

NOTIFICACIÓN POR AVISO No. 2020000551 De 10 de Diciembre de 2020

La Coordinadora 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 de la Ley 1437 de 2011, el Artículo 4 del Decreto 491 de 2020 y en concordancia con la Resolución 2020012926 del 03 de Abril de 2020 modificada por la Resolución No. 2020020185 del 23 de junio de 2020 procede a dar impulso al trámite de notificación del siguiente acto administrativo:

RESOLUCION No.	2020040403
PROCESO SANCIONATORIO	201607206
EN CONTRA DE:	MARIA LORENA GONZALEZ GONZALEZ
FECHA DE EXPEDICIÓN:	20 DE NOVIEMBRE DE 2020
FIRMADO POR:	MARIA MARGARITA JARAMILLO PINEDA – Directora de Responsabilidad Sanitaria

ADVERTENCIA

EL PRESENTE AVISO SE PUBLICA POR UN TÉRMINO DE CINCO (5) DÍAS CONTADOS A PARTIR DE 11 DE DICIEMBRE DE 2020, en la página web www.invima.gov.co.

El acto administrativo aquí relacionado, del cual se acompaña copia íntegra, se considera legalmente NOTIFICADO, al finalizar el día siguiente del quinto día de la publicación del presente aviso.

Contra la Resolución No. 2020040403 sólo procede el recurso de reposición, interpuesto ante la Dirección de Responsabilidad Sanitaria de esta entidad, el cual debe presentarse dentro de los Cinco (5) 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.



MARIA LINA PEÑA CONEO

Coordinadora Grupo de Procesos Sancionatorios de Plantas de Beneficio, derivados cárnicos y lácteos de la
Dirección de Responsabilidad Sanitaria

ANEXO: Se adjunta a este aviso en (8) folios, copia íntegra de la Resolución No. 2020040403 proferido dentro del proceso sancionatorio N° 201607206.

CERTIFICO QUE LA PUBLICACIÓN DEL PRESENTE AVISO FINALIZA el _____ ,
siendo las 5 PM,

MARIA LINA PEÑA CONEO

Coordinadora Grupo de Procesos Sancionatorios de Plantas de Beneficio, derivados cárnicos y lácteos de la
Dirección de Responsabilidad Sanitaria

Proyectó y Digitó: MPPG



La Directora 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 No. 2012030800 del 19 de octubre de 2012, procede a decretar la Cesación del Proceso Sancionatorio No. 201607206 y en consecuencia, ordenar el archivo de las diligencias administrativas de acuerdo con los siguientes:

ANTECEDENTES

1. Mediante Auto No. 2020008544 de 21 de julio de 2020, la Directora de Responsabilidad Sanitaria del Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos INVIMA, dio inicio al proceso sancionatorio No. 201607206 y trasladó cargos en contra de la señora MARIA LORENA GONZALEZ GONZALEZ identificada con cédula de ciudadanía No. 1.049.607.831, por la presunta vulneración de las normas sanitarias vigentes (folios 16 al 19).
2. De conformidad con lo estipulado en el artículo 4 del Decreto 491 de 2020 expedido por el Gobierno Nacional, como parte del trámite de notificación del Auto de inicio y traslado No. 2020008544 de 21 de julio de 2020 y teniendo en cuenta que en el expediente no reposa dirección electrónica, mediante oficio radicado con el No. 20202025234 de fecha 05 de agosto de 2020 se remitió comunicación a fin de solicitar la misma a la señora MARIA LORENA GONZALEZ GONZALEZ, la cual no fue posible obtener, según se verifica en el reporte de devolución del correo certificado nacional, contenido en la guía de envío de la empresa 472 Servicios Postales Nacionales (folio 20 y respaldo).
3. Ante la imposibilidad de obtener el correo electrónico de la investigada, se procedió a enviar el aviso No. 2020000490 de 31 de agosto de 2020 mediante oficio 0800 PS-2020027171 y radicado 20202028020 de 31 de agosto de 2020, presentando reporte de devolución del correo certificado nacional, contenido en la guía de envío de la empresa 472 Servicios Postales Nacionales (folios 21 al 23).
4. En ese mismo sentido y en aras del Debido Proceso este Despacho publicó aviso No. 2020000490 de 31 de agosto de 2020, en la página web www.invima.gov.co servicios de información al ciudadano y en las instalaciones del INVIMA, desde el día 05 al 11 de noviembre de 2020 (folio 31), quedado debidamente notificado el 12 de noviembre de 2020.

CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

En primer lugar, de conformidad con lo establecido en el numeral 3) del artículo 4º, numeral 6) del artículo 10 del Decreto 2078 de 2012 y el artículo 18 del Decreto 1290 de 1994, es función del INVIMA identificar y evaluar las infracciones a las normas sanitarias y a los procedimientos establecidos, adelantar las investigaciones a que haya lugar y aplicar las medidas sanitarias y las sanciones que sean de su competencia, de conformidad con la Ley 9ª de 1979 y demás normas reglamentarias; en concordancia con lo establecido en los numerales 1), 2), 4) y 8) del artículo 24 del Decreto 2078 de 2012, teniendo en cuenta lo previsto en la de acuerdo a lo estipulado en el Decreto 1500 de 2007 y la Ley 1437 de 2011.

Con el objetivo de dar continuidad al proceso sancionatorio se tiene que, 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.

En vista de lo anterior, este Despacho procederá a realizar un estudio pormenorizado de las actuaciones seguidas en el trámite acaecido dentro del proceso sancionatorio 201607206 a



efectos de determinar los principios de transparencia, legalidad y garantía de derechos tales como el debido proceso y de defensa establecidos en la Constitución Política de 1991, así como de la correcta y adecuada administración de justicia dando aplicación al principio de legalidad bajo los límites y presupuestos del denominado *ius puniendi* estatal.

En este sentido debe resaltarse que es menester legal y constitucional de esta autoridad sanitaria, garantizar y dar completa aplicación a la forma y fondo del juicio sancionatorio que se ha puesto en cabeza de esta entidad, razón por la cual dicha responsabilidad implica dar aplicación estricta al debido proceso garantizando con ello el derecho de defensa de acuerdo a lo establecido en el artículo 29 de la Constitución Política de 1991, que establece:

"ARTICULO 29. El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.

Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.

(...)

Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho."

Encuentra este Despacho la necesidad de evaluar en forma integral el procedimiento adelantado con el fin de establecer el pronunciamiento de fondo que en derecho corresponde dentro de la presente actuación; encontrando entonces que el inicio del proceso sancionatorio se dio con ocasión del acta de visita de inspección, vigilancia y control de fecha 12 de octubre de 2017, llevada a cabo en la vereda Runta, sector la capilla del municipio de Tunja (Boyacá) en las instalaciones del inmueble dedicado al sacrificio de animales para el abasto público – bovinos (folios 4 al 5) y acta de aplicación de medida sanitaria de 12 de octubre de 2017 consistente en la SUSPENSIÓN TOTAL DE ACTIVIDADES, ello *"Por el incumplimiento a las condiciones sanitarias de proceso establecidas en el Decreto 1500 de 2007, lo que afecta la inocuidad del producto para consumo humano y por ende pone en riesgo la salud pública"* (folios 6 al 7).

Conforme al resultado descrito, se dispuso adelantar con posterioridad diligencias administrativas, con las cuales no es posible para el investigador identificar el nexo de causalidad entre los hechos iniciales referidos en el acta de visita y el acta de aplicación de medida sanitaria que reposan dentro del plenario y las conductas tipificadas como infractoras a las normas sanitarias descritas en el Auto de Inicio y Traslado No. 2020008544 de fecha 21 de julio de 2020.

Al respecto, conviene decir que si bien el INVIMA fue investido por el legislador de la facultad sancionadora, aquella no implica la utilización de conceptos indeterminables, inconcretos, imprecisos o difusos, pues aunque la actividad administrativa goza de discrecionalidad esta no puede ser desbordada con comportamientos prohibidos como lo sería el valorar y sancionar libremente una conducta sin hechos y postulados normativos precisos, cono debidamente adecuados que garanticen el efectivo ejercicio del derecho a la defensa y contradicción.

Adviértase que la H. Corte Constitucional en Sentencia C-406 de 2004, M.P Clara Inés Vargas Hernández señala:

"(...)



En consecuencia, guarda coherencia con los fines constitucionales de esta actividad sancionatoria administrativa, que las hipótesis fácticas establecidas en la ley permitan un grado de movilidad a la administración, de forma tal que ésta pueda cumplir eficaz y eficientemente con las obligaciones impuestas por la Carta. Sin embargo, debe precisarse que la flexibilidad del principio de legalidad no puede tener un carácter extremo, al punto que se permita la arbitrariedad de la administración en la imposición de las sanciones o las penas. Por el contrario, en el derecho administrativo sancionador el principio de legalidad exige que directamente el legislador establezca, como mínimo, los elementos básicos de la conducta típica que será sancionada, las remisiones normativas precisas cuando haya previsto un tipo en blanco o los criterios por medio de los cuales se pueda determinar con claridad la conducta, al igual que exige que en la ley se establezca también la sanción que será impuesta o, igualmente, los criterios para determinarla con claridad.

(...)"

Bajo ese escenario, la Dirección de Responsabilidad Sanitaria en el marco de las funciones otorgadas por el Artículo 24 del Decreto 2078 de 2012, mediante mesa de unificación llevada a cabo el 4 de octubre de 2017, concluyó que existen cuatro situaciones jurídicas bajo las cuales no va a ser adelantado el trámite administrativo frente a las acciones de Inspección, Vigilancia y control, las cuales son:

" (...)

1. *Acciones de Inspección, Vigilancia y Control, adelantadas con base en el Decreto 3075 de 1997.*
2. *Acciones de Inspección, Vigilancia y Control, adelantadas con base en normatividad general sin contenido técnico concreto de exigencias para el establecimiento y/o sujeto vigilado, aplicando contenido de la Ley 9 de 1979. (Se subraya fuera del texto)*
3. **Acciones de Inspección, Vigilancia y Control, adelantadas sin citar la base normativa.**
4. *Acciones de Inspección, Vigilancia y Control, adelantadas con base en la Resolución 2674 de 2013, o en combinación con el Decreto 3075 de 1997*

Con todo y lo anterior, este Despacho considera que se configura la tercera causal bajo la cual esta Dirección no podrá continuar la actuación sancionatoria, teniendo en cuenta que el acta de aplicación de medida sanitaria de 12 de octubre de 2017, si bien es cierto invoca un sustento normativo, lo hace señalando el contenido general de una norma sanitaria **"Por el incumplimiento a las condiciones sanitarias de proceso establecidas en el Decreto 1500 de 2007, lo que afecta la inocuidad del producto para consumo humano y por ende pone en riesgo la salud pública"**, que contiene 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, el cual consta de 98 artículos, dentro de los cuales, además, hay normas de carácter procesal, de ahí que sea impreciso mencionar que se vulnera un ordenamiento jurídico cuando frente este no se hace en una correcta adecuación típica, en tanto la situación sanitaria descrita no se adecua a las exigencias jurídicas especiales y técnicas que establece el legislador para el caso concreto.

Así entonces, al no precisarse una relación entre las conductas investigadas y el contenido regulatorio del Decreto 1500 de 2007, este despacho no cuenta con elementos suficientes que permitan llegar a la plena convicción del hecho, mientras cree podría estar trasgrediendo principios fundamentales del debido proceso, al igual que adolecería de sustento fáctico y jurídico para soportar una sanción, pues se observa que al continuar el trámite sancionatorio, iría en contravía del ordenamiento jurídico y la rigurosidad del procedimiento lo cual tiene carácter esencial para dar continuidad al proceso; haciendo entonces inviable jurídicamente sostenerlo, al verse afectado el derecho de defensa y contradicción, la presunción de inocencia y por ende el debido proceso de la investigada.



En relación con el caso en particular, el Decreto 1500 en su artículo 78 establece las causales de cesación del procedimiento sancionatorio así:

ARTÍCULO 78. CESACIÓN DEL PROCEDIMIENTO. Cuando la autoridad sanitaria competente establezca con base en las diligencias practicadas que el hecho investigado no existió, que el presunto infractor no lo cometió, que las normas técnico-sanitarias no lo consideran como sanción o que el procedimiento sancionatorio no podía iniciarse o proseguirse, dictará acto administrativo que así lo declare y ordenará archivar el procedimiento sancionatorio contra el presunto infractor. Este acto deberá notificarse personalmente al investigado o a su apoderado. En su defecto, la notificación se efectuará por edicto, de conformidad con lo dispuesto por el Código Contencioso Administrativo.

Dado lo anterior, no cabe duda que estamos frente a una de las causales de cesación contenidas en el artículo 78 del Decreto 1500 de 2007 al establecerse que el proceso sancionatorio no podía iniciarse como tampoco bajo estas circunstancias puede proseguirse, por tanto, en aplicación de la presunción de inocencia y demás principios constitucionales y legales, el Despacho considera pertinente cesar la actuación y proceder al archivo de la misma.

Ahora bien, para el caso sub-examine, se estima igualmente oportuno concretar que las actas suscritas como resultado de las acciones de inspección, vigilancia y control adelantadas por los funcionarios del INVIMA, en el ejercicio de sus facultades legales, no son más que una expresión de la voluntad de la administración, característica esta que los categoriza como actos administrativos; por ello, antes de continuar se procederá al análisis de esta situación a la luz de lo considerado por la doctrina y la jurisprudencia en relación a la teoría del acto administrativo y sus requisitos de validez.

Tenemos entonces que SANCHEZ TORRES, respecto a la validez de los actos administrativos manifiesta que *"La validez de un Acto Administrativo consiste en su conformidad con el ordenamiento jurídico, consecuencia del respeto a la legalidad o del sometimiento a las exigencias del derecho vigente"*, concepto que SANTOFIMIO GAMBOA desarrolló en extenso en el siguiente sentido:

"La validez es el resultado de la perfecta adecuación, sumisión y cumplimiento en la elaboración y expedición del acto administrativo a los requisitos y exigencias establecidos en las normas superiores. En otras palabras, se dice que un acto administrativo es válido en la medida en que éste se adecúa perfectamente a las exigencias del ordenamiento jurídico. Esto es, el acto administrativo es válido cuando ha sido emitido de conformidad con las normas jurídicas, cuando su estructura consta de todos los elementos que le son esenciales. La validez supone en el acto la concurrencia de las condiciones requeridas por el ordenamiento jurídico"

De igual manera el Consejo de Estado ha conceptuado al respecto, expresando que:

"los actos administrativos son actos jurídicos que nacen a la vida jurídica como manifestación de lo que se conoce como función administrativa. Para que puedan tenerse como válidos dichos actos, es preciso que la expresión de voluntad administrativa en ellos plasmada, contenga ciertos elementos esenciales de los cuales depende su conformidad con el ordenamiento jurídico..."

(...)

El acto administrativo cuenta con unos elementos sin los cuales no puede tenerse como válido, a saber: los sujetos, la voluntad, el objeto, los motivos, la forma, el mérito y los fines. En ese orden de ideas, cuando se establezca la ausencia de uno de tales elementos, el acto administrativo así expedido no cumple con las exigencias legales..."

Visto lo anterior, se debe entender que la "expresión de motivos" dentro de los actos administrativos será uno de sus requisitos de validez al considerar que es en este escenario en



el que se vislumbra los elementos facticos y jurídicos soporte de la decisión de la administración, elementos estos que serán los que determinarán que una decisión goza de legitimidad y validez; es así como se concluye que indiscutiblemente en la expresión de los motivos de un acto administrativo jamás deberá verse ausente e incluso inexacta la indicación de las normas que sirven de soporte de la decisión.

En el caso que nos ocupa para este Despacho es imperativo advertir que la aplicación de una medida sanitaria deberá realizarse en seguimiento de los requisitos generales de los actos administrativo, especialmente los aquí debatidos, así entonces, en las actas que se levanten como resultado de las acciones de inspección, vigilancia y control adelantadas por los funcionarios del INVIMA necesariamente deberá hacerse la "indicación de las normas sanitarias presuntamente violadas", y adicionalmente se debe aplicar la norma especial vigente que le corresponda según el caso.

Teniendo en cuenta lo anterior y de conformidad con los argumentos jurídicos antepuestos, considera el Despacho que las actas suscritas como resultado de las diligencias practicadas el 12 de octubre de 2017 en las instalaciones del establecimiento de la investigada carecen de la validez necesaria para constituirse en prueba dentro del proceso sancionatorio, tornándose insuficientes para que con base en las mismas se haga un reproche sanitario alguno a la investigada, y en tal sentido, dar trámite al ejercicio de la facultad sancionatoria puesta en cabeza de esta entidad como guarda de la salud pública bajo estos presupuestos, es improcedente.

Así mismo, es imperativo considerar que la imposición de cualquier tipo de sanción por parte de las autoridades administrativas, debe tener como principio rector el debido proceso, lo que se traduce en que la actuación punitiva debe encontrarse plenamente sustentada y demostrada dentro del trámite sancionatorio, como garantía constitucional, por ende y teniendo en cuenta que la decisión final de atribuir o exonerar responsabilidad por infringir las normas sanitarias debe fundarse en pruebas válidas y oportunas que conduzcan a demostrar con certeza objetiva la responsabilidad de la investigada, este Despacho tomará las medidas correspondientes a efectos de evitar la acusación de un perjuicio injustificado a la señora MARIA LORENA GONZALEZ GONZALEZ identificada con cédula de ciudadanía No. 1.049.607.831.

De igual manera es importante precisar que las actuaciones administrativas deben guardar estricta aplicación a los principios bajo los cuales deben desarrollarse, especialmente los que se enuncian a continuación y que se encuentran contemplados en el artículo 3 de la Ley 1437 de 2011, a saber:

"(...)

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.*

1 En virtud del principio del debido proceso, las actuaciones administrativas se adelantarán de conformidad con las normas de procedimiento y competencia establecidas en la Constitución y la ley, con plena garantía de los derechos de representación, defensa y contradicción (...)

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.



La salud
es de todos

Minsalud

RESOLUCIÓN No. 2020040403

20 de Noviembre de 2020

Por medio del cual se cesa el proceso sancionatorio No. 201607206

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.

(...)"

De acuerdo a lo anterior, es oportuno precisar que este Instituto no debe desconocer que dentro del desarrollo del procedimiento se debe dar cumplimiento a todas las etapas y garantías procesales; garantizando que los procedimientos logren su finalidad y eficiencia, a efectos de que los mismos se adelanten con diligencia y evitando decisiones inhibitorias, se concluye que este Instituto a la fecha, no se encuentra amparado para ejercer la facultad sancionatoria establecida en la normatividad expuesta, por lo tanto se procederá a decretar la cesación del proceso sancionatorio en curso y en consecuencia se archivará la presente actuación.

En mérito de lo expuesto, este Despacho,

RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO: Cesar el trámite administrativo de carácter sancionatorio y en consecuencia ordenar el archivo del proceso sancionatorio No. 201607206 por las razones expuestas en la parte considerativa de esta Resolución.

ARTÍCULO SEGUNDO: Notificar por medios electrónicos la presente resolución a la señora MARIA LORENA GONZALEZ GONZALEZ identificada con cédula de ciudadanía No. 1.049.607.831 de conformidad con lo previsto en el Artículo 4 del Decreto 491 del 28 de marzo de 2020, y en concordancia con lo establecido en el parágrafo tercero del Artículo primero de la Resolución 2020012926 del 3 de Abril de 2020 y el parágrafo del Artículo 2 de la Resolución 2020020185 del 23 de Junio de 2020.

En el evento en que la notificación o comunicación no pueda hacerse de forma electrónica se seguirá el procedimiento previsto en los artículos 67 y siguientes de la Ley 1437 de 2011

ARTÍCULO TERCERO. Contra el presente acto administrativo procede el recurso de reposición, interpuesto ante la Dirección de Responsabilidad Sanitaria de esta entidad, el cual debe presentarse dentro de los cinco (05) días hábiles siguientes a la fecha de la notificación en los términos y condiciones señaladas en el Artículo 87 del Decreto 1500 de 2007.

ARTÍCULO CUARTO. La presente Resolución rige a partir de la fecha de su ejecutoria.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

MARIA MARGARITA JARAMILLO PINEDA
Directora de Responsabilidad Sanitaria

Proyectó: Sandra J. González Matallana
Revisó: Ma. Lina Peña