC004977613CO la comunicación fue devuelta al remitente.
8. Vencido el término legal establecido, el señor JORGE ELIECER DOMINGUEZ RUEDA identificado con cedula de ciudadanía 8.285.520, propietario del establecimiento de



RESOLUCIÓN No. 2019019026
(21 de Mayo de 2019)

Por la cual se califica el proceso sancionatorio Nro. 201603685

comercio denominado RICA MIEL, no presentó escrito de alegatos de conclusión.

DESCARGOS

El señor JORGE ELIECER DOMINGUEZ RUEDA identificado con cedula de ciudadanía 8.285.520 propietario del establecimiento de comercio denominado RICA MIEL, presentó escrito de descargos mediante radicado No. 20181185350 del 11 de septiembre de 2018, en el cual manifestó lo siguiente:

"Yo JORGE ELIECER DOMINGUEZ rueda soy fundador de rica miel y a mis 70 años de edad doy fe que en 32 años en el mercado esta se ha caracterizado porque sus productos son de alta calidad contando con buenos estándares de higiene y yo mismo he solicitado en varias ocasiones la visita que por primera vez el Invima me realizo el 19 de noviembre de 2012, la cual arrojo un resultado favorable, al continuar con mis actividades en el mismo establecimiento antes visitado recibí una segunda visita el 22 de julio de 2013 la cual arrojo también resultados favorables, en una tercera visita el 20 de Octubre de 2014 también favorable pero con unas condiciones sencillas como falta de registros, falta de fichas técnicas falta de vestuario para visitantes entre otras pero posteriormente se tomaron las respectivas medidas para cumplir como siempre con la reglamentación

El día 8 de julio de 2016 recibí nuevamente una visita por parte de ustedes al mismo establecimiento antes mencionado y los resultados fueron desfavorables al solicitarme aplicar la medida sanitaria de suspender totalmente los trabajos y servicios de envasado de miel de abejas, cabe anotar que la visita fue al mismo establecimiento donde anteriormente ya lo habían hecho siendo favorables los resultados o con observaciones que en nada tenían que ver con este ultimo, pues el único motivo fue porque para ingresar al establecimiento que es en un segundo piso y totalmente independiente, era necesario ingresar por la vivienda. una vez impuesta la medida sanitaria yo decidí cerrar la empresa pues cada vez era mas dura la competencia y no me era posible concomidamente conseguir un nuevo establecimiento ya que tenia como único cliente a almacenes ÉXITO SA y yo único trabajador de la empresa el cual siempre cumplí con la norma y estándares de manipulación de alimentos.

les solicito muy comedidamente suspender dicho proceso sancionatorio pues en primer lugar ya no trabajo con rica miel y no tengo ingresos para cumplir con sanciones pues solo recibo un mínimo como pensionado y mantengo a mi madre y segundo como les dije anteriormente acepte la medida sanitaria y cierre el establecimiento cuando fue solicitado.

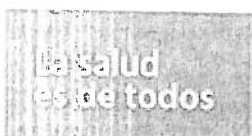
En esta fecha posterior a la ultima visita, mi sobrina Laura Domínguez Tabares fue hasta el INVIMA en Medellín y hablo directamente con Maria Inés Pérez y Adriana Patricia mazo personas quienes me realizaron esta ultima visita y se le solicito que le explicase bien dicha medida pues mi sobrina tenia interés de comprarme la empresa, las funcionarias nuevamente sugirieron el cambio de establecimiento como en dicha visita se había hecho y que posteriormente enviara un correo a jandradeh@invima.gov.co informando el cambio de establecimiento para levantar dicha medida.

La señorita Laura Domínguez Tabares efectivamente me compro la empresa, cambio el establecimiento cumpliendo con todas las adecuaciones necesarias exigidas por el INVIMA y mando el correo al sugerido por la funcionaria el cual nunca fue respondido, dicho correo fue enviado desde je.dor@hotmail.com el cual era mi correo de rica miel y ya fue cerrado desde ese entonces"

ANÁLISIS DE LOS DESCARGOS

Este Despacho procede a realizar el análisis de los descargos presentados por el señor JORGE ELIECER DOMINGUEZ RUEDA identificado con cedula de ciudadanía 8.285.520, propietario del establecimiento de comercio denominado RICA MIEL, en ejercicio de su Derecho a la Defensa y Contradicción y de esta manera establecer si existe responsabilidad sanitaria y emitir la calificación correspondiente dentro del Proceso Sancionatorio.

En relación con los argumentos expuestos en el escrito de descargos, este Despacho se permite precisar que el hecho de llevar más de 32 años en el mercado, y haber recibido visitas por parte del Instituto, no significa per se que dentro del establecimiento denominado RICA



Ministerio de Salud

RESOLUCIÓN No. 2019019026

(21 de Mayo de 2019)

Por la cual se califica el proceso sancionatorio Nro. 201603685

MIEL, se estuviese dando cumplimiento a las normas sanitarias y a las buenas prácticas de manufactura al momento de la realización de la visita de inspección sanitaria a fábricas de alimentos esto es el día 08 de Julio de 2016.

En razón a lo anterior, debe tenerse en cuenta que las normas sanitarias están instituidas para proteger la salud pública, por lo tanto su incumplimiento implica un riesgo sanitario, razón por la cual es evidente que el sancionado, con su conducta puso en riesgo la salud del conglomerado situación que lo hace merecedor de una sanción. El apego a la normatividad sanitaria debe darse en todo momento y lugar en aras de la protección de la salud pública, y en tal sentido dada la exposición de la salud a dicho riesgo generado, es tal evento el que se encuentra como reprochable al sancionado, siendo inadmisibles la infracción, pues la *"Contingencia o proximidad de un daño"* ^[2] del bien jurídico tutelado no admite exención por el cumplimiento normal y/o regular de la norma.

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

Por su parte, frente al argumento del cierre y/o venta del establecimiento, es importante recordarle que el presente proceso sancionatorio, tiene fundamento en los hechos evidenciados en las visitas realizadas el día 08 de julio de 2016, así las cosas cabe aclarar que el posterior cierre del establecimiento y en consecuencia el cese de actividades, puede tenerse en cuenta dentro de los criterios para graduar la sanción a imponer, pero ello no exime de responsabilidad frente a los incumplimientos encontrados y que dieron origen a la investigación, así dicho cierre no puede de ninguna manera, eximir de responsabilidad por los hechos materia de investigación, pues de lo contrario se estaría en presencia de una actuación ilegal de esta entidad, y por lo tanto fuera de toda consideración, pues el hecho de llevar a cabo el cierre del establecimiento y/o cese de actividades, no implica que no sea responsable por los hechos objeto de investigación, ya que dichos se existieron y fueron consignados en el acta de inspección sanitaria a fábricas de alimentos de fecha 08 de julio del 2016.

Debe tenerse en cuenta que los argumentos presentados, demuestran el cumplimiento regular de la normatividad sanitaria vigente, es decir, no cumple la totalidad de los requisitos normativos previstos; pero es importante resaltar el hecho, que tener dicho comportamiento regular, no exime de responsabilidad administrativa al señor JORGE ELIECER DOMINGUEZ RUEDA identificado con cedula de ciudadanía 8.285.520, propietario del establecimiento de comercio denominado RICA MIEL, frente a los incumplimientos encontrados que dieron origen y sustento a esta investigación. Pues no puede llegar a pensarse que con el hecho de cumplir regularmente la normatividad sanitaria (que se reitera, es una obligación constitucional y legal intrínseca a la actividad económica que se ejerce), se obvian los incumplimientos encontrados y que fueron debidamente probados en este proceso sancionatorio; es así como, debe aclararse que el soporte o material probatorio aportado por la sociedad investigada, es valorado conforme a las reglas de la sana crítica y en garantía del derecho de defensa material, pero no puede tal cumplimiento por si solo lograr las pretensiones de la investigada.

Aunado a lo anterior es importante resaltar que el solo hecho de iniciar actividades de fabricación, producción y comercialización de productos de vigilancia sanitaria, trae consigo la obligación de cumplir de manera inmediata y permanente la normatividad sanitaria aplicable, ya que constituyen normas de orden público; con lo anterior debe tenerse en cuenta que el

^[2] Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española Online <http://lema.rae.es/drae/srv/search?id=cO4EL0KYs2x5eX0g9AP>



La salud
es de todos

RESOLUCIÓN No. 2019019026
(21 de Mayo de 2019)

Por la cual se califica el proceso sancionatorio Nro. 201603685

ejercicio de una actividad económica determinada, supone diferentes responsabilidades para con el resto de la población civil administrada, pues no puede simplemente dar inicio a una actividad sin tener en cuenta las condiciones exigidas para su funcionamiento por parte del legislador, más aún cuando esta puede representar un riesgo cierto o un eventual daño a la salud pública cuya protección es misión de esta entidad.

Así en este sentido, establece el artículo 333 de la Carta Política:

***"ARTICULO 333.** La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley.*

La libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades."

Bajo este entendido, debe el investigado ajustarse a las normas que protegen la salud pública y a las condiciones allí establecidas en todo tiempo y lugar, teniendo en cuenta que la libertad de ejercicio de actividad económica supone responsabilidades que como lo establece la Constitución Nacional, tienen límite en el bien común, bajo la figura de la salud pública; y su guarda por parte de esta autoridad sanitaria, más si se tiene en cuenta que los productos alimenticios se encuentran regulados y representan una parte importante del componente social, y en consecuencia la trasgresión a las normas o el ejercicio de la actividad sin el conocimiento de las mismas constituye una conducta irresponsable socialmente y prohibida por la norma sanitaria en cuanto a su correcta aplicación.

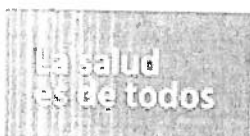
De esta forma, debe tenerse en cuenta que en el desarrollo de la actividad objeto de vigilancia y la consecuente imposición de una medida sanitaria de seguridad, así como el ejercicio del poder sancionatorio del Estado, el INVIMA tiene la obligación legal de velar por el cumplimiento de las normas sanitarias, con el fin de evitar cualquier riesgo en que se pueda colocar la salud de los administrados y por ende el daño a la salud pública, razón por la cual le es otorgada la competencia y facultades para ello.

Es así como, la aplicación y cumplimiento de la norma sanitaria debe ser cabal y ajustado a las condiciones allí indicadas, pues como establecen los artículos 594 y 597 de la Ley 9ª de 1979: **"Artículo 594:** La salud es un bien de interés público (...) **Artículo 597:** La presente y demás leyes, reglamentos y disposiciones relativas a la salud son de orden público", con lo cual no es posible que la actividad de esta entidad atienda las circunstancias ajenas a la función pública, y en consecuencia las mismas deben encontrarse en cumplimiento y subordinación a la protección de la salud como bien de interés público.

Es así que de acuerdo con el análisis realizado, se encuentra que los argumentos presentados no desvirtúan la ocurrencia de los hechos que dieron origen al presente proceso.

PRUEBAS

1. Oficio 705-1424-16 con radicado 16072863 del 11 de julio de 2016, mediante el cual el Coordinador del Grupo de Trabajo Territorial Occidente 1, remitió a esta Dirección de Responsabilidad Sanitaria las diligencias administrativas realizadas en las instalaciones del establecimiento de comercio denominado RICA MIEL propiedad del señor JORGE ELIECER DOMINGUEZ RUEDA identificado con cedula de ciudadanía No. 8.285.520.
2. Acta de visita – diligencia de inspección, vigilancia y control de fecha 08 de julio de 2016, realizada por profesionales de este Instituto en las instalaciones del establecimiento de comercio denominado RICA MIEL propiedad del señor JORGE ELIECER DOMINGUEZ RUEDA identificado con cedula de ciudadanía No. 15.320.477.
3. Acta de aplicación de medida sanitaria de seguridad de fecha 08 de julio de 2016, consistente en SUSPENSIÓN TOTAL DE TRABAJOS O SERVICIOS DE ENVASADO DE MIEL DE ABEJAS.



RESOLUCIÓN No. 2019019026

(21 de Mayo de 2019)

Por la cual se califica el proceso sancionatorio Nro. 201603685

4. Copia de contrato de compraventa de establecimiento de comercio del 21 de junio del 2016, suscrito entre el señor JORGE ELIECER DOMINGUEZ RUEDA y la señora LAURA DOMÍNGUEZ TABARES.

ANÁLISIS DE LAS PRUEBAS

Mediante oficio 705-1424-16 radicado con el número 16072863 del 11 de julio de 2016, por el cual el Coordinador del Grupo de Trabajo Territorial Occidente 1, remitió a la Dirección de Responsabilidad Sanitaria, diligencias administrativas adelantadas por funcionarios del Instituto, en las instalaciones del establecimiento de comercio denominado RICA MIEL, propiedad del señor JORGE ELIECER DOMINGUEZ RUEDA identificado con cedula de ciudadanía 8.285.520, que dieron origen al proceso sancionatorio.

Se encuentra acta de inspección, vigilancia y control de fecha 08 de julio de 2016, realizada en las instalaciones del establecimiento de comercio denominado RICA MIEL propiedad del señor JORGE ELIECER DOMINGUEZ RUEDA identificado con cedula de ciudadanía 8.285.520, en la cual se advirtieron deficiencias y se consignó por parte de los funcionarios lo siguiente:

(...) "Al momento de la visita no se evidencia actividades de producción de envasado de miel, se evidencian utensilios propios de la actividad, y dentro de las instalaciones se evidencia área de envasado de miel exclusiva y área de almacenamiento de material de empaque exclusiva con separación física efectiva. Además de unidad sanitaria propia del proceso y exclusiva pero con zonas de ingreso por parte interna de la vivienda y no separadas físicamente de la vivienda. motivo por el cual se emite concepto desfavorable y se hace necesario aplicar medida sanitaria de seguridad(...)"

Vale la pena señalar que dicha acta fue suscrita por el señor JORGE ELIECER DOMINGUEZ RUEDA identificado con cedula de ciudadanía 8.285.520, quien se identificó como propietario del establecimiento para el 08 de julio de 2016.

Así pues, los incumplimientos a las condiciones sanitarias requeridas para la fabricación de alimentos que fueron encontrados en las visitas de inspección, vigilancia y control sanitario derivaron consecuentemente en la aplicación de la medida sanitaria inmediata descrita, de conformidad con el artículo 52 de la Resolución 2674 de 2013, en concordancia con el artículo 576 de la Ley 9 de 1979.

Resolución 2674 de 2013:

Artículo 52. Procedimiento Sancionatorio. Las autoridades sanitarias podrán adoptar medidas de seguridad e imponer las sanciones correspondientes, de conformidad con lo establecido en la Ley 09 de 1979, siguiendo el procedimiento contemplado en la Ley 1437 de 2011 y las normas que lo modifiquen, adicionen o sustituyan.

Por su parte la Ley 9 de 1979 dispone

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

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

Por su parte la copia del contrato de compraventa de establecimiento de comercio del 21 de junio del 2016, suscrito entre el señor JORGE ELIECER DOMINGUEZ RUEDA y la señora LAURA DOMÍNGUEZ TABARES, que pretende demostrar que para el 08 de julio de 2016, fecha en la que se realizó la visita al establecimiento de comercio Rica Miel, el mismo era



propiedad de LAURA DOMÍNGUEZ TABARES, sin embargo, una vez analizado este documento, encuentra el despacho que en su escrito de descargos el investigado indica:

(...) "En esta fecha posterior a la ultima visita, mi sobrina Laura Domínguez Tabares fue hasta el INVIMA en Medellín y hablo directamente con Maria Inés Pérez y Adriana Patricia mazo personas quienes me realizaron esta ultima visita y se le solicito que le explicase bien dicha medida pues mi sobrina tenia interés de comprarme la empresa, las funcionarias nuevamente sugirieron el cambio de establecimiento como en dicha visita se había hecho y que posteriormente enviara un correo a jandradeh@invima.gov.co informando el cambio de establecimiento para levantar dicha medida" (...). subrayado y negrillas fuera del texto original.

Así mismo se observa en el certificado de registro mercantil que el número de matrícula de la señora LAURA DOMÍNGUEZ TABARES es: 21-566732-01 de julio 27 de 2016, fecha posterior a la que aparece en el contrato de compraventa del establecimiento de comercio RICA MIEL, en este sentido, pese a que la copia del contrato aportado, tiene fecha del 21 de junio de 2016, este Despacho no puede llegar a la certeza de que el contrato fue suscrito y materializado en dicha fecha, ya el investigado se contradice cuando habla de que en fecha posterior su sobrina se acercó al Grupo de Trabajo Territorial del Invima ubicado en la ciudad de Medellín, ya que tenía interés de comprar el establecimiento, por lo que se presume que para la fecha de la última visita, esto es el 08 de julio de 2016, aun no se había efectuado la compra del establecimiento RICA MIEL por parte de la señora, Domínguez Tabares,

En este sentido la copia del contrato de compraventa no podrá tomarse como prueba conducente a determinar que el establecimiento de comercio denominado rica miel, en efecto fue objeto de compraventa el día 21 de junio de 2016.

Para concluir, de las pruebas obrantes en el proceso, se infiere la responsabilidad del señor JORGE ELIECER DOMINGUEZ RUEDA identificado con cedula de ciudadanía 8.285.520, por el incumplimiento a la normatividad sanitaria de alimentos, generando un riesgo en la salud pública de los consumidores, pruebas que obran en el expediente, y que permiten confirmar la ocurrencia de los hechos con que se infringen las disposiciones sanitarias investigadas, lo que implica que será objeto de sanción.

ALEGATOS

El señor JORGE ELIECER DOMINGUEZ RUEDA identificado con cedula de ciudadanía No. 8.285.520, no presentó escrito de alegatos y en consecuencia, no se realizará ninguna consideración al respecto.

CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

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 y de acuerdo a lo estipulado en la Resolución 2674 de 2013 y la Ley 1437 de 2011.

En consecuencia, el INVIMA debe ejercer la inspección, vigilancia y control de los establecimientos y productos de su competencia; y adoptar las medidas de prevención y correctivas necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en los Decretos mencionados y a las demás disposiciones sanitarias que le sean aplicables; por lo tanto, debe adelantar los procedimientos a que haya lugar, de conformidad con las normas citadas.

Como autoridad pública, este Despacho actúa teniendo en cuenta la finalidad de los procedimientos y las normas aplicadas, por ende, la potestad sancionadora otorgada a este



Ministerio de Salud

RESOLUCIÓN No. 2019019026

(21 de Mayo de 2019)

Por la cual se califica el proceso sancionatorio Nro. 201603685

Instituto, como manifestación del ius puniendi del Estado, responde a la realización de los principios constitucionales y la preservación del ordenamiento jurídico. Al respecto se ha manifestado la jurisprudencia constitucional en el siguiente sentido:

*"La actividad sancionatoria de la Administración tiene su fundamento en la búsqueda de la realización de los principios constitucionales" que "gobiernan la función pública, a los que alude el artículo 209 de la Carta". Por consiguiente, se trata de una potestad que propende por el cumplimiento de los cometidos estatales y de los objetivos que ella se ha trazado en el ejercicio de sus funciones. (ii) Uno de los objetivos de la potestad sancionatoria administrativa, en consecuencia, es el de cuestionar el incumplimiento de los deberes, prohibiciones y los mandatos del ordenamiento. **La potestad se activa, a partir del desconocimiento de las reglas preestablecidas, lo que le permite al Estado imponer sanciones como "respuesta a la inobservancia por parte de los administrados de las obligaciones, deberes y mandatos generales o específicos que se han ideado para el adecuado funcionamiento y marcha de la Administración"** (negrilla fuera de texto)¹*

Por lo anterior y de acuerdo con la información que obra en el expediente, este Despacho estima pertinente precisar que, las Buenas Prácticas de Manufactura (BPM) son los procedimientos necesarios para lograr que los alimentos sean inocuos y aptos para el consumo humano. Son una exigencia sanitaria que permite reducir los riesgos de contaminación de alimentos y enfermedades.

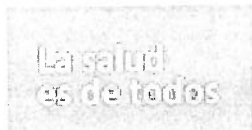
Aunado a lo anterior, se aclara que toda persona natural o jurídica que se dedica a la fabricación de alimentos debe obligatoriamente en todo momento sujetarse sin excepción alguna, al cumplimiento de la Resolución 2674 de 2013 y 5109 de 2005, y demás normas que deriven de esta, que es el marco normativo vigente para la época de los hechos, bajo el cual esta entidad vigila, inspecciona y controla la fabricación de los alimentos para su inocuidad, envase, etiquetado y/o rotulado de los mismos, por ende se explica que si bien es cierto puede no existir riesgo actual o inminente que ponga en peligro la salud como bien público a tutelar por la norma sanitaria, pero en cualquier caso de conocimiento de conductas contraventoras por parte de este Instituto, se debe indicar que el Decreto mencionado establece que las acciones de la entidad sanitaria competente, tiene la obligación y como fundamento de su función, realizar todo tipo de acción de carácter preventivo, con el fin de evitar cualquier perjuicio actual o futuro a la salud como interés público a guardar la administración.

De esta forma, debe tenerse en cuenta que en el desarrollo de la actividad objeto de vigilancia, y los efectos que pueda generar el ejercicio de la vigilancia sanitaria, la imposición de una medida sanitaria de seguridad así como el ejercicio del poder sancionatorio del Estado, el INVIMA tiene la obligación legal de velar por el cumplimiento de las normas sanitarias, con el fin de evitar cualquier daño a la salud pública, razón por la cual le es otorgada la competencia y facultades para ello, así la aplicación y cumplimiento de la norma sanitaria debe ser cabal y ajustado a las condiciones allí indicadas, pues como establecen los artículos 594 y 597 de la Ley 9ª de 1979: **"Artículo 594: La salud es un bien de interés público (...)** **Artículo 597: La presente y demás leyes, reglamentos y disposiciones relativas a la salud son de orden público"**, con lo cual no es posible que la actividad de esta entidad atienda las circunstancias ajenas a la función pública, y en consecuencia las mismas deben encontrarse en cumplimiento y subordinación a la protección de la salud como bien de interés público en todo momento.

En el presente caso el daño generado es la violación a la normatividad, generando con la conducta un riesgo para el bien jurídico tutelado, que según el material probatorio analizado y la normatividad aplicable, es claro que el riesgo generado para la salud pública como bien jurídicamente tutelado, atiende el enfoque de riesgo de las actividades de inspección, vigilancia y control sanitario, establecido mediante Resolución 1229 de 2013, la cual señala:

"Artículo 7. Inspección, vigilancia y control sanitario. Función esencial asociada a la responsabilidad estatal y ciudadana de proteger la salud individual y colectiva, consistente en el

¹ CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-595 de 2010. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.



RESOLUCIÓN No. 2019019026
(21 de Mayo de 2019)

Por la cual se califica el proceso sancionatorio Nro. 201603685

proceso sistemático y constante de verificación de estándares de calidad e inocuidad, monitoreo de efectos en salud y acciones de intervención en las cadenas productivas, orientadas a eliminar o minimizar riesgos, daños e impactos negativos para la salud humana por el uso de consumo de bienes y servicios.

Artículo 8. *Modelo de inspección, vigilancia y control sanitario. Es el mapa conceptual que establece el conjunto de elementos propios y dimensiones del ser y quehacer de la función esencial de inspección, vigilancia y control sanitario en el contexto de la seguridad sanitaria, los cuales se configuran como una estructura sistémica de múltiples organismos integrados con sentido unitario y orientación global, e incorporan enfoques de riesgo y de promoción del aseguramiento sanitario en todas las fases de las cadenas productivas de bienes y servicios de uso y consumo humano. El modelo representa el esquema o marco de referencia para la administración de gestión de riesgos sanitarios basados en procesos.*

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, pues mal haría este Despacho en realizar discriminaciones de tipo positivo o negativo en cuanto al cumplimiento de las normas se refiere, pues si la ley no realiza ninguna distinción no debe quien la aplica realizarla, pues tal evento estaría en contravía del principio de legalidad, defensa y debido proceso, así por el contrario, la aplicación y cumplimiento de la norma sanitaria debe ser cabal y ajustado a las condiciones allí indicadas, con lo cual es lógico que las circunstancias particulares que rodean la aplicación de la norma, deben encontrarse en cumplimiento y subordinación a la protección de la salud como bien de interés público, sin justificar el incumplimiento de la norma en simple desconocimiento o circunstancias particulares especiales.

En conclusión, dichas exigencias sanitarias normativas persiguen el fin propio de la norma, esto es, protege la salud como bien de interés público y el mismo no puede ser inferior al interés y condiciones particulares de cualquier investigado. Aún con ello, debe tener presente el solicitante que las exigencias de la norma sanitaria no se refieren sólo a producciones a gran escala, sino por el contrario, también deben ser tenidas en cuenta en empresas de micro, pequeña y mediana escala. Resaltando también, que no puede permitirse la existencia de una situación sanitaria contraria a las normas y no actuar frente a ello, en garantía del derecho al trabajo, pues no puede esta autoridad pasar por alto una situación sanitaria que atenta contra la salud pública la cual pretende guardarse en un derecho legítimo.

De esta forma, se debe señalar que las actas de vigilancia levantadas por funcionarios de este Instituto, 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, teniendo en cuenta que sobre este Instituto recae la protección de la salud pública, la cual se realiza mediante la gestión del riesgo asociado al consumo y/o uso de los productos objeto de su competencia, sin que sea condición necesaria para sancionar, la ocurrencia de un daño cierto y probado, pues 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 inclusive mortal, y es esa puesta en riesgo del bien jurídico lo que convierte a la conducta probada como antijurídica.

Según el artículo 78 de la Constitución Política, la ley regulará el control de la calidad de bienes y servicios ofrecidos y prestados a la comunidad, y serán responsables quienes en la producción y en la comercialización de bienes y servicios atenten contra la salud, la seguridad y el adecuado aprovisionamiento a consumidores y usuarios.



La salud
es de todos

RESOLUCIÓN No. 2019019026

(21 de Mayo de 2019)

Por la cual se califica el proceso sancionatorio Nro. 201603685

De esta forma establece:

"ARTICULO 78. La ley regulará el control de calidad de bienes y servicios ofrecidos y prestados a la comunidad, así como la información que debe suministrarse al público en su comercialización.

Serán responsables, de acuerdo con la ley, quienes en la producción y en la comercialización de bienes y servicios, atenten contra la salud, la seguridad y el adecuado aprovisionamiento a consumidores y usuarios.

El Estado garantizará la participación de las organizaciones de consumidores y usuarios en el estudio de las disposiciones que les conciernen. Para gozar de este derecho las organizaciones deben ser representativas y observar procedimientos democráticos internos."

Es así que este Despacho encuentra que el señor JORGE ELIECER DOMINGUEZ RUEDA identificado con cedula de ciudadanía 8.285.520, infringió la normatividad sanitaria, al no cumplir con las buenas prácticas de manufactura (BPM) y en consecuencia, incumplió con su compromiso fundamental de fabricar alimentos seguros, de calidad e inocuos, situación que fue evidenciada en los documentos que soportan las diligencias de inspección, vigilancia y control, realizadas por profesionales de este Instituto, en especial las disposiciones establecidas en la Resolución 2674 del 2013, que señala:

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

Artículo 2°. Ámbito de aplicación. Las disposiciones contenidas en la presente resolución se aplicarán en todo el territorio nacional a:

- a) Las personas naturales y/o jurídicas dedicadas a todas o alguna de las siguientes actividades: fabricación, procesamiento, preparación, envase, almacenamiento, transporte, distribución, importación, exportación y comercialización de alimentos;
- b) Al personal manipulador de alimentos,
- c) A las personas naturales y/o jurídicas que fabriquen, envasen, procesen, exporten, importen y comercialicen materias primas e insumos;
- d) A las autoridades sanitarias en el ejercicio de las actividades de inspección, vigilancia y control que ejerzan sobre la fabricación, procesamiento, preparación, envase, almacenamiento, transporte, distribución, importación, exportación y comercialización de alimentos para el consumo humano y materias primas para alimentos.

Artículo 3°. Definiciones. Para efectos de la presente resolución adóptense las siguientes definiciones:

(...)

ALIMENTO. Todo producto natural o artificial, elaborado o no, que ingerido aporta al organismo humano los nutrientes y la energía necesaria para el desarrollo de los procesos biológicos. Se entienden incluidas en la presente definición las bebidas no alcohólicas y aquellas sustancias con que se sazonan algunos comestibles, y que se conocen con el nombre genérico de especias.

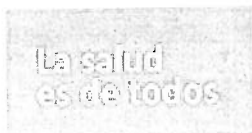
(...)

ALIMENTO DE MAYOR RIESGO EN SALUD PÚBLICA. Los alimentos que pueden contener microorganismos patógenos y favorecer la formación de toxinas o el crecimiento de microorganismos patógenos y alimentos que pueden contener productos químicos nocivos.

(...)

AUTORIDADES SANITARIAS COMPETENTES. Son autoridades sanitarias, el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima) y las Entidades Territoriales de Salud que, de acuerdo con la ley, ejercen funciones de inspección, vigilancia y control, y adoptan las acciones de prevención y seguimiento para garantizar el cumplimiento de lo dispuesto en la presente resolución.

(...)



RESOLUCIÓN No. 2019019026
(21 de Mayo de 2019)

Por la cual se califica el proceso sancionatorio Nro. 201603685

BUENAS PRÁCTICAS DE MANUFACTURA. Son los principios básicos y prácticos generales de higiene en la manipulación, preparación, elaboración, envasado, almacenamiento, transporte y distribución de alimentos para consumo humano, con el objeto de garantizar que los productos en cada una de las operaciones mencionadas cumplan con las condiciones sanitarias adecuadas, de modo que se disminuyan los riesgos inherentes a la producción.

(...)

CONCEPTO SANITARIO. Es el concepto emitido por la autoridad sanitaria una vez realizada la inspección, vigilancia y control al establecimiento donde se fabriquen, procesen, preparen, envasen, almacenen, transporten, distribuyan, comercialicen, importen o exporten alimentos o sus materias primas. Este concepto puede ser favorable o desfavorable, dependiendo de la situación encontrada

(...)

INOCUIDAD DE LOS ALIMENTOS. Es la garantía de que los alimentos no causarán daño al consumidor cuando se preparen y consuman de acuerdo con el uso al que se destina.

(...)

PLAGA. Cualquier animal, incluyendo, pero no limitado, a aves, roedores, artrópodos o quirópteros que puedan ocasionar daños o contaminar los alimentos de manera directa o indirecta.

Artículo 4°. Clasificación de alimentos para consumo humano. El Invima, a través de la Sala Especializada de Alimentos y Bebidas Alcohólicas (SEABA) de la Comisión Revisora, dentro de los seis (6) meses siguientes a la publicación de la presente resolución, propondrá al Ministerio de Salud y Protección Social, la clasificación de alimentos para consumo humano, para lo cual tendrá en cuenta las definiciones de riesgo en salud pública para los alimentos, previstos en este acto.

Artículo 5°. Buenas Prácticas de Manufactura. Las actividades de fabricación, procesamiento, preparación, envase, almacenamiento, transporte, distribución y comercialización de alimentos, se ceñirán a los principios de las Buenas Prácticas de Manufactura contempladas en la presente resolución.

Artículo 6°. Condiciones generales. Los establecimientos destinados a la fabricación, procesamiento, preparación, envase, almacenamiento, distribución, comercialización y expendio de alimentos deberán cumplir las condiciones generales que se establecen a continuación:

2. DISEÑO Y CONSTRUCCIÓN

2.6. Sus áreas deben ser independientes y separadas físicamente de cualquier tipo de vivienda y no pueden ser utilizadas como dormitorio.

Evidenciada la responsabilidad del investigado en los hechos probados, previo a establecer el tipo de sanción a imponer, es necesario analizar los criterios respecto a la graduación de las sanciones contenidos en el artículo 50 de la Ley 1437 de 2011, el cual señala:

“Artículo 50. Graduación de las sanciones. Salvo lo dispuesto en leyes especiales, la gravedad de las faltas y el rigor de las sanciones por infracciones administrativas se graduarán atendiendo a los siguientes criterios, en cuanto resultaren aplicables:

1. Daño o peligro generado a los intereses jurídicos tutelados.
2. Beneficio económico obtenido por el infractor para sí o a favor de un tercero.
3. Reincidencia en la comisión de la infracción.
4. Resistencia, negativa u obstrucción a la acción investigadora o de supervisión.
5. Utilización de medios fraudulentos o utilización de persona interpuesta para ocultar la infracción u ocultar sus efectos.
6. Grado de prudencia y diligencia con que se hayan atendido los deberes o se hayan aplicado las normas legales pertinentes.
7. Renuencia o desacato en el cumplimiento de las órdenes impartidas por la autoridad competente
8. Reconocimiento o aceptación expresa de la infracción antes del decreto de pruebas.”

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

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



RESOLUCIÓN No. 2019019026
(21 de Mayo de 2019)

Por la cual se califica el proceso sancionatorio Nro. 201603685

inciden en la salud individual o colectiva; razón por la cual profesionales del Instituto aplicaron medida sanitaria consistente en SUSPENSIÓN TOTAL DE TRABAJOS O SERVICIOS DE ENVASADO DE MIEL DE ABEJAS.

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 JORGE ELIECER DOMINGUEZ RUEDA identificado con cedula de ciudadanía 8.285.520, no ha sido sancionado con anterioridad, por lo cual no es reincidente en la comisión de la infracción.

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 JORGE ELIECER DOMINGUEZ RUEDA identificado con cedula de ciudadanía 8.285.520, 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 obra en el expediente prueba de que el señor JORGE ELIECER DOMINGUEZ RUEDA identificado con cedula de ciudadanía 8.285.520, posteriormente haya atendido los deberes y/o buscado aplicar las normas legales pertinentes, ni siquiera con posterioridad a la comisión de la infracción.

Según lo dispuesto en el numeral séptimo, ser renuente o desatender el cumplimiento de las órdenes impartidas por autoridad competente, no obra en el expediente prueba que así lo demuestre.

En cuanto al reconocimiento o aceptación expresa de la infracción antes del decreto de pruebas observamos que el señor JORGE ELIECER DOMINGUEZ RUEDA identificado con cedula de ciudadanía 8.285.520, no aceptó expresamente los cargos antes de proferirse el auto de pruebas No. 2018014514 del 22 de noviembre de 2018, dentro del proceso sancionatorio No. 201603685.

De acuerdo con el acervo probatorio analizado, este Despacho concluye que el señor JORGE ELIECER DOMINGUEZ RUEDA identificado con cedula de ciudadanía 8.285.520, es responsable por el incumplimiento a la normatividad sanitaria vigente, poniendo en riesgo la salud pública de las personas consumían sus productos, que fabricaba sin cumplir con las buenas prácticas de manufactura de alimentos requeridos por la normatividad.

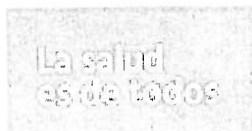
En consecuencia, este Despacho, en ejercicio de su poder sancionatorio, impondrá sanción pecuniaria consistente en AMONESTACION. Decisión que se toma teniendo en cuenta los criterios de graduación de la sanción señalados, así como atendiendo la proporcionalidad y necesidad de la sanción como principios rectores de la actividad punitiva del Estado, encontrándose facultado este Instituto por el artículo 577 de la Ley 9 de 1979, para imponer sanciones más severas, pero de acuerdo a lo indiciado, fijar la naturaleza de la sanción como se estableció.

CALIFICACIÓN DE LA FALTA

El señor **JORGE ELIECER DOMINGUEZ RUEDA** identificado con cedula de ciudadanía 8.285.520, infringió la normatividad sanitaria al:

1. Procesar y/o envasar el producto miel de abejas, sin ceñirse a los principios de las buenas prácticas de manufactura estipuladas en la normatividad sanitaria vigente, especialmente

Página 11



RESOLUCIÓN No. 2019019026

(21 de Mayo de 2019)

Por la cual se califica el proceso sancionatorio Nro. 201603685

porque el ingreso a la instalación, se hace directamente por una vivienda y recorriendo casi la totalidad de la misma, existen unas escaleras que comunican con la vivienda la cual se ubica en el primer nivel. Contrariando lo establecido en el artículo 6 numeral 2.6 de la Resolución 2674 de 2013 y Artículo 10 literal b de la Resolución 1057 de 2010.

RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO.- Imponer al señor **JORGE ELIECER DOMINGUEZ RUEDA** identificado con cedula de ciudadanía 8.285.520, sanción consistente en AMONESTACION, en el sentido de llamar su atención para que de forma permanente en desarrollo de las actividades sujetas a vigilancia de este Instituto, se ciña a la normatividad sanitaria vigente.

ARTÍCULO SEGUNDO.- Notificar personalmente la presente decisión, al señor **JORGE ELIECER DOMINGUEZ RUEDA** identificado con cedula de ciudadanía 8.285.520 y/o a su apoderado, conforme a los términos y condiciones señalados en el artículo 67 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo; advirtiéndole que contra la misma sólo procede el recurso de reposición, interpuesto ante la Dirección de Responsabilidad Sanitaria de esta entidad, el cual debe presentarse dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la fecha de la notificación en los términos y condiciones señalados en el artículo 76 de la Ley 1437 de 2011.

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

ARTÍCULO TERCERO: La presente resolución rige a partir de la fecha de su ejecutoria.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

M. Margarita Jaramillo P.

MARIA MARGARITA JARAMILLO PINEDA

Directora de Responsabilidad Sanitaria

Proyectó y digitó: Magda Liliana Mozo
Revisó: Sebastián Osorio Hernández