

### NOTIFICACIÓN POR AVISO No. 2019001653 De 26 de Noviembre de 2019

El Coordinador del Grupo de Secretaría Técnica 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.	2019050912
PROCESO SANCIONATORIO:	201605159
EN CONTRA DE:	DEIVIS ALMANZA MONTIEL
FECHA DE EXPEDICIÓN:	12 DE NOVIEMBRE DE 2019
FIRMADO POR:	MARIA MARGARITA JARAMILLO PINEDA – Directora
	de Responsabilidad Sanitaria

Contra la Resolución de Cesación No. 2019050912 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 , en la página web <a href="https://www.invima.gov.co">www.invima.gov.co</a> Servicios de Información al Ciudadan de la Cra. 10 No. 64-28 de esta ciudad.

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

MANUEL ALEJANDRO ROJAS NETO Coordinador Grupo de Secretaria Técnica Dirección de Responsabilidad Sanitaria

**ANEXO:** Se adjunta a este aviso en (4) folios á doble cara copia integra de la Resolución Nº 2019050912 proferido dentro del proceso sancionatorio Nº 201605159.

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

MANUEL ALEJANDRO ROJAS NIETO

Coordinador Grupo de Secretaría Técnica Dirección de Responsabilidad Sanitaria

Proyectó y Digitó: Ana Maria Riaño Sanchez Reviso: Manuel Alejandro Rojas Nieto Grupo: Alimentos y Bebidas

in ima

11



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 del 19 de octubre de 2012, procede a cesar el proceso Sancionatorio No. 201605159, iniciado en contra del señor DEIVIS ALMANZA MONTIEL, identificado con cédula de ciudadanía número 73.243.093, en calidad de fabricante de productos de panadería y en consecuencia ordenar el archivo de las presentes diligencias administrativas, teniendo cuenta los siguientes:

#### **ANTECEDENTES**

- 1. La Directora de Responsabilidad Sanitaria del Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos - INVIMA, mediante Auto No. 2019011138 del 11 de septiembre de 2019, inició proceso sancionatorio y trasladó cargos en contra del señor DEIVIS ALMANZA MONTIEL, identificado con cédula de ciudadanía número 73.243.093, en calidad de fabricante de productos de panadería, presuntamente por infringir la normatividad sanitaria en lo concerniente a las buenas prácticas de manufactura de alimentos. (Folios 10 al 15).
- 2. Mediante oficio No. 0800 PS 2019042461 con radicado 20192045169 del 12 de septiembre de 2019, enviado por correo certificado y vía correo electrónico, se remitió comunicación al señor DEIVIS ALMANZA MONTIEL, con el fin de que se acercara al Instituto para surtir la notificación personal del auto de inicio y traslado No. 2019011138 del 11 de septiembre de 2019. (Folios 16 al 18).
- 3. Ante la no comparecencia del investigado para que se notificara personalmente del Auto de Inicio y Traslado que se menciona en el ítem 1, se procedió al trámite de notificación por correo electrónico, de la cual nunca se obtuvo confirmación. De este modo se envió el Aviso No. 2019001322 del 20 de septiembre de 2019 con oficio No. 0800 PS - 2019044066 con radicado 20192047022 (Folios 20 y 21) habiéndose entregado al destinatario el 29 de septiembre de 2019, según consta en la Guías de correspondencia que se aprecia en el folio 22, quedando debidamente notificado el 30 de septiembre de 2019.

Teniendo en cuenta que el aviso fue entregado en el lugar de destino, es importante mencionar que, la publicación de la copia integra del acto administrativo, realizado en la página web www.invima.gov.co - Servicios de Información al Ciudadano y en las instalaciones del INVIMA, por un término de cinco (5) días hábiles, durante los días 24 al 30 de septiembre de 2019, no será considerado como medio de notificación en la presente etapa procesal, de acuerdo con lo previsto en el artículo 69 de la Ley 1437 de 2011. (Folio 23 al 29)

- 4. De conformidad con el Artículo 47 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo 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 auto mencionado, para que el investigado, directamente o por medio de apoderado, presentara sus descargos por escrito, aportara y solicitara la práctica de las pruebas que considerara pertinentes.
- 5. Vencido el término legal establecido para el efecto, el señor DEIVIS ALMANZA MONTIEL, identificado con cédula de ciudadanía número 73.243.093, en calidad de fabricante de productos de panadería, no presentó escrito de descargos.

Página 1

Oficina Principal: 🕒 Adarinistrative: 🕟 , 44 www.invima.gov.co





#### 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 Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos – 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.

Del análisis conjunto de los documentos obrantes en el expediente, se observa que según la diligencia de inspección sanitaria adelantas el día 17 de noviembre de 2016, en las instalaciones del establecimiento de propiedad del señor DEIVIS ALMANZA MONTIEL, los profesionales encargados evidenciaron presuntos incumplimientos a las normas sanitarias, en particular de las disposiciones consagradas en la Resolución 2674 de 2013 y que conllevaron a la aplicación de la medida sanitaria de seguridad consistente en "suspensión total de trabajo de línea de producción de productos de panadería". En desarrollo de la diligencia (según acta obrante a folios 5 al 8) se dejaron observaciones entre las cuales el despacho resalta:

*(...)* 

"El establecimiento está funcionando en la vivienda familiar del propietario (...) (...) No rotulan ... No cuentan con notificación sanitaria para sus productos (...)

Conforme a las situaciones descritas en el acta, este Despacho considera que, de acuerdo con el material probatorio base de esta investigación, no es viable dar continuidad al proceso sancionatorio, teniendo en cuenta que la información reportada no se constituye como prueba clara y con capacidad de determinar la vocación del producto y del tipo de establecimiento del cual es propietario el señor Deivis Almanza Montiel.

Así, en primer lugar hay que resaltar que el establecimiento funciona al interior de una vivienda y en el se elaboran productos de panadería, sin embargo para la visita del día 17 de noviembre de 2016 realizada por funcionarios del Invima, no se encuentra producto terminado que permitiera inferir su empaque y distribución a gran escala.

Del mismo modo, el acta describe algunas condiciones físicas (de las áreas de la vivienda) pero no del proceso productivo, por lo cual no es viable contar con una descripción detallada que permita inferir su industrialización, ya que por el contrario, se indica que todos las etapas de elaboración de los productos de panadería se llevan a cabo en ambientes como la sala y un cuarto de la casa de habitación.

De otra parte, en cuanto al producto, solo se describe que elabora productos de panadería, sin ningún tipo de rotulado, por lo que en principio el término "panadería", supondría la elaboración de productos (panes) destinados al consumo y distribución directa del consumidor. De este modo la información contenida en las actas no es suficiente para determinar que el producto elaborado por el señor Deivis Almanza tenga vocación de permanencia en el mercado o de distribución a gran escala, siendo posible inferir que los panes que elabora pudieran ser vendidos para su consumo inmediato y directo.

Página 2

Oficina Principal: Administrativo:

in ima

En el mismo sentido, las actas no son claras en determinar la existencia de producto destinado a la distribución, producto terminado, empacado ni almacenado, del cual pudiera predicarse su distribución o venta a terceros.

Los argumentos expuestos, generan manto de duda para continuar con el proceso sancionatorio, ya que podrían encajar dentro de los criterios para establecer que el tipo de establecimiento y de producto elaborado por el señor Deivis Almanza, están por fuera de la competencia del INVIMA.

Bajo ese orden de ideas, y para tener una mayor claridad sobre la competencia del INVIMA frente a las actividades de fabricación y comercialización de alimentos en los diferentes establecimientos de comercio, la Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de este Instituto mediante mesa de unificación de criterios con fecha del 02 de abril de 2018, precisó las competencias del Instituto y de las Secretarías de Salud en la inspección, vigilancia y control frente a la fabricación, procesamiento, comercialización y distribución de alimentos, sobre el particular manifestó lo siguiente:

(...)

Al momento de ejercer las actividades de inspección, vigilancia y control, se deberán tener en cuenta los siguientes criterios de valoración:

- Tipo de actividad desarrollada, si la descripción es de preparación de alimentos (vigilancia entes territoriales), o transformación en el cual se realiza una o varias operaciones tecnológicas envase y rotulado (vigilancia Invima). Es de utilidad tener en cuenta los niveles y/o volúmenes de producción.
- 2. Tipo de establecimiento: descripción de su objeto social, ubicación, área física, si corresponde a actividades desarrolladas en casa de habitación indicando claramente la forma de comercialización, descripción locativa, disposición de mesas o sillas de consumo directo al público, preparación in situ de los alimentos frescos (vigilancia entes territoriales). (Se subraya)

En la revisión que puede ser documental, debe tenerse en cuenta lo registrado en la Cámara de Comercio y en la actividad reportada en el censo de los establecimientos.

- 3. Proceso de industrialización: Este criterio abarca preparación de producto fresco en el sitio (vigilancia entes territoriales) o transformación y envase del producto final con rotulado (vigilancia Invima)
- 4. Tipo de comercialización del producto: Expendio y consumo de alimento en el sitio (vigilancia entes territoriales), o venta de producto procesado final, envasado y rotulado para distribución del mismo (vigilancia Invima).
- Destino final de los productos elaborados. Se consume en el sitio, se empaca en bolsas plásticas para llevar, o se comercializa directo al público (vigilancia entes territoriales). La vocación principal del producto fresco es disponerlo al consumidor de forma directa y fresca.
- Cliente o consumidor finar del producto, tener en cuenta las características de empaque y distribución a ese consumidor final.
- 7. Vocación de la fabricación de ese producto: Es decir, si es dispuesto para su consumo a la mesa por su carácter perecedero casi que inmediato (vigilancia entes territoriales) o si es un producto que permite un consumo a largo plazo debido a sus características de fabricación y transformación, uso de conservantes, aditivos, rotulado, con lote, fecha de vencimiento, información nutricional entre otros (vigilancia Invima)

Página 3

Oficina Principal:
Administrativo:



Teniendo en cuenta lo expuesto, deberá remitirse por competencia cuando concurra uno o algunos de los criterios expuestos, en los cuales se indica que la vigilancia corresponde al ente territorial

*(...)*"

Aunado a lo anterior, para esta Direccion de Responsabilidad Sanitaria, resulta imperativo tener en consideración las disposiciones de la Ley 1122 de 2007, con la cual se distinguen las competencias designadas al INVIMA y a las Secretarias de Salud, así pues, el artículo 34 señala:

"Artículo 34. Supervisión en algunas áreas de Salud Pública. Corresponde al Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos, Invima, como autoridad sanitaria nacional, además de las dispuestas en otras disposiciones legales, las siguientes:

- a) La evaluación de factores de riesgo y expedición de medidas sanitarias relacionadas con alimentos y materias primas para la fabricación de los mismos;
- b) La competencia exclusiva de la inspección, vigilancia y control de la producción y procesamiento de alimentos, de las plantas de beneficio de animales, de los centros de acopio de leche y de las plantas de procesamiento de leche y sus derivados así como del transporte asociado a estas actividades; Ver el Decreto Nacional 415 de 2007
- c) La competencia exclusiva de la inspección, vigilancia y control en la inocuidad en la importación y exportación de alimentos y materias primas para la producción de los mismos, en puertos, aeropuertos y pasos fronterizos, sin perjuicio de las competencias que por ley le corresponden al Instituto Colombiano Agropecuario, ICA. Corresponde a los departamentos, distritos y a los municipios de categorías 1º 2º, 3º y especial, la vigilancia y control sanitario de la distribución y comercialización de alimentos y de los establecimientos gastronómicos, así como, del transporte asociado a dichas actividades. Exceptúase del presente literal al departamento archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalin a por tener régimen especial; Ver el Decreto Nacional 415 de 2007
- d) La garantía mediante una tecnología de señalización de medicamentos, su identificación en cualquier parte de la cadena de distribución, desde la producción hasta el consumidor final con el objetivo de evitar la falsificación, adulteración, vencimiento y contrabando. Las entidades territoriales exigirán tanto a distribuidores como a productores que todos los medicamentos que se comercialicen en su jurisdicción cumplan con estos requisitos.

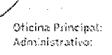
Los establecimientos farmacéuticos minoristas se ajustarán a las siguientes definiciones: Farmacia-Droguería: Es el establecimiento farmacéutico dedicado a la elaboración de preparaciones magistrales y a la venta al detal de medicamentos alopáticos, homeopáticos, fitoterapéuticos, dispositivos médicos, suplementos dietarios, cosméticos, productos de tocador, higiénicos y productos que no produzcan contaminación o pongan en riesgo la salud de los usuarios. Estos productos deben estar ubicados en estantería independiente y separada. En cuanto a la recepción y almacenamiento, dispensación, transporte y comercialización de medicamentos y dispositivos médicos, se someterán a la normatividad vigente, en la materia.

Droguería: Es el establecimiento farmacéutico dedicado a la venta al detal de productos enunciados y con los mismos requisitos contemplados para Farmacia-Droguería, a excepción de la elaboración de preparaciones magistrales.

Parágrafo. El Invima, podrá delegar algunas de estas funciones de común acuerdo con las entidades territoriales."

Habiendo precisado lo anterior, y las descripciones contenidas en el acta de visita- Diligencia de inspección, vigilancia y control y en el acta de aplicación de medida sanítaria, no es posible determinar con claridad la vocación del producto ni el tipo de establecimiento; por lo tanto en

Página 4







garantía de los derechos del investigado bajo los cuales la duda debe ser resuelta a su favor, no es viable dar continuar con la presente investigación administrativa.

Ahora bien, las actas son documentos de carácter público, las cuales gozan de presunción de legalidad realizadas 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 las actas obrantes en el expediente para demostrar los hechos materia de investigación no son soporte probatorio suficiente para establecer con certeza la infracción sanitaria ya que existe duda sobre el tipo de establecimiento, la vocación del producto y la industrialización o procesos de fabricación del mismo.

Sumado a lo anterior, de acuerdo con la consulta de la matrícula mercantil obrante a folio 9 se evidencia que el señor DEIVIS ALMANZA, tiene como actividad comercial la elaboración de productos de panadería.

Así las cosas, en el presente proceso se debe aplicar la valoración motivada lógica y racional, a partir de principios como el de la sana crítica, sentido común y experiencia. Lo anterior, supone que se tenga como verdad para el proceso aquella que racionalmente se desprende de las pruebas y que, aplicado el rasero de la inteligencia y la lógica, se aproxime en la mayor medida posible a la verdad real. Ello permite que, en cierta medida, la verdad procesal, resulta una garantía del derecho de defensa, ya que el investigado puede objetar y conocer los criterios, reglas de experiencia y los principios de la sana crítica empleados por el juzgador, con el fin oponerse a ellos en un terreno de pura objetividad.

Por lo tanto,

"<u>El investigador no puede imaginar lo que no obra en el proceso</u>; en la valoración probatoria no le es permitido al juez suponer comprobados hechos que no están debidamente demostrados. Jamás puede creerse acreditado lo que no está probado…" (Subraya fuera del texto)<sup>1</sup>

Cierto es que la probabilidad, por su propia naturaleza, supone la exclusión de un 100% de certeza; la certeza descarta la probabilidad. No obstante, no por ello puede afirmarse que, sin más, sea permitido aplicar el principio del *in dubio pro* investigado ya que, como lo ha reconocido la Corte Constitucional, no cualquier duda constituye el fundamento de la aplicación de este principio:

"La duda debe ser razonable, esto es, concordante con la prueba existente en el proceso, pues mal harían la Administración o la Procuraduría, en aducir la duda como fundamento de una decisión favorable al disciplinado, cuando del acervo probatorio se concluye que sí es responsable de los hechos que se le imputan, proceder que en caso de producirse, daría lugar a las correspondientes acciones disciplinarias en contra de la autoridad que así actuara"<sup>2</sup>

La verdad para el proceso, conforme lo anterior, se obtiene entonces a partir de aquello que, según una valoración probatoria racional, resulte más probable y descarte la mayor cantidad de explicaciones contrarias, lo que permite desvirtuar de entrada la pretensión de alcanzar una verdad absoluta:

"Siendo la valoración un juicio de aceptabilidad de los enunciados fácticos en qué consisten los resultados probatorios, y teniendo en cuenta que <u>éstos se considerarán aceptables cuando su grado de probabilidad se estime suficiente</u>, los criterios (positivos) de valoración indican cuándo un enunciado fáctico ha alcanzado un grado de probabilidad suficiente y mayor que cualquier otro

<sup>2</sup> Sentencia 244 de 30 de mayo de 1996, Magistrado Ponente: Carlos Gaviria Díaz.

Página 5



<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Ulises Canosa Suárez, DERECHO PROBATORIO DISCIPLINARIO, Instituto de Estudios del Ministerio Público, Procuraduría General de la Nación, Octubre de 1999, página 43.



# RESOLUCIÓN No. 2019050912 (12 de Noviembre de 2019)

"Por la cual se cesa el proceso sancionatorio No. 201605159"

enunciado alternativo sobre los mismos hechos. En otras palabras, descartada la confianza en la obtención de algún tipo de "verdad absoluta" en el proceso, pero descartada la concepción de valoración de la prueba como actividad subjetiva y/o esencialmente irracional —por incompatible con el objeto de un modelo cognoscitivista—, la valoración de la prueba ha de concebirse como una actividad racional consistente en la elección de la hipótesis más probable entre las diversas reconstrucciones posibles de los hechos. Por eso el objetivo de los modelos de valoración ha de ser proveer esquemas racionales para determinar el grado de probabilidad de tales hipótesis. Muy simplemente, los esquemas de valoración racional son necesariamente esquemas probabilísticas (subraya fuera del original) 3

Así las cosas, de la actividad probatoria surtida dentro del presente proceso no hay la convicción necesaria para continuar investigación administrativa, sino que se carece de ella, razón por la cual, lo procedente será, en virtud del principio según el cual la duda se resuelve a favor del investigado, en consecuencia, este Despacho procederá a cesar el proceso sancionatorio.

De igual manera, es importante traer a colación los principios bajo los cuales deben desarrollarse las actuaciones y procedimientos administrativos, frente a lo cual el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), consagra:

"(...)

ARTÍCULO 3o. PRINCIPIOS. Todas las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política, en la Parte Primera de este Código y en las leyes especiales.

Las actuaciones administrativas se desarrollarán, especialmente, con arreglo a los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad.

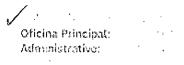
(...)

- 11. En virtud del principio de eficacia, las autoridades buscarán que los procedimientos logren su finalidad y, para el efecto, removerán de oficio los obstáculos puramente formales, evitarán decisiones inhibitorias, dilaciones o retardos y sanearán, de acuerdo con este Código las irregularidades procedimentales que se presenten, en procura de la efectividad del derecho material objeto de la actuación administrativa.
- 12. En virtud del principio de economía, las autoridades deberán proceder con austeridad y eficiencia, optimizar el uso del tiempo y de los demás recursos, procurando el más alto nivel de calidad en sus actuaciones y la protección de los derechos de las personas.
- 13. En virtud del principio de celeridad, las autoridades impulsarán oficiosamente los procedimientos, e incentivarán el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, a efectos de que los procedimientos se adelanten con diligencia, dentro de los términos legales y sin dilaciones injustificadas.

*(...)*"

De acuerdo con lo anterior y en observancia de los principios de celeridad, eficacia y economía, la actuación administrativa procurará por la ejecución de sus procedimientos con eficiencia, diligencia y sobre todo evitando decisiones inhibitorias, en el caso sub examine, habida cuenta que no se configuran los requisitos exigidos para decidir de fondo el presente asunto, se procederá a cesar el procedimiento administrativo y en consecuencia se archivar la diligencias.

Página 6





Marina Gascón Abellán, LOS HECHOS EN EL DERECHO, BASES ARGUMENTALES DE LA PRUEBA, Marcial Pons, Madrid, 1999, página 161



En mérito de lo anterior, la Directora de Responsabilidad Sanitaria del INVIMA, en uso de sus facultades:

#### **RESUELVE**

ARTICULO PRIMERO.- CESAR el proceso sancionatorio N° 201605159, por las razones expuestas en la parte considerativa de este proveído.

ARTICULO SEGUNDO.- Notificar personalmente al señor DEIVIS ALMANZA MONTIEL, identificado con cédula de ciudadanía número 73.243.093, en calidad de fabricante de productos de panadería y/o a su apoderado, del contenido de la presente decisión, en los términos previstos en el artículo 67 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo; advirtiendo que contra la misma sólo procede el recurso de Reposición, interpuesto ante la Dirección de Responsabilidad Sanitaria del INVIMA, 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 los artículos 76 y 77 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

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

ARTÍCULO TERCERO.- En firme la presente decisión, archívense las diligencias administrativas obrantes en el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

MARIA MARGARITA JARAMILLO PINEDA

M Margarita Jaramilof

Directora de Responsabilidad Sanitaria

Proyectó. Fabiola Garzon