



La salud es de todos

Minsalud

NOTIFICACIÓN POR AVISO No. 202000081 De 28 de Enero de 2020

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:

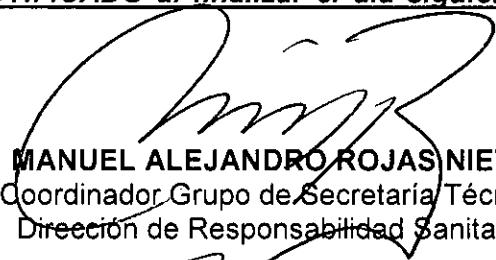
RESOLUCIÓN No.	2020001404
PROCESO SANCIONATORIO:	201605485
EN CONTRA DE:	LOS HORNITOS PASTELERÍA Y PANADERIA S.A.S
FECHA DE EXPEDICIÓN:	17 DE ENERO DE 2020
FIRMADO POR:	MARIA MARGARITA JARAMILLO PINEDA – Directora de Responsabilidad Sanitaria

Contra la Resolución de calificación No. 2020001404 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 29 ENE. 2020, en la página web www.invima.gov.co Servicios de Información al Ciudadano y en las instalaciones del INVIMA, ubicada en la Cra. 10 No. 64-28 de esta ciudad.

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



MANUEL ALEJANDRO ROJAS NIETO
Coordinador Grupo de Secretaría Técnica
Dirección de Responsabilidad Sanitaria

ANEXO: Se adjunta a este aviso en (24) folios a doble cara copia íntegra de la Resolución N° 2020001404 proferido dentro del proceso sancionatorio N° 201605485.

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
Revisó: Manuel Alejandro Rojas Nieto
Grupo: Alimentos y Bebidas



RESOLUCIÓN No. 2020001404
(17 de Enero de 2020)

"Por la cual se califica el proceso sancionatorio Nro. 201605485"

La Directora de Responsabilidad Sanitaria del Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos INVIMA, en ejercicio de sus facultades legales y especialmente las delegadas por la Dirección General mediante Resolución No. 2012030800 del 19 octubre de 2012, procede a calificar el proceso sancionatorio No. 201605485, adelantado en contra de la sociedad LOS HORNITOS PASTELERIA Y PANADERIA S.A.S., con Nit No. 900.121.964-9, de acuerdo con los siguientes:

ANTECEDENTES

1. La Directora de Responsabilidad Sanitaria del Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos – INVIMA, mediante Auto No. 2019014033 del 14 de noviembre de 2019, inició proceso sancionatorio y trasladó cargos en contra de la sociedad LOS HORNITOS PASTELERIA Y PANADERIA S.A.S con Nit 900121964-9, presuntamente por infringir la normatividad sanitaria de alimentos vigente. (Folios 43 a 51 al vltto).
2. Mediante oficio N° 0800 PS - 2019053247 con radicados 2019058548, 20192058544, 20192058545 y 20192058647 del 14 de noviembre de 2019, a través de correo certificado y vía correo electrónico, se remitieron comunicaciones a la sociedad investigada, con el fin de que se acercara al Instituto para surtir la notificación del Auto de Inicio y traslado No. 2019014033 del 14 de noviembre de 2019 (Folios 52 a 57).
3. A folio 38 del expediente, se aprecia la autorización otorgada por el señor David Parra, representante legal de la sociedad investigada, para que la señora Johanna Cely Castillo identificada con cédula de ciudadanía No. 1052383537, se notificara personalmente del Auto referenciado en el ítem No. 1, cuyo trámite quedó surtido el día 19 de noviembre de 2019, tal y como se aprecia a folio 51 del expediente.
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 la investigada, directamente o por medio de 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, la apoderada de la sociedad LOS HORNITOS PASTELERIA Y PANADERIA S.A.S con Nit 900121964-9, presentó escrito de descargos mediante radicado No. 20191245288 del 10 de diciembre de 2019 (Folios 61 al 72 y anexos 73 al 87).
6. El día 11 de diciembre de 2019, se profirió el auto de pruebas No. 2019015198 dentro del proceso sancionatorio No. 201605485. (Folios 88 al 90 a doble cara).
7. Mediante oficio No. 0800 PS- 2019057936 con radicados 20192065168, 20192065169, 20192065170, 20192065171 y 20192065172 del 11 de diciembre de 2019, enviado por correo certificado, se remitió a la investigada comunicación, informando sobre el auto de pruebas y el término previsto para la presentación de alegatos. (Folios 91 al 95)
8. Encontrándose dentro del término legal establecido para el efecto, la apoderada de la sociedad LOS HORNITOS PASTELERIA Y PANADERIA S.A.S con Nit 900121964-9, presentó escrito de alegatos mediante radicado No. 20201007398 del 16 de enero de 2020 (Folios 98 al 110 – anexo folios 111 al 122).



Ministerio de Salud

**RESOLUCIÓN No. 2020001404
(17 de Enero de 2020)**

"Por la cual se califica el proceso sancionatorio Nro. 201605485"

9. Mediante Resolución No. 2019057088 del 17 de diciembre de 2019, el Director General del Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos – INVIMA, resolvió en su Artículo Segundo, suspender los términos legales en los procesos sancionatorios a cargo de la Dirección de Responsabilidad Sanitaria, durante el periodo comprendido entre el día veintitrés (23) de diciembre de 2019 y el día diez (10) de enero de 2020 inclusive. (Folios 96 y 97)

ESCRITO DE DESCARGOS

Estando dentro del término legal de 15 días contados a partir de la notificación del auto de traslado de cargos, la investigada, sociedad LOS HORNITOS PASTELERIA Y PANADERIA S.A.S., presentó escrito de descargos donde expone los siguientes argumentos:

"(...)

II. ARGUMENTOS DE DESCARGOS

2. 1 GENERALIDADES RESPECTO DE TODOS LOS CARGOS TRASLADADOS MEDIANTE EL AUTO No. 2019014033 DEL 14 DE NOVIEMBRE DE 2019

2.1.1. EL DESPACHO NO IDENTIFICÓ LOS VERBOS RECTORES DE LAS CONDUCTAS ATRIBUIBLES A MI REPRESENTADA

2.1.1.1. De la revisión del Auto en virtud del cual se formuló el pliego de cargos en contra de mi poderdante, se evidencia que no existe una identificación concreta de los verbos rectores atribuibles a Hornitos. Por el contrario, los cargos anteriormente transcritos se limitan a transcribir los hallazgos encontrados en el Acta de Visita emitida mediante Oficio No. 704-0263-17 del 19 de enero de 2016 y las normas con respecto a las condiciones sanitarias que deben cumplir los establecimientos de comercio sin definir específicamente la conducta investigada.

2.1.1.2. Conforme a lo anterior, es fundamental que su Despacho tenga en cuenta que los procesos sancionatorios que son evaluados por esta Entidad deben tener como columna vertebral los cargos trasladados, pues es por medio de estos que se logra identificar de forma clara, concisa y cierta, las circunstancias de modo, tiempo y lugar, mediante las cuales se desarrollaron la o las presuntas conductas que conllevan a infracción de la normatividad sanitaria.

2.1.1.3. Dentro de los cargos que se trasladan por parte del Invima deben configurarse de forma clara los siguientes elementos: (i) la identificación del sujeto de la presunta conducta vulneradora de la normatividad sanitaria; (n) los verbos rectores de la circunstancia que afectó la ley sanitaria vigente; (H) en dónde se dio la ocurrencia del hecho; y finalmente (iv) los artículos que presuntamente se afectaron con la conducta.

2.1.1.4. Los elementos anteriormente reseñados permiten que los cargos trasladados sean claros, precisos y concretos, de tal manera que el investigado pueda ejercer una correcta defensa de sus intereses. Estos elementos son tan necesarios para efectuar un correcto traslado de cargos, que al faltar uno de ellos, el acto administrativo y en especial el cargo trasladado, tiende a generar interpretaciones erróneas, al no identificar de forma correcta las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la conducta. Lo anterior conlleva a establecer una duda razonable dentro del proceso sancionatorio.

2.1.1.5. Sobre el particular, es fundamental que su Despacho tenga en cuenta lo preceptuado en el Artículo 3 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que señala lo siguiente:

"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.



**RESOLUCIÓN No. 2020001404
(17 de Enero de 2020)**

"Por la cual se califica el proceso sancionatorio Nro. 201605485"

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. En materia administrativa sancionatoria, se observarán adicionalmente los principios de legalidad de las faltas y de las sanciones, de presunción de inocencia, de no reformatio in pejus y non bis in idem. (...)"Negrilla fuera del texto original.

2.1.1.6. Debe tener en cuenta su Despacho que, de acuerdo con el principio de legalidad en el marco de procedimientos administrativos sancionatorios, únicamente es posible sancionar aquellos hechos que han sido previamente tipificados como falta. En el caso concreto, su Despacho no motiva debidamente el Acto Administrativo al no indicar en dónde se encuentra tipificada la falta atribuible a mí representada, ni tampoco señala los cargos trasladados.

2.1.1.7. Como se mencionó anteriormente, dentro de los cargos trasladados por esta Entidad no se precisan el modo de tiempo, modo y lugar que debe tener los verbos rectores que configuran la presunta infracción a cargo de Hornitos. En consecuencia, al no establecer una conducta específica de la sociedad investigada, se vulnera uno de los principios que debe regir las actuaciones de la administración. Adicionalmente, dicha falencia imposibilita la realización de una defensa certera dentro del proceso sancionatorio, creando así una duda razonable para la sociedad en cuestión.

2.1.1.8. Respecto de la motivación de los actos administrativos, la Corte Constitucional en Sentencia T - 204 de 2012 con M.P. Dr. JORGE IVÁN PALACIO PALACIO, afirmó:

MOTIVACION DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

Fundamentos constitucionales

La motivación de los actos administrativos proviene del cumplimiento de preceptos constitucionales que garantizan que los particulares tengan la posibilidad de contradecir las decisiones de los entes públicos ante las vías gubernativa y judicial, evitando de esta forma la configuración de actos de abuso de poder. De esta forma, le corresponde a la administración motivar sus actos y a los entes judiciales decidir si tal argumentación se ajusta o no al ordenamiento jurídico. (...)" (Subrayado, Cursiva y Negrita por fuera del texto original)

2.1.1.9. Así las cosas, es claro que al no poder contradecir debidamente la decisión de su Despacho por la indebida delimitación de los cargos, se está vulnerando el debido proceso de mí representada por indebida motivación de la actuación administrativa.

2.1.1.10. Adicionalmente, resulta indispensable la aplicación del principio legal de in dubio pro administrado, desarrollado por analogía al derecho penal dentro de la jurisprudencia colombiana como garantía dentro de la potestad sancionadora. Así, mediante la Sentencia C- 763 de 2009 de la Corte Constitucional, se señaló lo siguiente:

(•...) En el derecho administrativo sancionador y dentro de él en el procedimiento administrativo disciplinario tiene plena operancia el conjunto de garantías que conforman la noción de debido proceso. Es así como los principios de la presunción de inocencia, el de in dubio pro reo, los derechos de contradicción y de controversia de las pruebas, el principio de imparcialidad, el principio nulla poena sine lege, la prohibición contenida en la fórmula non bis in idem y el principio de la cosa juzgada, deben considerarse como garantías constitucionales que presiden la potestad sancionadora de la administración y el procedimiento administrativo que se adelanta para ejercerla. (...)" Negrilla fuera del texto original.

2.1.1.11. De lo anteriormente transcrito se entiende entonces que, ante la duda y la ausencia de una tipificación correcta de la supuesta falta, se debe fallar a favor del indiciado. En el caso concreto, se acredita la existencia de una duda razonable, ya que los cargos imputados a Hornitos no presentan las condiciones de tiempo, modo y lugar mediante las cuales se precise de forma clara, precisa y concreta la conducta cometida por la investigada. Por lo tanto, si su Despacho



MINISTERIO DE SALUD

**RESOLUCIÓN No. 2020001404
(17 de Enero de 2020)**

"Por la cual se califica el proceso sancionatorio Nro. 201605485"

decide continuar con el proceso sancionatorio, estaría vulnerando el debido proceso de mi representada, toda vez que no se establece de forma clara los elementos necesarios para trasladar cargos.

2.1.1.12. En este punto es menester que su Despacho tenga en cuenta la importancia del derecho de contradicción como integrante del derecho de defensa y a su vez del debido proceso. Al respecto la Corte Constitucional en Sentencia C-617 de 1996, señaló lo siguiente:

"El orden jurídico y el Estado se hallan en la obligación de asegurar a todas las personas, en el ámbito de cualquier proceso o actuación judicial o administrativa, el derecho de defensa, que significa plena oportunidad de ser oído, de hacer valer las propias razones y argumentos, de controvertir, contradecir y objetar las pruebas en contra y de solicitar la práctica y evaluación de las que se estiman favorables, así como de ejercitar los recursos que la ley otorga." Negrilla fuera del texto original

2.1.1.13. En línea con lo anterior, mediante Sentencia C- 1270/00 proferida por el Dr. Antonio Barrera Carbonell se señaló que:

"Aun cuando el artículo 29 de la Constitución confiere al legislador la facultad de diseñar las reglas del debido proceso y la estructura probatoria de los procesos, no es menos cierto que dicha norma impone a aquél la necesidad de observar y regular ciertas garantías mínimas en materia probatoria. Como algo consustancial al derecho de defensa, debe el legislador prever que en los procesos judiciales se reconozcan a las partes los siguientes derechos: i) el derecho para presentarlas y solicitarlas; ii) el derecho para controvertir las pruebas que se presenten en su contra; el derecho a la publicidad de la prueba, pues de esta manera se asegura el derecho de contradicción; iv) el derecho a la regularidad de la prueba, esto es, observando las reglas del debido proceso, siendo nula de pleno derecho la obtenida con violación de éste; v) el derecho a que de oficio se practiquen las pruebas que resulten necesarias para asegurar el principio de realización y efectividad de los derechos; y vi) el derecho a que se evalúen por el juzgador las pruebas incorporadas al proceso." Negrilla fuera del texto original.

2.1.1.14. Respecto de la importancia del derecho de contradicción, el profesor Jairo Parra Quijano, en su obra "Manual de Derecho Probatorio", manifiesta que:

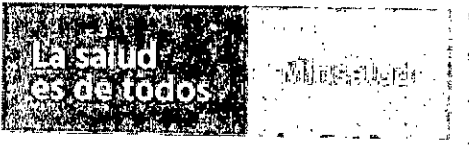
"la parte contra la cual se postula, se opine o aporte una prueba, debe conocerla, y ella (la prueba), no se puede apreciar si no se ha celebrado con audiencia o con conocimiento de esa parte. Al proceso no pueden ingresar pruebas en forma subrepticia, escondida o a espaldas de la contraparte.

"Uno de los principios de la prueba judicial es el principio de la contradicción, en virtud del cual, ella no puede ser apreciada si no se ha celebrado con audiencia, con conocimiento, de la contraparte, es decir, la prueba no contradicha carece de valor." (Resaltado fuera de texto)

2.1.1.15. En igual sentido se pronunció la Corte Suprema de Justicia en la Sentencia del 18 de julio de 1985, con ponencia del Magistrado Horacio Montoya Gil, por medio de la cual se advirtió que:

"Entre los principios que han de observarse, en la producción y aportación de la prueba al proceso, se halla el de la contradicción, según el cual la parte contra quien se opone una prueba debe gozar de la oportunidad procesal para conocerla y discutirla, es decir, la prueba debe llevarse a la causa con conocimiento y audiencia de todas las partes."

2.1.1.16. Si bien lo consignado en el Auto No. 2019014033 del 14 de noviembre de 2016 y del material probatorio que obra dentro del expediente permiten generar varios planteamientos sobre la presunta vulneración a la normatividad sanitaria por no contar con las condiciones sanitarias que debe cumplir un establecimiento fabricante de alimentos, su Despacho no desarrolla los fundamentos concretos por los que presuntamente se estaría vulnerando la normatividad sanitaria, y en consecuencia impide la debida defensa de mi representada. Por lo anterior, se solicita a su Despacho que realice un debido traslado de los cargos.



**RESOLUCIÓN No. 2020001404
(17 de Enero de 2020)**

"Por la cual se califica el proceso sancionatorio Nro. 201605485"

2.1.2. DENTRO DEL EXPEDIENTE 201605485 NO OBRA PRUEBA ALGUNA QUE DEMUESTRE QUE CON LAS PRESUNTAS VULNERACIONES A LA NORMATIVIDAD SANITARIA SE HUBIERE CAUSADO DAÑO A SALUD DE LA POBLACIÓN COLOMBIANA

2.1.2.1. Para efectos de cumplir con la función de velar por el invaluable bien individual y colectivo de la salud, la normatividad sanitaria impone una serie de requisitos de obligatorio cumplimiento para los actores que intervienen en la producción, procesamiento, expendio y almacenamiento de alimentos. Así las autoridades sanitarias se encuentran investidas con la facultad de imponer medidas sanitarias de seguridad o sanciones necesarias para garantizar el derecho a la salud.

2.1.2.2. En este orden de ideas, su Despacho debe tener en cuenta la disposición contenida en el Decreto 3075 de 1997, según la cual se señala lo siguiente:

ARTICULO 108. AMONESTACION. Consiste en la llamada de atención que se hace por escrito a quien ha violado una disposición sanitaria sin que dicha violación implique riesgo para la salud de las personas llamada que tiene por finalidad hacer ver las consecuencias del hecho, de la actividad o de la omisión y tendrá como consecuencia la contaminación. En el escrito de amonestación se precisará el plazo que se dará al infractor para el cumplimiento de las disposiciones violadas si es el caso. (...)"

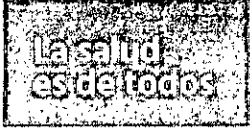
2.1.2.3. Para el caso en particular, NO EXISTIÓ RIESGO, NI DAÑO a la salud pública de los consumidores de los alimentos. Como prueba de lo anterior, se puede verificar que, aún con las presuntas inconsistencias encontradas en el establecimiento de Hornitos ubicado en el barrio Quinta Paredes de la ciudad de Bogotá DC, no existe ningún reporte ni ante el INVIMA, ni ante ninguna de las Entidades Territoriales respecto de algún daño causado por los productos que se expendían en dicho establecimiento. Adicionalmente, después de la visita del 19 de enero de 2016, mi representada procedió a realizar todas las mejoras requeridas por la Autoridad el 20 de enero de 2019, fecha en la cual se solicitó nuevamente la visita del Invima para verificar dicha situación. Lo anterior, conllevó a obtener Acta de inspección, vigilancia y control del 27 de enero de 2016, con concepto de cumplimiento favorable.

2.1.2.4. En ese orden de ideas, la sanción consistente en amonestación manifiesta que es el llamado de atención a quien ha violado una disposición sanitaria sin que dicha violación implique riesgo para la salud de las personas. Por lo anterior, en el caso concreto se solicita respetuosamente a su Despacho tener en cuenta la facultad de amonestar y en consecuencia se le solicita imponer, en caso de encontrarlo procedente, esta sanción como un llamado de atención en donde no se afectó la salud pública de los colombianos.

2.1.3. LAS CIRCUNSTANCIAS DE HECHO QUE DIERON LUGAR A LA APERTURA DEL PROCESO SANCIONATORIO DESAPARECIERON, TODA VEZ QUE EL ESTABLECIMIENTO AQUÍ MENCIONADO DEJO DE OPERAR COMO PLANTA DE PROCESAMIENTO DE ALIMENTOS.

2.1.3.1. Respetuosamente solicito a su Despacho tener en cuenta que con posterioridad a la visita adelantada por esta Entidad el 19 de enero de 2016, mi representada realizó todas las mejoras requeridas en el Acta correspondiente, según se acredita en Concepto emitido por su Despacho el 27 de enero de 2019, así como en la evidencia fotográfica que se allega con este escrito, respecto de la nueva planta de fabricación de los productos de Hornitos.

2.1.3.2. Adicionalmente ya pesar de haber realizado las mejoras requeridas, el establecimiento de procesamiento ubicado en el barrio Quinta Paredes de la ciudad de Bogotá DC se cerró, dejando únicamente un punto de venta en el primer y segundo piso del mismo. Es decir que desaparecieron las circunstancias de hecho que dieron lugar a la apertura del mismo, y se eliminó por completo cualquier circunstancia que pudiese eventualmente poner en riesgo la salud de terceros. Para referencia de su Despacho, se allega con este escrito Registro fotográfico de la nueva planta de Hornitos ubicada en la Avenida de las Américas No. 44 - 23, a la cual fueron trasladadas todas las operaciones de fabricación que se adelantaban antes en la planta ubicada en el barrio Quinta Paredes de la ciudad de Bogotá DC.



**RESOLUCIÓN No. 2020001404
(17 de Enero de 2020)**

"Por la cual se califica el proceso sancionatorio Nro. 201605485"

2.1.4. RESPECTO DE LA GRADUACIÓN DE LA SANCIÓN DENTRO DEL PROCESO SANCIONATORIO No. 201605485

2.1.4.1. El procedimiento sancionatorio en la categoría de alimentos se encuentra reglamentando por el Artículo 52 de la Resolución 2674 de 2013, de la siguiente manera:

"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,"

2.1.4.2. Teniendo en cuenta que el procedimiento será reglamentado conforme con las normas del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, es importante resaltar el Artículo 50 de esta norma, el cual dispone la graduación de las sanciones así:

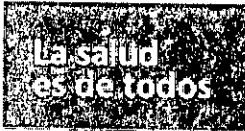
"Salvo lo dispuesto en leyes especiales, la gravedad de las faltas y el rigor de las sanciones por infracciones administrativas se graduarán atendiendo a los siguientes criterios, en cuanto resultaren aplicables:

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."

2.1.4.3. Conforme con la norma precitada, si su Despacho considera que Hornitos es una sociedad infractora de alguna de las normas sanitarias señaladas en el Auto No. 2019014033, es necesario valorar que dentro del Expediente del Proceso Sancionatorio objeto de estudio, no existe material probatorio alguno que logrará demostrar que las presuntas infracciones de mi poderdante hayan generado daño o peligro para la salud de los colombianos. Por consiguiente, dicha sanción deberá ser atenuada según numeral 1 del Artículo 50 del C.P.A.C.A.

2.1.4.4. De igual forma, la Dirección de Responsabilidad Sanitaria debe tener en cuenta que la sociedad Hornitos no tiene más procesos sancionatorios en curso o finalizados por incumplimiento a las normas sanitarias relacionadas con la imputación de cargos, o cualquier otro asunto sanitario de competencia del Instituto. Es decir, también le aplica la causal de graduación de la pena, ya que la sociedad en cuestión no ha sido reincidente en la comisión de la infracción objeto de estudio. (Numeral 3, Artículo 50 del C.P.A.C.A.)

2.1.4.5. Para continuar, el numeral 4 del Artículo 50 del C.P.A.C.A. dispuso como causal en la gravedad de la falta, la resistencia negativa u obstrucción a la acción investigadora o de supervisión. Para el caso concreto, es posible determinar que la sociedad Hornitos, contrario a la causal mencionada, estuvo dispuesta a colaborar con la Administración de forma diligente y oportuna. Prueba de ello son los Radicados No. 17006139 del 20 de enero de 2017 y 17006937 del 23 de enero de 2017, mediante los cuales se solicitó al Invima una visita de Inspección, Vigilancia y Control para corroborar el cumplimiento de las condiciones cuestionadas en la vista del 16 al 19 de enero de 2017. Lo anterior muestra que, un día después de la visita por la cual se suspendió las operaciones en el establecimiento en mención, Hornitos ya se encontraba dispuesta para recibir a los funcionarios del Invima para que ellos, pudieran verificar el total cumplimiento de la normatividad sanitaria. En consecuencia de ello, mi poderdante desde el momento que se abrió el Proceso Sancionatorio No. 201605485 ha mantenido una actitud receptiva a las



Ministerio de Salud

**RESOLUCIÓN No. 2020001404
(17 de Enero de 2020)**

"Por la cual se califica el proceso sancionatorio Nro. 201605485"

recomendaciones de la Autoridad, realizando de forma diligente y eficaz las correcciones pertinentes, dando una justificación más para atenuar la sanción en el caso de que su Despacho considere que mi poderdante es responsable de alguno de los cargos imputados.

2.1.4.6. Frente a este último punto, es importante que su Despacho considere que respecto al etiquetado y rotulado del producto SANDWICH DE PAVO, mi poderdante fue igual de diligente y eficaz para cumplir con las disposiciones contenidas en la Resolución 5109 de 2005, cambiando el etiquetado del producto.

2.1.4.7. Tal y como se mencionó en los dos numerales anteriores, Hornitos durante el proceso sancionatorio objeto de estudio, ha realizado todas las gestiones pertinentes para cumplir con las normas sanitarias cuestionadas, de manera diligente, de acuerdo con el numeral 6 del Artículo 50 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

2.1.4.8. Así las cosas, es relevante que su Despacho tenga en cuenta todas las actividades y gestiones realizadas por Hornitos en aras de cumplir por lo requerido por el Instituto. Dichas situaciones, son claros atenuantes en el caso de que la Dirección de Responsabilidad Sanitaria considere que mi poderdante si es responsable, es evidente que la única sanción aplicable al caso es la amonestación.

2.1.4.9. Finalmente, se reitera a su Despacho que con las presuntas irregularidades identificadas, en ningún momento se generó un daño a la salud de la población, y posterior a la visita se realizaron todos los ajustes pertinentes que conllevaron a la obtención de un Acta de IVC con resultados de cumplimiento favorables.

III. PETICIÓN ESPECIAL

Teniendo en cuenta los argumentos anteriormente expuestos, se solicita respetuosamente a su Despacho que se sirva tener en cuenta los descargos aquí presentados, a favor de mi poderdante y:

3.1. Proceda a dar por terminada la investigación de la referencia, y en consecuencia se exonere de responsabilidad a la sociedad LOS HORNITOS PASTELERIA Y PANADERIA S.A.S.

3.2. En caso en que su Despacho considere que no opera la exoneración de responsabilidad a favor de la sociedad LOS HORNITOS PASTELERIA Y PANADERIA S.A.S., se solicita que se imponga una sanción consistente en amonestación, como llamado de atención en donde no se afectó la salud pública y la sociedad investigada, realizó gestiones tendientes a la atenuación de la pena.

(...)"

ANALISIS DE LOS DESCARGOS

De acuerdo con los argumentos presentados por la apoderada de la sociedad LOS HORNITOS PASTELERIA Y PANADERIA S.A.S., el despacho procede a su análisis, relacionándolos con los hechos que dieron origen al presente proceso sancionatorio así:

Inicia la apoderada de la investigada relatando los hechos relevantes dentro del presente proceso sancionatorio y plantea como primer argumento el hecho de que presuntamente los cargos que se trasladaron a su representada no cumplieron con ciertos elementos, como lo son: mencionar la identificación del sujeto, los verbos rectores, en dónde ocurrió el hecho y los artículos que se vulneraron, con el fin de poder ejercer una correcta defensa por parte de la investigada.

Al respecto, es preciso indicar que los elementos citados por la defensa fueron cumplidos a cabalidad por este Despacho en el auto mediante el cual se inició el proceso sancionatorio y se

Página 7



**RESOLUCIÓN No. 2020001404
(17 de Enero de 2020)**

“Por la cual se califica el proceso sancionatorio Nro. 201605485”

trasladaron cargos a la investigada, pues en la parte resolutive de dicho acto administrativo en el artículo segundo, se indica el sujeto de la presunta conducta vulneradora contra quien se adelanta la investigación (LOS HORNITOS PASTELERIA Y PANADERIA S.A.S.), así como los verbos rectores de los dos cargos trasladados (1. Fabricar, empaclar y rotular (...) 2. Etiquetar (...)) y la indicación de la norma vulnerada en cada uno de los ítems que componen los cargos trasladados; en cuanto en donde ocurrieron los hechos, se menciona en los numerales 2 y 6 de los antecedentes del auto en mención (en las instalaciones de la sociedad LOS HORNITOS PASTELERIA Y PANADERIA S.A.S.) cuya ubicación exacta se encuentra en las actas de visita suscritas por funcionarios del Invima, que hacen parte integral del expediente y que serán analizadas en el acápite respectivo, por lo que no hay lugar a indicar que no se identificaron los verbos rectores de las conductas atribuibles a la investigada.

Continúa la defensa señalando que de acuerdo al principio de legalidad únicamente es posible sancionar aquellos hechos que han sido previamente tipificados como falta y en el caso concreto no se motivó el acto administrativo al no indicar dónde se encuentra tipificada la falta atribuible a su representada.

Ante esto, es menester señalar que el principio de legalidad es una de las manifestaciones más plausibles del debido proceso, de acuerdo al cual todas las actuaciones seguidas por el estado así como las decisiones por este adoptadas, deben ceñirse a una ley preexistente que regule la misma garantizando con ello la seguridad jurídica y evitar así la arbitrariedad frente al particular vigilado. Al respecto, vaiga decir que la concepción del principio de legalidad y la aplicación correcta y concreta de la norma sanitaria, es dada en razón a que las actuaciones emitidas por la administración deben ceñirse a lo establecido por la norma, así lo ha dicho y reiterado el H. Consejo De Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda - Subsección "A" Consejero Ponente: Alfonso Vargas Rincón, en Sentencia de veintidós (22) de mayo de dos mil ocho (2008):

“DERECHO AL DEBIDO PROCESO - Concepto

El debido proceso, como desarrollo del principio de legalidad, ha sido concebido por el constituyente como un derecho fundamental de aplicación inmediata, el cual se aplica, sin distinción alguna, a toda actuación (art. 29 de la C.P.), y del cual se desprende obviamente el derecho de defensa, constituyéndose en su núcleo esencial. Así, toda persona debe juzgarse conforme a la ley preexistente al acto que se le imputa, ante la autoridad competente y con las formalidades propias de cada juicio, es decir, que la actuación debe ceñirse a las ritualidades propias del caso. Y para que esa protección constitucional sea real y efectiva se hace necesario que tales formalidades o procedimientos se encuentren previamente señalados en un estatuto legal, de tal suerte que pueda determinarse de manera clara e inequívoca cuál ha de ser el comportamiento gubernativo o judicial a seguir en cada caso.”

Con lo anterior, la manifestación del principio de legalidad se da en tanto las actuaciones seguidas por esta entidad, se ajusten y se encuentren previstas en una norma preexistente frente al particular investigado, como lo son las Resoluciones 2674 de 2013 y 5109 de 2005, a efectos de garantizar con ello el derecho constitucional al debido proceso, las cuales soportaron cada uno de los cargos trasladados como ya se indicó anteriormente en el auto No. 2019014033 del 14 de noviembre de 2019 en el numeral segundo de la parte resolutive del mismo.

Definido entonces bajo una noción concreta el principio alegado por la defensa, y ante la ausencia de pruebas aportadas en el escrito de descargos que permita demostrar una afrenta al debido proceso, no encuentra este Despacho vulneración alguna, en tanto que las conductas endilgadas se encuentran debidamente probadas según obra en las diligencias adelantadas por funcionarios del Invima en las instalaciones de la investigada los días 16, 19 y 27 de enero de 2017.



Ministerio de Salud

**RESOLUCIÓN No. 2020001404
(17 de Enero de 2020)**

“Por la cual se califica el proceso sancionatorio Nro. 201605485”

Ahora en cuanto a la no motivación del auto que dio inicio y trasladó cargos contra la investigada, al respecto, se hace necesario precisar que la falsa motivación se configura cuando las circunstancias de hecho y de derecho que se aducen para la emisión del acto administrativo correspondiente, traducidas en la parte motiva del mismo, no tienen correspondencia con la decisión que se adopta o disfrazan los motivos reales para su expedición.

Frente al tema de la falsa motivación, la Corte Constitucional en sentencia T-1082 del 12 de diciembre de 2012, indicó:

El artículo 209 de la Constitución de 1991 estipula que, “la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad (...)”.

Una de las manifestaciones de la garantía del debido proceso, es que los actos administrativos emitidos por cualquier autoridad pública (bien sea que contengan o no alguna determinación que implique la disposición de derechos), posea un mínimo de motivación, ya que ello constituye una garantía de los principios de legalidad, publicidad, defensa y contradicción.

En consonancia con lo que se viene diciendo, la Corte Constitucional en Sentencia SU-250 de 1998[25], en la que estudió el caso de una notaría que fue retirada de su cargo sin que se hubiese motivado el acto administrativo de desvinculación, señaló:

“La motivación responde al principio de publicidad, entendiendo por tal la instrumentación de la voluntad como lo enseña Agustín Gordillo[26] quien resalta su importancia así:

La motivación del acto, contenida dentro de lo que usualmente se denomina “los considerandos” del acto, es una declaratoria de cuáles son las circunstancias de hecho y de derecho que han llevado a la emanación, o sea los motivos o presupuestos del acto; constituye por lo tanto la fundamentación fáctica y jurídica con que la administración entiende sostener la legitimidad y oportunidad de la decisión tomada y es el punto de partida para el juzgamiento de esa legitimidad. De la motivación sólo puede prescindirse en los actos tácitos, pues allí no hay siquiera una manifestación de voluntad; salvo en ese caso, ella es tan necesaria en los actos escritos como en los actos verbales.

Por tratarse de una enunciación de los hechos que la administración ha tenido en cuenta, constituye frente a ella un “medio de prueba en verdad de primer orden”, sirviendo además para la interpretación del acto.

La explicación de las razones por las cuales se hace algo es un elemento mínimo a exigirse de una conducta racional en un Estado de derecho; no creemos en consecuencia que la motivación sea exigible sólo de los actos que afectan derechos e intereses de los administrados, resuelvan recursos, etc., como sostiene alguna doctrina restrictiva; todos los actos administrativos a nuestro modo de ver, necesitan ser motivados. De cualquier manera, en lo que respecta a los “actos administrativos que son atributivos o denegatorios de derechos”, es indiscutida e indiscutible la necesidad de una “motivación razonablemente adecuada (...)”. (Subrayado fuera del texto).

La publicidad, además, está ligada a la transparencia, así lo señala Luciano Parejo:

“En la actuación y, por tanto, en el procedimiento administrativo existe una tensión específica entre el secreto y la reserva, a los que tiende por propia lógica la Administración, y la publicidad, que busca la transparencia como una técnica más al servicio tanto de la objetividad y del sometimiento pleno a la Ley y al Decreto de ésta en su acción, como de la prosecución efectiva del interés general[27]



**RESOLUCIÓN No. 2020001404
(17 de Enero de 2020)**

“Por la cual se califica el proceso sancionatorio Nro. 201605485”

Esa necesidad de motivar los actos (salvo excepciones expresamente consagradas), se integra a la publicidad, entendida como lo contrario al secreto o reserva. Por eso el retiro debe motivarse, porque si ello no ocurre materialmente no hay publicidad y se viola por tanto el debido proceso”.

Conforme a la parte considerativa, la Corte resolvió amparar los derechos de la accionante, tras considerar que la falta de motivación del acto administrativo que ordenaba su desvinculación, era violatorio de su derecho al debido proceso.

Entonces, la motivación constituye así un medio de control del acto administrativo que debe ser suficiente, “esto es, ha de dar razón plena del proceso lógico y jurídico que ha determinado la decisión, el cual no se satisface con el señalamiento de un concepto jurídico indeterminado, sino que debe obedecer a un razonamiento concreto que conduzca a la aplicación de dicho concepto a las circunstancias de hecho singulares de un determinado caso”[28].

En conclusión, la garantía del derecho al debido proceso implica que los actos administrativos en general contengan un mínimo de motivación que permita el ejercicio del derecho al acceso a la justicia, a fin de ser controvertidos, y cuando se trata del uso de facultades discrecionales, no es que no se deban motivar los actos administrativos, sino que ésta se limita a que al menos sumariamente se manifieste la adecuación de los fines de la norma que autorizó la facultad con los hechos que le sirven de causa para su aplicación.

Conforme a lo anterior, la motivación de todo acto administrativo constituye una garantía de los principios de legalidad, publicidad, defensa y contradicción del administrado, postulados que en la presente actuación administrativa han sido salvaguardados y observados, y que se traducen en la oportunidad concedida para presentar sus descargos, solicitar pruebas y ser oportunamente informados y notificados de los diferentes actos proferidos. Así mismo, la relación fáctica y jurídica expuesta en el Auto No. 2019014033 del 14 de noviembre de 2019, soportada en el material probatorio habiente en el expediente, es suficiente para sustentar y respaldar la formulación de cargos a título presuntivo a la sociedad LOS HORNITOS PASTERIA Y PANADERIA S.A.S., que viene a constituir la parte resolutive del acto administrativo, frente al cual la defensa de manera errónea lo tilda de no motivado.

Por otro lado, respecto a la no motivación invocada por la apoderada de la investigada, es claro para este Despacho que esta situación no se ha configurado en el presente proceso sancionatorio, por cuanto en ningún momento se ha engañado, fingido, simulado o faltado de veracidad dentro de la investigación administrativa.

Bajo ese entendido, la argumentación expuesta por la defensa no está dada a prosperar toda vez que precisamente de la visita realizada los días 16 y 19 de enero de 2017, se desprende el inicio y traslado de cargos dentro del presente trámite, y la aplicación de la medida sanitaria de seguridad, y no en hechos anteriores.

Indica la defensa que resulta indispensable la aplicación del principio legal de in dubio pro administrado como garantía de la potestad sancionadora, y que en ausencia de una tipificación correcta de la supuesta falta se debe fallar a favor del indiciado, ya que en el caso concreto se acredita la existencia de una duda razonable, ya que los cargos imputados a su representada no indican circunstancias de tiempo, modo y lugar.

En cuanto la aplicación del principio *in dubio pro administrado*, es necesario realizar un acercamiento al mismo poniendo de presente que su aplicación y garantía parte del supuesto de la existencia de la denominada duda razonable, así la existencia de dicha duda se erige



RESOLUCIÓN No. 2020001404
(17 de Enero de 2020)

"Por la cual se califica el proceso sancionatorio Nro. 201605485"

como soporte fundamental del denominado principio *IN DUBIO PRO REO*, que en estricta aplicación al caso sub examine dicha duda razonable no encuentra asidero fáctico o jurídico respecto de la concreción de la conducta investigada. En este sentido ha dicho la H. Corte Constitucional en sentencia C 782 de 2005 MP: Dr. ALFREDO BELTRÁN SIERRA, que:

"PRINCIPIO IN DUBIO PRO REO-Definición

El proceso penal es un instrumento creado por el Derecho para juzgar, no necesariamente para condenar. También cumple su finalidad constitucional cuando absuelve al sindicado. Es decir, a éste le asiste en todo momento la presunción de inocencia y el derecho de defensa, consecuencia de lo cual se impone el in dubio pro reo, que lleva a que mientras exista una duda razonable sobre la autoría del delito y la responsabilidad del sindicado, éste acorazado con la presunción de inocencia debe ser absuelto." (Subraya fuera texto).

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"¹ (Subraya fuera de texto)

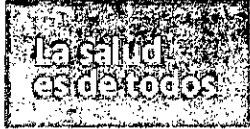
La verdad para el proceso, conforme lo anterior, se obtiene entonces a partir de aquello que según una valoración probatoria racional, resulte más probable y descarte la mayor cantidad de explicaciones contrarias, lo que permite desvirtuar de entrada la pretensión de alcanzar una verdad absoluta:

"Siendo la valoración un juicio de aceptabilidad de los enunciados fácticos en que consisten los resultados probatorios, y teniendo en cuenta que éstos se considerarán aceptables cuando su grado de probabilidad se estime suficiente, los criterios (positivos) de valoración indican cuándo un enunciado fáctico ha alcanzado un grado de probabilidad suficiente y mayor que cualquier otro 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 probabilísticos." (subraya fuera del original)²

Así las cosas para este caso en particular, la aplicación del principio *IN DUBIO PRO REO* se encuentra condicionado a la existencia de la duda razonable, frente a lo cual señala el Despacho que dicha condición previa del principio mencionado no existe en el presente caso objeto de estudio, pues se reitera que del material probatorio estudiado, así como del análisis jurídico y fáctico realizado, esta Dirección encuentra plena certeza de la existencia de la conducta, su autoría, riesgo y responsabilidad conforme los hechos acaecidos y analizados, encontrando que la sociedad investigada fabricó, empacó y rotuló productos de panadería y

¹ Sentencia 244 de 30 de mayo de 1996, Magistrado Ponente: Carlos Gaviria Díaz.

² Marina Gascón Abellán, LOS HECHOS EN EL DERECHO, BASES ARGUMENTALES DE LA PRUEBA, Marcial Pons, Madrid, 1999, página 161



INIMSA

**RESOLUCIÓN No. 2020001404
(17 de Enero de 2020)**

"Por la cual se califica el proceso sancionatorio Nro. 201605485"

repostería sin garantizar las buenas prácticas de manufactura y etiquetó el producto "sandwich con jamón de pavo domo polietileno sin peso neto" sin cumplir con los requisitos de rotulado o etiquetado que exige la normatividad sanitaria.

Seguidamente menciona la defensa la importancia del derecho de contradicción como integrante del derecho de defensa, pues señala que el auto que trasladó cargos a su representada no desarrolló fundamentos concretos por los que presuntamente se estaría vulnerando la normatividad sanitaria, impidiendo la debida defensa de la investigada.

Es menester de esta entidad, revisar si tal como lo expresa la defensa se vulneró su derecho de contradicción o de defensa, tal como lo asevera, por lo tanto se hace necesario traer a colación lo que indica el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo norma aplicable para este proceso objeto de estudio:

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

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

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

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

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

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

Artículo 49. Contenido de la decisión. El funcionario competente proferirá el acto administrativo definitivo dentro de los treinta (30) días siguientes a la presentación de los alegatos.

El acto administrativo que ponga fin al procedimiento administrativo de carácter sancionatorio deberá contener:

- 1. La individualización de la persona natural ó jurídica a sancionar.*
- 2. El análisis de hechos y pruebas con base en los cuales se impone la sanción.*
- 3. Las normas infringidas con los hechos probados.*
- 4. La decisión final de archivo o sanción y la correspondiente fundamentación (...)"*

Conforme al procedimiento referenciado, se tiene que el despacho ha sido respetuoso de los principios esenciales del debido proceso y ha actuado de la manera como indica la ley 1437 de 2011, es por esto que cuando se trasladaron cargos mediante auto No. 2019014033 del 14 de noviembre de 2019, además de concederse los tiempos para la presentación de descargos, se



La salud
es de todos

Ministerio de Salud

**RESOLUCIÓN No. 2020001404
(17 de Enero de 2020)**

"Por la cual se califica el proceso sancionatorio Nro. 201605485"

motivó de manera adecuada el acto administrativo, indicando las circunstancias de tiempo, modo y lugar que dieron origen al presente proceso sancionatorio, así como se indicó el sujeto contra quien se adelanta la investigación y las normas vulneradas; posteriormente, se profirió auto de pruebas que otorgó el término para la presentación de alegatos, y finalmente se está calificando la falta, todo dentro de los términos legales.

De igual forma esta entidad también ha garantizado de manera plena a la sancionada su derecho a la defensa, tanto en la etapa de descargos (Folio 61 al 72), como en la etapa de alegatos de conclusión, (Folios 98 al 110), escritos que están siendo debidamente analizados en la presente resolución.

Continuando con los descargos, la defensa plantea como segundo argumento que dentro del expediente no existe prueba alguna que demuestre que con las presuntas vulneraciones a la normatividad sanitaria se hubiere causado daño a la salud de la población colombiana, por cuanto no existe reporte ni ante el Invima ni ante las entidades territoriales respecto de algún daño causado por el producto, y que luego de la visita del 16 de enero de 2017 se realizaron las mejores necesarias, frente a lo cual el Despacho precisa, que pretender condicionar la aplicación de la normatividad sanitaria de alimentos a la existencia material de un resultado concreto como lo es el daño, es desconocer el carácter preventivo que tiene la legislación sanitaria, en donde no solo se sanciona los daños causados sino también las situaciones generadoras de riesgo al bien jurídicamente tutelado.

Al respecto, si bien es cierto que no existe un daño específico actual o inminente que ponga en peligro el bien jurídicamente tutelado, también lo es que el Invima debe realizar acciones de carácter preventivo como es su deber por ser autoridad sanitaria, frente a lo cual el despacho aclara que pese a la inexistencia de daño alguno por el incumplimiento de la norma sanitaria, es la puesta en peligro del bien jurídico lo que merece el reproche institucional, toda vez que fabricar, empacar y rotular productos de panadería y repostería, así como etiquetar productos, sin garantizar las buenas prácticas de manufactura ni los requisitos sobre rotulado estipuladas en la normatividad sanitaria vigente conforme a las Resoluciones 2674 de 2013 y 5109 de 2005, puede ocasionar daño a la salud y el bienestar de la población.

En ese orden de ideas, no queda dudas que las normas sanitarias están instituidas para proteger la salud pública, y todo incumplimiento a las mismas constituye un riesgo sanitario, que debe ser reprochada por la autoridad sanitaria, y en tal sentido dada la exposición de la salud a dicho riesgo generado, es tal evento el que se encuentra como censurable a la investigada, siendo inadmisibles la infracción, que ahora pretende justificar.

Por lo anterior, solicita la defensa que la sanción a imponer consista en amonestación a la luz del artículo 108 del Decreto 3075 de 1997, toda vez que no se afectó la salud pública de los colombianos.

Con relación a la aplicación del Artículo 108 del Decreto 3075 de 1995, al presente caso, este despacho le aclara que la normatividad aplicable para el caso sub examine es la Resolución 2674 de 2013, teniendo en cuenta que la ocurrencia de los hechos fueron acaecidos el día 16 de enero de 2017 así como la evaluación del rotulado de alimentos, pues cabe recordar que el Decreto 3075 de 1995 solo estuvo vigente hasta el día 12 marzo de 2015. Por lo tanto, en materia procedimental se aplicarán las disposiciones establecidas en la Ley 1437 de 2011 y la Resolución 2674 de 2013.

En consecuencia y en atención a la solicitud de una AMONESTACIÓN, sea lo primero aclarar, que mal haría este Despacho en aplicar una norma que no está vigente y lo otro en solo llamar la atención a la parte investigada cuando se demostró que se presentaron conductas



Ministerio de Salud

**RESOLUCIÓN No. 2020001404
(17 de Enero de 2020)**

"Por la cual se califica el proceso sancionatorio Nro. 201605485"

contraventoras de las buenas prácticas de manufactura y a la norma técnica de rotulado, ya que se fabricaron productos de panadería y repostería sin garantizar dichas prácticas, así como se puso a disposición del público en general un producto con información errónea y omisiones que hacen que el consumidor adquiera un producto de manera informal que le permita prever algún tipo de reacción adversa en la salud, por lo que, en este caso, el solo "llamar la atención" trae consigo consecuencias penales, disciplinarias y fiscales para los servidores públicos que actúen en tal sentido, por lo tanto, omitir dicha situación o no aplicar los postulados que trae la norma técnica específica, es desconocer el precepto consagrado en el artículo 6 de la Constitución Nacional que reza:

ARTICULO 6. *Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.* (Negrillas y subrayado nuestro)

De igual forma se le recuerda a la defensa que es tarea fundamental de este despacho, pues si bien es el legislador quien determina los montos dentro de los cuales puede encontrarse la sanción a imponer por la comisión de una falta, es deber legal y constitucional del operador Jurídico y /o administrativo, materializar lo determinado por el legislador en los casos que se presenten a su estudio; así es el mismo legislador quien ha facultado a este Instituto para que conforme su juicio y análisis del material probatorio obrante en el plenario determine cuál es el valor de la multa a imponer en cada caso concreto; así pues, es una facultad potestativa de esta entidad imponer los valores que considere ajustados y/o adecuados, claro está teniendo en cuenta los presupuestos, análisis y hechos sustentados probatoriamente en la actuación.

Como tercer argumento plantea la defensa que las circunstancias de hecho que dieron lugar a la apertura del presente proceso sancionatorio desaparecieron, toda vez que el establecimiento de propiedad de la investigada dejó de operar como planta de procesamiento de alimentos, posterior a la visita del 27 de enero de 2017 a pesar de haberse realizado las mejoras para proceder al levantamiento de la medida aplicada el 19 de enero de ese mismo año, y en la actualidad solo funciona como punto de venta.

El hecho de que la investigada haya cesado actividades productivas por voluntad propia no pueden en ningún caso, eximirla de responsabilidad pues se estaría en presencia de una actuación ilegal de esta entidad.

Efectivamente, el cese de actividades permite establecer que el bien tutelado no sigue en riesgo, y no hay conductas asociadas a la fabricación que puedan causar un daño, sin embargo, la preservación de derechos fundamentales como el de la salud y la vida, es una obligación que a todos corresponde y por tal razón el comportamiento tendiente a lograr este objetivo debe ser permanente.

El cese de actividades permite evaluar en buena forma, que la investigada no sigue cometiendo la infracción, ni sigue afectando el bien objeto de tutela, pero aun así no constituye una causal de exoneración de responsabilidad, porque la acción y/o omisiones objeto de investigación, corresponden a comportamientos anteriores que se presentaron durante la actividad de fabricación de alimentos y merecen un reproche legal, como lo establece la norma sanitaria.

Así las cosas, las acciones posteriores y el cese de actividad, se toman como un atenuante, que se aplica a favor de la investigada, en los términos previstos en el numeral 6 del art. 50 de la Ley 1437 de 2011.

Continuando con su defensa, la apoderada de la investigada plantea como cuarto argumento los criterios de graduación de la sanción, indicando que no se generó peligro para la salud de



RESOLUCIÓN No. 2020001404
(17 de Enero de 2020)
"Por la cual se califica el proceso sancionatorio Nro. 201605485"

los colombianos, que la investigada no tiene procesos sancionatorios en curso, que estuvo dispuesta a colaborar con la administración de forma diligente y oportuna realizando las correcciones pertinentes en aras de cumplir con lo requerido por el Invima, por lo que solicita que se tengan en cuenta estos argumentos como atenuantes y que la única sanción aplicable al caso es la amonestación.

Ante lo indicado por la defensa, los criterios de graduación de la sanción contemplados en el artículo 50 de la Ley 1437 de 2011, serán analizados en su totalidad por este Despacho en el acápite correspondiente de las consideraciones, sin embargo, respecto de las tres circunstancias mencionadas por la apoderada de la investigada, tenemos que aunque no se generó un riesgo si se puso en peligro de la salud de los consumidores, como ya se indicó en párrafos anteriores; ya fue sancionada con multa dentro del proceso sancionatorio 201603968, por lo que estos dos criterios no atenúan la sanción a imponer, como sí lo hace el hecho de haber realizado mejoras y haber cesado las actividades de producción.

Finalmente plantea como peticiones especiales la defensa que se dé por terminada la investigación y se exonere de responsabilidad a su representada, o de lo contrario se imponga la sanción consistente en amonestación, por lo que este Despacho en cuanto a la exoneración no accede a la misma por lo mencionado a lo largo de éste acápite, y con relación a la sanción a imponer, se graduará la falta y se aplicará la multa teniendo en cuenta los atenuantes que le sean aplicables.

Así las cosas, los argumentos expuestos por la investigada, no resultan ser una excusa para exonerarla de responsabilidad, por lo que se continúa entonces con el análisis de las pruebas legal y oportunamente incorporadas con el fin de verificar la ocurrencia de los hechos, de las mejoras implementadas y de la responsabilidad que en materia sanitaria le asiste a la investigada.

PRUEBAS

1. Copia del oficio No. 704-0144-17, con radicado 17006445 del 20 de enero de 2017, por medio del cual la Coordinación del Grupo de Trabajo Territorial Centro Oriente 2 del INVIMA, remitió a esta Dirección de Responsabilidad Sanitaria, las diligencias administrativas realizadas en las instalaciones productivas de la sociedad LOS HORNITOS PASTELERIA Y PANADERIA S.A.S con Nit 900121964-9. (Folio 1).
2. Acta de control sanitario realizado el día 16 y 19 de enero de 2017, por profesionales del INVIMA, en las instalaciones productivas de la sociedad LOS HORNITOS PASTELERIA Y PANADERIA S.A.S con Nit 900121964-9 dentro de la cual se procedió a emitir concepto sanitario DESFAVORABLE (Folios 4 a 9 al vto).
3. Copia del acta de fecha del 19 de enero de 2017 contentiva del Protocolo de Evaluación de Rotulado General de Alimentos Envasados, realizado al producto "SANDWICH CON JAMON DE PAVO POLIETILENO SIN PESO NETO" (Folio 10 a 11- Etiqueta folio 11).
4. Copia del acta del 19 de enero de 2017 contentiva de la aplicación de la medida sanitaria de seguridad consistente en la "SUSPENSIÓN TOTAL DE TRABAJOS O SERVICIOS PRODUCTIVOS EN LA PLANTA DE PROCESO". (Folio 13 a 14).
5. Acta de control sanitario realizado el día 27 de enero de 2017, por profesionales del INVIMA, en las instalaciones productivas de la sociedad LOS HORNITOS PASTELERIA Y PANADERIA S.A.S con Nit 900121964-9 dentro de la cual se procedió a emitir concepto sanitario FAVORABLE (Folios 22 a 28 al vto).



Ministerio de Salud

**RESOLUCIÓN No. 2020001404
(17 de Enero de 2020)**

“Por la cual se califica el proceso sancionatorio Nro. 201605485”

6. Copia del acta de fecha del 27 de enero de 2017 contentiva del Protocolo de Evaluación de Rotulado General de Alimentos Envasados, realizado al producto “SANDWICH CON JAMON DE PAVO POR 235 GRAMOS EMPACADO EN DOMO DE POLIETILENO” (Folio 29 a 301).
7. Acta del 27 de enero de 2017, contentiva del LEVANTAMIENTO de la medida sanitaria consistente en la SUSPENSIÓN TOTAL DE TRABAJOS O SERVICIOS PRODUCTIVOS EN LA PLANTA DE PROCESO, impuesta a la sociedad investigada el día 19 de enero de 2017 (Folio 31 a 32)
8. Certificado de Existencia y Representación Legal expedido por la Cámara de Comercio de Bogotá a nombre de la sociedad LOS HORNITOS PASTELERIA Y PANADERIA CON Nit 900121964-9. (Folios 33 a 36 y folio 39 a 42)
9. Registro fotográfico de las instalaciones de la sociedad HORNITOS PANADERIA Y PASTELERIA (Folio 83 a 87)

ANÁLISIS DE LAS PRUEBAS

Este Despacho procede a realizar el análisis de las pruebas legal y oportunamente incorporadas al proceso sancionatorio; y de esta manera establecer la existencia o no de responsabilidad sanitaria frente a las conductas investigadas, y se procederá a emitir la calificación correspondiente dentro del proceso sancionatorio.

Mediante oficio No. 704-0144-17, con radicado 17006445 del 20 de enero de 2017, la Coordinación del Grupo de Trabajo Territorial Centro Oriente 2 del INVIMA, remitió a esta Dirección de Responsabilidad Sanitaria, las diligencias administrativas realizadas en las instalaciones productivas de la sociedad LOS HORNITOS PASTELERIA Y PANADERIA S.A.S con Nit 900121964-9. (Folio 1), documentos que fueron el génesis de la presente investigación administrativa.

En lo que respecta al tema de control y vigilancia en materia sanitaria, el Consejo de Estado, se ha pronunciado en los siguientes términos:

“La acción estatal en materia de control y vigilancia de los productos que pueden ser comercializados en el mercado nacional goza de amparo constitucional, en tanto es la Carta Política la que marca el derrotero en punto de las garantías de que deben gozar los ciudadanos en tanto consumidores o usuarios, al establecer una reserva legal para la definición de los mecanismos que permiten controlar la calidad de los bienes y servicios, así como las condiciones para superar la asimetría de la información que su comercialización supone respecto de la parte débil de la relación, esto es, la de los consumidores o usuarios...”³

Dentro de la información remitida, se encuentra el Acta de control sanitario realizado el día 16 y 19 de enero de 2017, por profesionales del INVIMA, en las instalaciones productivas de la sociedad LOS HORNITOS PASTELERIA Y PANADERIA S.A.S con Nit 900121964-9 dentro de la cual se procedió a emitir concepto sanitario DESFAVORABLE (Folios 4 a 9 al vlt), por cuanto se evidenció incumplimientos de las normas sanitarias contenidas en la Resolución 2674 de 2013.

³ SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA- SUBSECCIÓN A, CONSEJ. PONENTE HERNÁN ANDRADE RINCÓN. Doce (12) de febrero de dos mil quince, Expediente: 250002326000200101450 01 (31057).



**RESOLUCIÓN No. 2020001404
(17 de Enero de 2020)**

"Por la cual se califica el proceso sancionatorio Nro. 201605485"

En dicha acta se plasmaron los aspectos verificados, dejando las respectivas observaciones que conllevaron a evaluarlos como no cumplidos. Estas soportan los cargos endilgados frente al incumplimiento de las buenas prácticas de manufactura, que motivaron que en la misma fecha se impusiera la medida sanitaria de seguridad consistente en *SUSPENSIÓN TOTAL DE TRABAJOS O SERVICIOS PRODUCTIVOS EN LA PLANTA DE PROCESO* (Folios 13 y 14 a doble cara); es importante puntualizar que las normas sanitarias regulan las condiciones de fabricación, envasado, almacenamiento, etiquetado, comercialización de productos como medicamentos, alimentos, suplementos dietarios, dispositivos médicos, bebidas alcohólicas y no alcohólicas u otros objeto de vigilancia sanitaria, en estas condiciones buscan que los productos que son objeto de uso y/o consumo por la población tengan las condiciones de inocuidad, calidad y seguridad necesarias para evitar daños y riesgos asociados a su uso y/o consumo.

La situación sanitaria encontrada que dio lugar a la aplicación de la medida sanitaria de seguridad mencionada fue:

(...)
SITUACION SANITARIA ENCONTRADA

AL LLEGAR AL ESTABLECIMIENTO SE INFORMA SOBRE EL OBJETO DE LA Y SE REALIZA RECORRIDO POR LA PLANTA EN COMPAÑÍA DE LAS PERSONAS QUE ATIENDEN LA VISTA, ENCONTRANDO INCUMPLIMIENTOS A LA REGLAMENTACION SANITARIA VIGENTE, COMO SE DESCRIBE A CONTINUACION.

1. NO CUENTA CON SEPARACION FISICA EFECTIVA DESDE EL PUNTO DE VENTA AL AREA DE ALMACENAMIENTO TEMPORAL DE PRODUCTO TERMINADO, SE OBSERVAN CANASTILLAS EN ALREDEDOR (AREA DE CARGUE) EN DEFICIENTES CONDICIONES DE LIMPIEZA, INCUMPLE NUMERALES 1.3 Y 2.1 ARTICULO 6 DE KA RESOLUCION 2674 DE 2013.

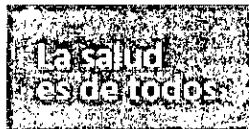
2. SE EVDIENCIA EQUIPOS CON DESPRENDIMIENTO DE PINTURA, INCUMPLE NUMERALES 1 Y 9 ARTICULO 9 DE LA RESOLUCION 2674 DE 2013.

3. EN EL PRIMER DIA DE VISITA SE OBSERVA QUE EL ENVASADO SE REALIZA PARA ALGUNOS PRODUCTOS EN EL AREA DE DESPACHO, EL EL SEGUNDO DIA DE VISITA NO QUEDA DEFINIDA EL AREA DE CORTE Y ENVASADO, INCUMPLE NUMERAL 1 ARTICULO 19 DE LA RESOLUCION 2674 DE 2013.

4. EL ESTABLECIMIENTO NO CUENTA CON NOTIFICACION, PERMISO O REGISTRO SANITARIO PARA ALGUNOS PRODUCTOS EMPACADOS QUE SE VENDEN EN PUNTOS DE VENTA A CONSUMIDOR FINAL, ACORDE CON LA RESOLUCION 719 DE 2015, INCUMPLE EL ARTICULO 37 DE LA RESOLUCION 2674 DE 2013.

5. SE OBSERVA PRESENCIA DE CUCARACHAS EN DIFERENTES AREAS DE LA PLANTA Y EXCREMENTO DE ROEDORES SOBRE CUERTO FRIO DE BODEGA DE MATERIAS PRIMAS Y EL CONTROL DE PLAGAS SE REALIZA DE MANERA CORRECTIVA, SE OBSERVAN DEFICIENCIAS DE LIMPIEZA EN DIFERENTES AREAS DE LA PLANTA ESPECIALMENTE EN RINCONES, INCUMPLE NUMERALES 1 Y 3 DEL ARTICULO 26 DE LA RESOLUCION 2674 DE 2013.

6. NO SE LLEVAN REGISTROS DE CONRTOL DEL TIEMPO Y TEMPERARTURA PARA MATERIAS PRIMAS (CREMA DE LECHE, YEMA DE HUEVO, Y DEMAS MATERIAS PRIMAS QUE REQUIERAN REFRIGERACION) MIENTRAS ESTAS SON UTILIZADAS, INCUMPLE NUMERALES 3 Y 6 ARTICULO 16 DE LA RESOLUCION 2674 DE 2013.



Ministerio de Salud

**RESOLUCIÓN No. 2020001404
(17 de Enero de 2020)**

“Por la cual se califica el proceso sancionatorio Nro. 201605485”

7. EN LA LIMPIEZA DE BANDEJAS, MOLDES Y HORNOS SE UTILIZAN ESPONJILLAS Y CEPILLOS DE ALAMBRE. INCUMPLE NUMERAL 6.5 ARTICULO 6 DE LA RESOLUCION 2674 DE 2013.

8. EL PASO DE ACCESO DE MATERIA PRIMA DESDE EL ASCENSOR HACIA EL ALMACEN SE COMUNICA AMBIENTALMENTE CON AREA DE PASTELERIA. EN AREAS DE PANADERIA Y REPOSTERIA SE EVIDENCIA AREA DE LAVADO DE UTENSILIOS QUE COMUNICA AMBIENTALMENTE CON ESTAS MISMAS. INCUMPLE NUMERALES 2.2 Y 2.3 ARTICULO 6 DE LA RESOLUCION 2674 DE 2013.

EN LA ETIQUETA DE SANWICH DE JAMON DE PAVO PRESENTA LOS SIGUIENTES INCUMPLIMIENTOS: NO DECLARA PESO NETO, NO DECLARA LA COMPOSICION DE LOS INGREDIENTES COMPUESTOS QUE CONSTITUYEN MAS DEL 5% DEL PRODUCTO INCUMPLE NUMERAL 5.2.1 LITERAL C, NUMERALES 5.3.1 Y 5.3.2 DEL ARTICULO 5, NUMERAL 4 DEL ARTICULO 6 DE LA RESOLUCION 5109 DE 2005.

EN EL MOMENTO DE CONCLUIDA ESTA VISITA NO SE ENCUENTRA PRODUCTO TERMINANDO PORQUE LOS RESPONSABLES DE LA PLANTA DECIDIERON SUSPENDER LAS ACTIVIDADES PRODUCTIVAS (...) EN LA PLANTA DE PROCESO HASTA TANTO NO SE DE CUMPLIMIENTO A LAS CAUSALES QUE ORIGINARON LA MEDIDA SANITARIA DE SEGURIDAD. DEBE RADICAR UNA SOLICITUD DE LEVANTAMIENTO DE MEDIDA SANITARIA DE SEGURIDAD ANTE EL INVIMA EN LA DIRECCION CARRERA 10 N°64-28 DE LA CIUDAD DE BOGOTA.”

(...)”

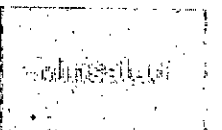
Sea del caso reiterar que los documentos suscritos por funcionarios públicos, cumplen con funciones extraprocesales de naturaleza sustancial y solemne y se han incorporado al presente proceso con el objeto de demostrar los hechos materia de investigación, gozan de presunción de legalidad ya que fueron realizados 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 es el resultado de las labores de Inspección, Vigilancia y Control.

Se reitera que la normatividad estipulada en la Ley 9 de 1979, Resolución 2674 de 2013 y, Resolución 5109 de 2005, establecen 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, materias primas de alimentos y etiquetado con el fin de proteger la vida y la salud de las personas, cuya carencia como en el presente caso no garantiza su inocuidad.

De otro lado, respecto a la inocuidad del producto de conformidad con la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación – FAO, debe entenderse:

“ ... Cuando se habla de inocuidad de los alimentos se hace referencia a todos los riesgos, sean crónicos o agudos, que pueden hacer que los alimentos sean nocivos para la salud del consumidor. Se trata de un objetivo que no es negociable. El concepto de calidad abarca todos los demás atributos que influyen en el valor de un producto para el consumidor. Engloba, por lo tanto, atributos negativos, como estado de descomposición, contaminación con suciedad, decoloración y olores desagradables, pero también atributos positivos, como origen, color, aroma, textura y métodos de elaboración de los alimentos. Esta distinción entre inocuidad y calidad tiene repercusiones en las políticas públicas e influye en la naturaleza y contenido del sistema de control de los alimentos más indicado para alcanzar objetivos nacionales predeterminados. (Negrilla y subraya fuera de texto).”⁴

⁴ <http://www.fao.org/docrep/006/y8705s/y8705s03.htm#TopOfPage>



**RESOLUCIÓN No. 2020001404
(17 de Enero de 2020)**

“Por la cual se califica el proceso sancionatorio Nro. 201605485”

Así mismo y teniendo en cuenta lo establecido por la FAO⁵, debe considerarse que las condiciones en el proceso de elaboración del alimento o las buenas prácticas de manufactura, garantizan que dentro del proceso de fabricación no incurran circunstancias que puedan constituirse en un riesgo para la salud de los potenciales consumidores, por lo cual resulta reprochable al fabricante la producción y comercialización de un alimento que tiene potencialmente comprometida su inocuidad.

Se resalta que los incumplimientos encontrados como resultado de las acciones de inspección, vigilancia y control en el establecimiento de propiedad de la investigada, originaron la aplicación de una medida sanitaria como lo ordena el artículo 576 de la ley 9 de 1979 con lo cual es suficiente para determinar que efectivamente existió vulneración a la norma sanitaria, presupuesto indispensable para dar inicio al proceso sancionatorio respectivo.

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

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

Parágrafo.- Las medidas a que se refiere este artículo serán de inmediata ejecución, tendrán carácter preventivo y transitorio y se aplicarán sin perjuicio de las sanciones a que haya lugar.

La Medida sanitaria impuesta en las instalaciones de la sociedad LOS HORNITOS PASTELERIA Y PANADERIA S.A.S., se aplicó con el fin de prevenir o impedir que la situación evidenciada continuara generando un riesgo a la salud de la comunidad. Es importante aclarar que las medidas de seguridad establecidas en la Ley 9° de 1979, están encaminadas a proteger la salud pública, razón por la cual son medidas de inmediata ejecución, ya que tienen carácter preventivo y transitorio. Por lo tanto, este documento es considerado una prueba del incumplimiento a las disposiciones de la ley sanitaria por parte de la referida sociedad quien dada su actividad económica debía conocer y darle total cumplimiento a las normas sanitarias debido a su naturaleza de orden público.

De igual manera en la visita del 19 de enero de 2017, se diligenció el Protocolo de Evaluación de Rotulado General de Alimentos Envasados, realizado al producto “SANDWICH CON JAMON DE PAVO POLIETILENO SIN PESO NETO” (Folio 10 a 11– Etiqueta folio 11), en donde evidenciaron irregularidades a las condiciones de rotulado y etiquetado de alimentos establecidos en la Resolución 5109 de 2005, en los siguientes aspectos:

(...)
5

Artículo/ Numeral	REQUISITOS GENERALES	CALIFICACION	OBSERVACIONES
5.2	LISTA DE INGREDIENTES: debe estar precedida por el término “ingrediente” y aparecer en orden decreciente.	0	No declara ingredientes para alimentos compuestos.
5.3	CONTENIDO NETO Y DE MASA ESCURRIDA: Se debe declarar en	0	No declara peso neto.

⁵ <http://www.fao.org/ag/humannutrition/foodlabel/es/>



Ministerio de Salud

**RESOLUCIÓN No. 2020001404
(17 de Enero de 2020)**

“Por la cual se califica el proceso sancionatorio Nro. 201605485”

	<i>unidades del sistema métrico (Sistema Internacional)</i>		
6	<i>El nombre del producto y el contenido neto aparecen en la cara principal de exhibición. El tamaño de las letras y números del contenido neto cumple la Resolución 5109 de 2005.</i>	0	<i>No declara Peso Neto.</i>
	<i>Cumple las normas e incluye las leyendas según requisitos específicos por producto: agua potable tratada, derivados lácteos, alimentos enriquecidos, fórmulas para lactantes, leche.</i>	0	<i>No declara el nombre específico de la harina de trigo que se encuentra en el Pan, por contener alérgeno (Gluten)</i>

(...)

Es así que, frente al tema de la vulneración de las normas técnicas sobre rotulado, se hace necesario precisar la importancia sobre el correcto uso del etiquetado y la veracidad de la información que debe contener el rotulo de un producto alimenticio.

Así entonces, la FAO⁶ (Organización para las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura), establece sobre este tema, que la etiqueta del alimento proporciona información al consumidor sobre sus cualidades, la utilización adecuada, los beneficios, los posibles riesgos, y la forma en que se produce y se comercializa; por lo tanto, resulta reprochable que el fabricante comercialice el alimento declarando información imprecisa o incompleta, máxime si se tiene en cuenta que el consumidor recibe información inmediata del producto mediante las características visuales contenidas en el empaque del alimento.

“Los clientes no compran los productos o servicios por lo que son, sino por lo que aparentan ser, de tal manera que los clientes se ven atraídos hacia las características visuales y conocidos de los empaques que, manejados de manera uniforme con otra marca, puede producir confusiones o errores en la elección de compra”⁷.

De allí la exigencia que en el rotulo, se debe declarar información veraz, clara y precisa con relación al producto.

Con relación a no declarar lista de los ingredientes para alimentos compuestos y no declarar el nombre específico de la harina de trigo que se encuentra en el pan y que contiene alérgeno, constituye un riesgo sanitario, pues se le está transmitiendo una información errada a los consumidores. Se resalta que la declaración de los ingredientes permite conocer a los consumidores qué componentes fueron utilizados al fabricar ese producto; así mismo podrá escogerlo por su contenido nutricional, garantizando una adecuada alimentación.

Adicionalmente también permiten al consumidor tomar decisiones que se adapten a sus necesidades individuales (consultar ingredientes que pueden producir alergias o intolerancias; su contenido energético, los hidratos de carbono, su contenido en grasas, ácidos grasos saturados, fibras y otros).

Por su parte, la omisión del peso del producto, no permite al consumidor escoger entre diversas opciones, aquella que le sea más rentable en términos costo-beneficios.

De igual manera, tal como lo establece la FAO⁸ respecto al rotulado de alimentos, la etiqueta proporciona información al consumidor sobre sus cualidades, la utilización adecuada, los

⁶ <http://www.fao.org/ag/humannutrition/foodlabel/es/>

⁷ <http://es.slideshare.net/ortizadrian/neuromarketing-del-producto>

⁸ <http://www.fao.org/ag/humannutrition/foodlabel/es/>



**RESOLUCIÓN No. 2020001404
(17 de Enero de 2020)**

“Por la cual se califica el proceso sancionatorio Nro. 201605485”

beneficios, los posibles riesgos, y la forma en que se produce y se comercializa; por lo que resulta contrario a las normas sanitarias, que el fabricante ponga a disposición al público el alimento omitiendo información importante que tiene la potencialidad de comprometer la inocuidad del mismo, como es el caso del número de lote, instrucciones de uso, instrucciones de conservación del alimento, nombre del fabricante ni el registro sanitario autorizado vigente; la cual suministra información importante para que el consumidor, previamente a adquirir el producto, decida o no adquirir el alimento para su consumo.

Posteriormente, mediante oficio No. 704-0265-17 con radicado 17009479 con fecha del 30/01/2017, la coordinación del Grupo de Trabajo Territorial Centro Oriente 2, remitió a este Despacho Acta de control sanitario realizado el día 27 de enero de 2017, por profesionales del INVIMA, en las instalaciones productivas de la sociedad LOS HORNITOS PASTELERIA Y PANADERIA S.A.S con Nit 900121964-9 dentro de la cual se procedió a emitir concepto sanitario FAVORABLE CON OBSERVACIONES, teniendo en cuenta las adecuaciones y mejoras realizadas (Folios 22 a 28 al vto)

Por lo anterior, se procedió a levantar medida sanitaria de seguridad aplicada el 19 de enero de 2017 consistente en SUSPENSIÓN TOTAL DE TRABAJOS O SERVICIOS PRODUCTIVOS EN LA PLANTA DE PROCESO, mediante acta de fecha 27 de enero de 2017. (Folios 31 a 32)

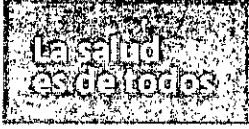
Con la situación verificada en esta última visita se prueba la implementación de correctivos frente a los incumplimientos evidenciados, actuar que si bien no constituye eximente de responsabilidad será valorado en favor de la investigada dentro de los criterios previstos en el artículo 50 de la ley 1437 de 2011.

En la misma visita, funcionarios del Invima realizaron Protocolo de Evaluación de Rotulado General de Alimentos Envasados, al producto “SANDWICH CON JAMON DE PAVO POR 235 GRAMOS EMPACADO EN DOMO DE POLIETILENO” en el que se evidencio el cumplimiento a la Resolución 2674 de 2013 (Folio 29 a 30)

Siguiendo con las pruebas obrantes en el proceso, a folios 33 a 36 y folio 39 a 42, se encuentra el certificado de existencia y Representación Legal expedido por la Cámara de Comercio de Bogotá a nombre de la sociedad LOS HORNITOS PASTELERIA Y PANADERIA S.A.S con Nit 900121964-9, documento que permitió individualizar e identificar a la investigada, determinando también su domicilio y actividad económica.

Finalmente, a folio 83 a 87, se encuentra el Registro fotográfico de las instalaciones de la sociedad HORNITOS PANADERIA Y PASTELERIA aportado por la investigada, en la cual se evidencia planos de construcción que da cuenta de las adecuaciones a la infraestructura realizada con el fin de mejorar las condiciones técnico – locativas, de acuerdo a las exigencias requeridas por funcionarios del Invima, en visita del 16 y 17 de enero del 2017, situación que será tenida en cuenta de acuerdo a los criterios de graduación establecida en el artículo 50 de la Ley 1437 del 2011.

Es por todo lo anterior, que aun no existiendo un daño cierto que hubiese ocasionado perjuicios en la salud como bien jurídico tutelado por la norma sanitaria, se hace necesaria la imposición de una sanción que permita garantizar que las condiciones sanitarias encontradas no derivaran en una situación más grave que atente contra la salud de la comunidad, pues es de aclarar que con el incumplimiento de las normatividad sanitaria vigente, los potenciales consumidores fueron efectivamente expuestos a un inminente riesgo en su salud, en los términos anteriormente explicados.



**RESOLUCIÓN No. 2020001404
(17 de Enero de 2020)**

"Por la cual se califica el proceso sancionatorio Nro. 201605485"

Para concluir, de las pruebas obrantes en el proceso se evidencia la responsabilidad de la sociedad LOS HORNITOS PASTELERIA Y PANADERIA S.A.S, por el incumplimiento a la normatividad sanitaria en materia de buenas prácticas de manufactura y rotulado. Estas pruebas permiten confirmar la ocurrencia de los hechos con que se infringen las disposiciones sanitarias y que constituyeron los cargos enjulgados. Por lo tanto, los referidos documentos, son prueba de los cargos por los que se investiga y de los cuales le asiste responsabilidad en el ámbito sanitario a la investigada.

ESCRITO DE ALEGATOS

Estando dentro del término legal la investigada sociedad LOS HORNITOS PASTELERIA Y PANADERIA S.A.S., presentó escrito de alegatos donde expone los siguientes argumentos:

"(...)

I. HECHOS

1.1 Los días 16 y 19 de enero del 2017, funcionarios del Grupo de Trabajo Territorial Costa Oriente 2 del Invima, realizaron una visita de inspección, vigilancia y control al establecimiento ubicado en la Carrera 44 A No. 24 -25, barrio Quinta Paredes de la ciudad de Bogotá DC, donde antes operaba la planta de alimentos para las panaderías denominadas Hornitos.

1.2 Mediante el Oficio Comisorio No. 704-0263-17 el Invima emitió concepto DESFAVORABLE para el establecimiento en mención y para el etiquetado y rotulado del producto SANDWICH CON JAMÓN DE PAVO DOMO POLIETILENO SIN PESO NETO.

1.3 Como consecuencia de lo anterior, mediante el Acta de Aplicación de Medica Sanitaria del 19 de enero de 2017, se decretó la medida sanitaria de seguridad consistente en la SUSPENSIÓN TOTAL DE TRABAJOS O SERVICIOS PRODUCTIVOS EN LA PLANTA DE PROCESO ubicada en la Carrera 44 A No. 24 -25, barrio Quinta Paredes de la ciudad de Bogotá DC.

1.4. El 20 de enero y 23 de enero de 2017, Hornitos mediante los Radicados No. 17006139 y 17006637 se solicitó al Grupo de Trabajo Territorial Costa Oriente 2, la programación de una nueva Visita de Inspección Vigilancia y Control para verificar que las condiciones que dieron lugar a la aplicación de la medida sanitaria de Suspensión Total sobre el establecimiento de Hornitos, ya habían sido solucionadas dando cumplimiento a la norma sanitaria correspondiente.

1.5. El 27 de enero de 2017, mediante Acta de Inspección, Vigilancia y Control, el Grupo Territorial Centro Oriente 2 del Invima, emitió concepto FAVORABLE CON OBSERVACIONES con respecto al establecimiento ubicado en el barrio Quinta Paredes de la ciudad de Bogotá DC, y al etiquetado y rotulado del producto SANDWICH DE PAVO.

1.6. Conforme a lo anterior, el 27 de enero de 2017, a través el Oficio Comisorio No. 7040482-17, el Invima procedió al levantamiento de la medida sanitaria de seguridad, al encontrar que Hornitos dio cumplimiento a cada uno de los puntos cuestionados durante la visita del 16 al 19 de enero de 2017.

1.7. El 19 de noviembre de 2019 fue notificado personalmente el Auto No. 2019014033 del 14 de noviembre de 2019 "Por medio del cual se inicia un proceso sancionatorio y se trasladan cargos Proceso No. 201605485", en contra de mi poderdante, por medio del cual se trasladaron los siguientes cargos:

"1. Fabricar, empacar y rotular productos de Panadería y Repostería sin garantizar las Buenas Prácticas de Manufactura estipuladas en la normatividad sanitaria vigente, especialmente por



La salud
es de todos

Ministerio de Salud

**RESOLUCIÓN No. 2020001404
(17 de Enero de 2020)**

"Por la cual se califica el proceso sancionatorio Nro. 201605485"

No cuenta con separación física efectiva desde el punto de venta al área de almacenamiento temporal de producto terminado, se observan canastillas alrededor (área de cargue) en deficientes condiciones de limpieza. Incumpliendo el numeral subnumeral 1.3 y numeral 2 subnumeral 2.1 del artículo 6 de la Resolución 2674 de 2013.

2. Se evidencia equipos con desprendimiento de pintura. Incumpliendo los numerales 1 y 9 del artículo 9 de la Resolución 2674 de 2013.

3. Se evidenció que el envasado se realiza para productos en el área de despacho. Así mismo, se evidenció que no queda definida el área de corte y envasado. Incumplimiento el numeral 1 del artículo 19 de la Resolución No. 2674 de 2013.

4. Se observó presencia de cucarachas en diferentes áreas de la planta y excremento de roedores sobre cuarto frío de bodega de material primas y el control de plagas se realiza de manera correctiva. Incumpliendo el numeral 3 del artículo 26 de la Resolución 2674 de 2013.

5. Se observan deficiencias de limpieza en diferentes áreas de la planta especialmente en rincones. Incumple numerales 1 del artículo 26 de la Resolución 2674 de 2013.

6. No se llevan registros de control del tiempo y temperatura para material primas (crema de leche, yema de huevo, y demás material primas que requieran refrigeración) mientras estas son utilizadas. Incumpliendo los numerales 3 y 6 artículo 16 de la Resolución 2674 de 2013.

7. En la limpieza de bandejas, moles y hornos se utilizan esponjillas y cepillos de alambre. Incumple numeral 6 subnumeral 6.5 del artículo 6 de la Resolución 2674 de 2013.

8. El paso de acceso de materia prima desde el ascensor hacia el almacén se comunica ambientalmente con área de pastelería. En áreas de panadería y repostería se evidencia área de lavado de utensilios que comunica ambientalmente con estas mismas. Incumpliendo el numeral 2 subnumerales 2.2 y 2.3 del artículo 6 de la Resolución 2674 de 2013.

2. Etiquetar el producto: SANDWICH CON JAMON DE PAVO DOMO POLIETILENO SIN PESO NETO; sin cumplir con los requisitos de rotulado o etiquetado que debe contener, de acuerdo a lo estipulado en la Resolución 5109 de 2005 así:

1. No declara la composición de los ingredientes compuestos que constituyen más del 5% del producto. Incumpliendo el numeral 5.2 subnumeral 5.2.1 literal C del artículo 5 de la Resolución 5109 de 2005.

2. No declarar el contenido neto del producto. Incumpliendo el numeral 5.3 subnumeral 5.3.1 y 5.3.2 del artículo 5 y numeral 4 del artículo 6 de la Resolución 5109 de 2005.

3. No declarar el nombre específico de la harina de trigo que se encuentra en el pan, por contener alérgeno (Gluten). Incumpliendo el numeral 5.2 subnumeral 5.2.3 del artículo 5 de la Resolución 5109 de 2005.

1.8 A través del Auto No. 2019015198 del 11 de diciembre de 2019, el Invima otorgó un día hábil para el estudio de las pruebas incorporadas en el expediente, y determinó un término de diez (10) días hábiles para presentar alegatos de conclusión.

Revisados los hechos descritos anteriormente, solicito respetuosamente a su Despacho tener en cuenta los siguientes:

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Página 23



Ministerio de Salud

**RESOLUCIÓN No. 2020001404
(17 de Enero de 2020)**

"Por la cual se califica el proceso sancionatorio Nro. 201605485"

2.2. Respetuosamente se solicita a su Despacho tener en cuenta que dentro del expediente de la referencia se configuró la Caducidad de la facultad sancionatoria, en virtud del Artículo 52 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el cual dispone lo siguiente:

"Artículo 52 de la Ley 1437 de 2011. Caducidad de la facultad sancionatoria. Salvo lo dispuesto en leyes especiales la facultad que tienen las autoridades para imponer sanciones caduca a los tres (3) años de ocurrido el hecho, la conducta u omisión que pudiere ocasionarlas, término dentro del cual el acto administrativo que impone la sanción debe haber sido expedido y notificado. Dicho acto sancionatorio es diferente de los actos que resuelven los recursos, los cuales deberán ser decididos, so pena de pérdida de competencia, en un término de un (1) año contado a partir de su debida y oportuna interposición. Si los recursos no se deciden en el término fijado en esta disposición, se entenderán fallados a favor del recurrente, sin perjuicio de la responsabilidad patrimonial y disciplinaria que tal abstención genere para el funcionario encargado de resolver

Quando se trate de un hecho o conducta continuada, este término se contará desde el día siguiente a aquel en que cesó la infracción y/o la ejecución.

La sanción decretada por acto administrativo prescribirá al cabo de cinco (5) años contados a partir de la fecha de la ejecutoria."

2.3. Ahora bien, la fecha en que empieza a contarse el término de caducidad corresponde al momento en que la Entidad conoció la ocurrencia de los hechos, tal como lo señala el Consejo de Estado mediante la Sentencia del 20 Septiembre de 2002, el Magistrado Ponente Camilo Arciniegas señalo lo siguiente:

"Para la Sala, tratándose de faltas continuadas, como el uso fraudulento del servicio de energía merced a la adulteración de los medidores, el término de caducidad de la acción sancionatoria se cuenta a partir de la fecha en que la empresa conoció la ocurrencia del acto constitutivo de falta, lo que en este caso ocurrió el 10 de enero de 1997, cuando practicó inspección técnica al inmueble" (Negrilla y subrayado por fuera del texto)

2.4. De igual forma, con respecto al momento en que se empieza a contabilizar los términos el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B, con ponencia del Dr. Carlos Enrique Moreno Rubio, en providencia del 9 de julio de 2015, expediente No. 11001-33-34-002-2013-00069-01, manifestó lo siguiente

"(...)Sobre esta materia, de tiempo atrás la Sala mantiene el criterio según el cual en aplicación del artículo 38 del Código Contencioso Administrativo, la caducidad de la facultad sancionatoria debe contabilizarse a partir del momento en que la administración conoció o debió conocer los hechos que dieron lugar a la actuación." (Negrilla y subrayado por fuera del texto)

2.5. Tal y como se demuestra en los documentos que reposan en el expediente No. 201605485, el Invima tuvo conocimiento de la presunta infracción a la norma sanitaria el día 16 de enero de 2017, fecha en la cual inició la visita de Inspección, Vigilancia y Control en el establecimiento de Hornitos. Lo anterior significa que, el Invima desde que conoció dicha infracción tenía tres años para emitir y notificar una sanción, es decir, el plazo para imponer y notificar dicha sanción venció el 16 de enero de 2020. Fecha en la cual no nos fue notificada la sanción, debido a que aún no se habían surtido todas las etapas procesales.

2.2.6 Teniendo en cuenta que dentro de éste término no se surtieron todas las etapas procesales propias del proceso sancionatorio administrativo, y que no se emitió ni notificó ninguna Resolución dentro del mismo, su Despacho debe proceder a decretar la caducidad y archivar el



La salud
es de todos

Ministerio de Salud

RESOLUCIÓN No. 2020001404

(17 de Enero de 2020)

"Por la cual se califica el proceso sancionatorio Nro. 201605485"

expediente de referencia, dado que perdió la competencia para imponer cualquier tipo de sanción dentro del proceso sancionatorio No. 201605485.

2.2.7 Conforme a lo expuesto anteriormente, se solicita a su Despacho tener en cuenta la Sentencia del 2 de Agosto de 2012, Rad. No. 25000-23-24-000-2004-0003001(17439), emitida por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, C.P. Dra. Martha Teresa Briceño De Valencia, por medio de la cual, se manifestó lo siguiente respecto de la facultad sancionatoria de la Administración:

"En relación con la interpretación que se le debe dar a esta norma, se han planteado tres tesis, a saber Una primera posición, se refiere a que se entiende ejercida la potestad sancionatoria cuando se expide el acto administrativo primigenio, es decir, el acto que resuelve el fondo del asunto (resolución que impone la sanción). Una posición intermedia, es aquella según la cual, además de expedirse el acto administrativo definitivo (primigenio), éste debe haberse notificado dentro del término de caducidad. Una última posición, es aquella que predica que además de haberse proferido y notificado el acto primigenio, se deben haber resuelto los recursos interpuestos, y notificado las decisiones sobre éstos. En este caso, encuentra la Sala que el a quo le dio aplicación a la tercera tesis, basado en el concepto de 25 de mayo de 2005, emanado de la Sala de Consulta y Servicio Civil, C.P. Dr. Enrique Arboleda Perdomo; posición de la que se discrepa, por las razones que pasan a explicarse: En primer término, es del caso señalar que esta Sección ha sido enfática en sostener que el término de los tres años previsto en el artículo 38 del Código Contencioso Administrativo se debe contabilizar desde la fecha en que se produjo el acto que ocasiona la sanción, hasta la notificación del acto administrativo que la impone, independientemente de la interposición de los recursos en la vía gubernativa. Esto quiere decir, que es la notificación del acto administrativo sancionatorio la que permite establecer si la Administración actuó antes de que operara la caducidad de la facultad sancionatoria. Tesis que coincide con lo expuesto en el pronunciamiento de la Sala Plena de esta Corporación, en el que, ante la importancia jurídica del tema de la caducidad de la facultad sancionatoria de la Administración, y la necesidad de unificación jurisprudencial sobre el mismo, se analizó el ejercicio de la facultad sancionatoria de la Administración en un proceso disciplinario. (...) "(Negrilla y subrayado por fuera del texto)

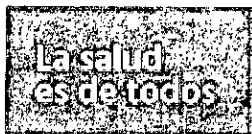
2.2.8 En armonía con lo anterior, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B, con ponencia del Dr. Carlos Enrique Moreno Rubio, en providencia del 9 de julio de 2015, expediente No. 11001-33-34-002-2013-00069-01, señaló lo siguiente:

"(...) Según los alcances de la citada norma, la administración tiene un plazo límite de tres (3) años para ejercer su potestad sancionatoria, con lo cual garantiza la seguridad y certeza de sus actuaciones y decisiones.

Sobre esta materia, de tiempo atrás la Sala mantiene el criterio según el cual en aplicación del artículo 38 del Código Contencioso Administrativo, la caducidad de la facultad sancionatoria debe contabilizarse a partir del momento en que la administración conoció o debió conocer los hechos que dieron lugar a la actuación. Así quedó expuesto, entre otras, en la sentencia dictada por la Subsección el veintidós (22) de septiembre de 2011, expediente No. 11001-1333-1006-2007-00171-01, con ponencia del H. Magistrado Dr. Freddy Ibarra Martínez, donde la controversia estaba centrada en el mismo aspecto.

La acogida brindada por la Sala a dicha tesis también implica que no es suficiente que la administración decida la respectiva investigación sino que es necesario, además, que la decisión sea dada a conocer al interesado y que se encuentre debidamente ejecutoriada " (Negrilla y subrayado por fuera del texto)

2.2.9 Por su parte, la Corte Constitucional en Sentencia C-233 de 2002, M.P. Alvaro Tafur Galvis, respecto al tema, estableció que:



Ministerio de Salud

RESOLUCIÓN No. 2020001404

(17 de Enero de 2020)

"Por la cual se califica el proceso sancionatorio Nro. 201605485"

" (...) El acto administrativo que impone la sanción debe ser expedido y notificado dentro de los tres años siguientes al acaecimiento del hecho, conducta u omisión que la origina so pena de caducidad de la facultad sancionatoria de la administración. A nuestro juicio, la norma respeta los principios de seguridad jurídica, celeridad y eficacia, así como el debido proceso, siguiendo en la materia la jurisprudencia constitucional". (Negrilla y subrayado por fuera del texto)

2.2.10 Así las cosas, y ante la falta de un pronunciamiento de fondo oportuno respecto del caso en cuestión, debe su Despacho proceder a decretar la caducidad de la facultad sancionatoria de la Administración, y dar por terminada la investigación de la referencia.

2.6. De igual manera, se solicita tener en cuenta los argumentos jurídicos desglosados dentro del escrito de descargos presentado el día 10 de diciembre de 2019 a través del Radicado No. 20191245288 (Anexo No. 1).

2.7. Tal como se expuso en el escrito de descargos, el Invima no identificó de manera concreta los verbos rectores atribuibles a Hornitos. Por el contrario, los cargos citados se limitan a transcribir los hallazgos encontrados en el Acta de Visita emitida mediante Oficio No. 704-0263-17 del 19 de enero de 2016 y las normas con respecto a las condiciones sanitarias que deben cumplir los establecimientos de comercio, sin definir específicamente la conducta investigada.

2.8. Conforme a lo anterior, se confirma que su Despacho no trasladó los cargos imputados a mi poderdante, puesto que en los procesos sancionatorios evaluados por esta Entidad, la columna vertebral de estos procesos son los cargos trasladados, pues es por medio de los mismos, que se logra identificar de forma clara, concisa y cierta, las circunstancias de modo, tiempo y lugar, mediante las cuales se desarrollaron la o las presuntas conductas que conllevan a infracción de la normatividad sanitaria.

2.9. En este orden de ideas, es importante que el Invima como autoridad competente para sancionar el incumplimiento de las normas sanitarias, tenga presente que aun cuando determine un verbo en los cargos trasladados al investigado, también deben configurarse los siguientes elementos:

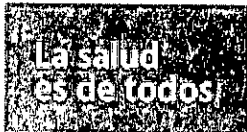
- (i) La identificación del sujeto de la presunta conducta vulneradora de la normatividad sanitaria;
- (ii) los verbos rectores de la circunstancia que afectó la ley sanitaria vigente;
- (iii) en dónde se dio la ocurrencia del hecho; y finalmente
- (iv) los artículos que presuntamente se afectaron con la conducta.

2.10. La conducta clara, concreta y concisa de un proceso sancionatorio, se determina en el texto de un cargo a través de la configuración semántica que se manifiesta a continuación:

Sujeto investigado + Verbo Rector + actividad desarrollada por el sujeto investigado + Tiempo en donde se desarrolló la supuesta conducta + Norma Sanitaria supuestamente violada.

2.11. Los elementos anteriormente reseñados permiten que los cargos trasladados sean claros, precisos y concretos, de tal manera que el investigado pueda ejercer una correcta defensa de sus intereses. Estos elementos son tan necesarios para efectuar un correcto traslado de cargos, que al faltar uno de ellos, el acto administrativo y en especial el cargo trasladado, tiende a generar interpretaciones erróneas, al no identificar de forma correcta las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la conducta. Lo anterior conlleva a establecer una duda razonable dentro del proceso sancionatorio.

2.12. Así las cosas, revisando los cargos trasladados mediante el Auto No. 2019014033 del 14 de noviembre de 2019, se confirma que los mismos carecen de los elementos esenciales para que dichos cargos sean claros, precisos y concretos. Por este motivo, no es posible garantizar un correcto ejercicio al derecho de contradicción que ostenta el investigado y además, se genera



Ministerio de Salud

RESOLUCIÓN No. 2020001404

(17 de Enero de 2020)

"Por la cual se califica el proceso sancionatorio Nro. 201605485"

una duda razonable dentro del proceso por no precisar específicamente las conductas que dieron lugar al inicio proceso sancionatorio.

2.13. Con respecto a la duda razonable, es necesario que su Despacho tenga en cuenta el principio de legalidad consagrado en el Artículo 3 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el cual señala lo siguiente:

"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.

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. En materia administrativa sancionatoria, se observarán adicionalmente los principios de legalidad de las faltas y de las sanciones, de presunción de inocencia, de no reformatio in pejus y non bis in idem. (...)"Negrilla fuera del texto original.

2.14. De igual forma, la jurisprudencia ha desarrollado la siguiente doctrina respecto a motivación de los actos administrativos, la Corte Constitucional en Sentencia T - 204 de 2012 con M.P. Dr. JORGE IVÁN PALACIO PALACIO, afirmó:

"(...) MOTIVACION DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

Fundamentos constitucionales 2.15. La motivación de los actos administrativos proviene del cumplimiento de preceptos constitucionales que garantizan que los particulares tengan la posibilidad de contradecir las decisiones de los entes públicos ante las vías gubernativa y judicial, evitando de esta forma la configuración de actos de abuso de poder. De esta forma, le corresponde a la administración motivar sus actos y a los entes judiciales decidir si tal argumentación se ajusta o no al ordenamiento jurídico (...)" (Subrayado, Cursiva y Negrilla por fuera del texto original)

2.16. Así mismo, por medio de la Sentencia C- 763 de 2009 de la Corte Constitucional, se señaló lo siguiente:

En el derecho administrativo sancionador y dentro de él en el procedimiento administrativo disciplinario tiene plena operancia el conjunto de garantías que conforman la noción de debido proceso. Es así como los principios de la presunción de inocencia, el de in dubio pro reo, los derechos de contradicción y de controversia de las pruebas, el principio de imparcialidad, el principio nulla poena sine lege, la prohibición contenida en la fórmula non bis in idem y el principio de la cosa juzgada, deben considerarse como garantías constitucionales que presiden la potestad sancionadora de la administración y el procedimiento administrativo que se adelanta para ejercerla. (...) Negrilla fuera del texto original.

2.17. Así las cosas, es claro que al no poder contradecir debidamente la decisión de su Despacho por la indebida delimitación de los cargos, se está vulnerando el debido proceso de mi representada por indebida motivación de la actuación administrativa. Lo anterior, es evidencia que ante la duda y la ausencia de una tipificación correcta de la supuesta falta, se debe fallar a favor del indiciado. En el caso concreto, se acredita la existencia de una duda razonable, ya que los cargos imputados a Hornitos no presentan las condiciones de tiempo, modo y lugar mediante las cuales se precise de forma clara, precisa y concreta la conducta cometida por la investigada. Por lo tanto, si su Despacho decide continuar con el proceso sancionatorio, estaría vulnerando el debido proceso de mi poderdante, toda vez que no se establece de forma clara los elementos necesarios para trasladar cargos.

2.18. Por consiguiente, si bien lo consignado en el Auto No. 2019014033 del 14 de noviembre de 2016 y del material probatorio que obra dentro del expediente permiten generar varios

Página 27



**RESOLUCIÓN No. 2020001404
(17 de Enero de 2020)**

“Por la cual se califica el proceso sancionatorio Nro. 201605485”

planteamientos sobre la presunta vulneración a la normatividad sanitaria por no contar con las condiciones sanitarias que debe cumplir un establecimiento fabricante de alimentos, su Despacho no desarrolla los fundamentos concretos por los que presuntamente se estaría vulnerando la normatividad sanitaria ya que su Despacho únicamente se limita a copiar y pegar las observaciones encontradas por el GTT del Invima, impidiendo así, la debida defensa de mi representada.

2.19. Ahora bien, en el supuesto en que su Despacho considere que no es procedente la exoneración de responsabilidad a Hornitos, es fundamental tener en cuenta que para el caso en particular, NO EXISTIÓ RIESGO, NI DAÑO a la salud pública de los consumidores de los alimentos. Prueba de ello, es la inexistencia de reportes ante el INVIMA o ante ninguna de las Entidades Territoriales respecto de algún daño causado por los productos que se expendían en dicho establecimiento.

2.20. Así que, en el caso de encontrar responsable a Hornitos por los cargos trasladados, la Entidad debe tener en cuenta la graduación de la sanción según el Artículo 50 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo:

“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.”

2.21. De acuerdo con la norma precitada, su Despacho en el caso de no operar la exoneración de responsabilidad, deberá sancionar a la sociedad Hornitos conforme con las normas existentes. Es decir que, en este caso, la sanción adecuada es la amonestación al no existir prueba alguna que las presuntas infracciones generaran riesgo o daño al bien jurídico tutelado (salud pública), asimismo, mi poderdante no tiene más procesos sancionatorios en curso o finalizados por incumplimiento a las normas sanitarias relacionadas con la imputación de cargos, o cualquier otro asunto sanitario de competencia del Instituto. Es decir, también le aplica la causal de graduación de la pena, ya que la sociedad en cuestión no ha sido reincidente en la comisión de la infracción objeto de estudio. (Numeral 3, Artículo 50 del C.P.A.C.A.)

2.22. Asimismo, Hornitos tuvo una actitud diligente en aras de acatar lo cuestionado por el Invima. Como evidencia de lo anterior, en el expediente obra el Concepto emitido por su Despacho el 27 de enero de 2019, el cual acredita que la planta de procesamiento de Hornitos tiene concepto favorable, dando cumplimiento a todos los puntos cuestionados en la visita del 16 de enero de 2017. Además, debe tener en cuenta que el establecimiento que dio lugar a la apertura del proceso objeto de estudio, ya no se encuentra abierto para el procesamiento de los productos de pastelería y panadería, como evidencia se allegó registro fotográfico en el escrito de descargos, mostrando la nueva planta de fabricación de los productos de Hornitos, la cual tiene concepto favorable por parte del Invima.

2.23. También, deberá graduar la sanción en caso de considerar responsable a la sociedad Hornitos, conforme con el numeral 4 del Artículo 50 del C.P.A.C.A. debido a que, contrario a la causal mencionada, mi poderdante estuvo dispuesta a colaborar con la Administración de forma diligente y oportuna. Prueba de ello son los Radicados No. 17006139 del 20 de enero de 2017 y



**RESOLUCIÓN No. 2020001404
(17 de Enero de 2020)**

"Por la cual se califica el proceso sancionatorio Nro. 201605485"

17006937 del 23 de enero de 2017, mediante los cuales se solicitó al Invima una visita de Inspección, Vigilancia y Control para corroborar el cumplimiento de las condiciones cuestionadas en la vista del 16 al 19 de enero de 2017. Lo anterior muestra que, un día después de la visita por la cual se suspendió las operaciones en el establecimiento en mención, Hornitos ya se encontraba dispuesta para recibir a los funcionarios del Invima para que ellos, pudieran verificar el total cumplimiento de la normafividad sanitaria.

2.24. Frente a este último punto, es importante que su Despacho considere que respecto al etiquetado y rotulado del producto SANDWICH DE PAVO, mi poderdante fue igual de diligente y eficaz para cumplir con las disposiciones contenidas en la Resolución 5109 de 2005, cambiando el etiquetado del producto.

2.25. En conclusión, respetuosamente solicitamos exonerar a la sociedad LOS HORNITOS PASTELERIA Y PANADERIA S.A.S., debido a que mediante al Auto No. 2019014033 por el cual se trasladaron los cargos, no se evidencia una correcta identificación de las conductas presuntamente violatorias de la normatividad sanitaria, dando como resultado, una duda razonable en contra del indiciado y una imposibilidad de ejercer correctamente el derecho de contradicción. Ahora, en caso de que su Despacho, considere que es inoperante dicha exoneración, solicitamos tener en cuenta que las presuntas violaciones a la norma sanitaria, no generaron riesgo o daño a la salud pública de los colombianos, debido a que no existen alertas sanitarias respecto de los productos producidos por Hornitos. De igual forma, si considera sancionar a mi poderdante, deberá graduar la sanción conforme con todas las gestiones que realizó la sociedad investigada en aras de corregir lo dispuesto por el Invima, y de igual forma, considerar que mi poderdante no tiene procesos en curso o finalizados ante el Invima o cualquier otra Entidad con respecto a las normas cuestionadas en este proceso.

**III. RESPECTO DE LA NOTIFICACIÓN DENTRO DEL PROCESO SANCIONATORIO No.
201605485**

3.1. Atentamente solicitamos que los actos administrativos que expida su Despacho sean notificados por medio de la notificación personal, o en caso de que sea imposible comparecer personalmente ante la Entidad, sean notificados por medio de aviso, el cual deberá ser enviado únicamente a la dirección Avenida de las Américas No. 44 - 23 de la ciudad de Bogotá DC.

3.2. Lo anterior, se fundamenta en el Artículo 56 de la Ley 1137 de 2011, el cual dispone lo siguiente:

"Las autoridades podrán notificar sus actos a través de medios electrónicos, siempre que el administrado haya aceptado este medio de notificación.

Sin embargo, durante el desarrollo de la actuación el interesado podrá solicitar a la autoridad que las notificaciones sucesivas no se realicen por medios electrónicos, sino de conformidad con los otros medios previstos en el Capítulo Quinto del presente Título.

La notificación quedará surtida a partir de la fecha y hora en que el administrado acceda al acto administrativo, fecha y hora que deberá certificar la administración."

3.3. Teniendo en cuenta lo anterior, respetuosamente solicitamos que los actos administrativos expedidos por parte de la Dirección de Responsabilidad Sanitaria sean notificados personalmente y en caso de no poder comparecer personalmente ante la Entidad, los mismos sean notificados por medio de aviso enviado a la dirección dispuesta en el título de notificaciones.

IV. PETICIÓN ESPECIAL

Teniendo en cuenta los argumentos anteriormente expuestos, se solicita respetuosamente a su Despacho que se sirva tener en cuenta los alegatos de conclusión aquí presentados, a favor de mi poderdante y:



Ministerio de Salud

**RESOLUCIÓN No. 2020001404
(17 de Enero de 2020)**

"Por la cual se califica el proceso sancionatorio Nro. 201605485"

3.1. Proceda a dar por terminada la investigación de la referencia, y en consecuencia se exonere de responsabilidad a la sociedad LOS HORNITOS PASTELERIA Y PANADERIA S.A.S.

3.2. En caso en que su Despacho considere que no opera la exoneración de responsabilidad a favor de la sociedad LOS HORNITOS PASTELERIA Y PANADERIA S.A.S., se solicita que se imponga una sanción consistente en amonestación, como llamado de atención en donde no se afectó la salud pública y la sociedad investigada, realizó gestiones tendientes a la atenuación de la pena.

(...)"

ANALISIS DE LOS ALEGATOS

De acuerdo con los argumentos presentados por la apoderada de la sociedad LOS HORNITOS PASTELERIA Y PANADERIA S.A.S., el despacho procede a su análisis, así:

Inicia la apoderada de la investigada relatando los hechos que dieron origen al presente proceso sancionatorio, así como las actuaciones procesales que se han surtido hasta el momento, líneas sobre las cuales este Despacho no tiene ninguna objeción.

Continúa la apoderada señalando que operó la caducidad de la facultad sancionatoria, toda vez que a la luz del artículo 52 de la Ley 1437 de 2011, las autoridades cuentan con 3 años a partir del conocimiento de los hechos, esto es para el caso en concreto, desde el 16 de enero de 2017, para imponer una sanción, término que según la apoderada de la investigada culminó el 16 de enero de 2020.

Respecto de lo anterior, me permito señalar que Mediante Resolución No. 2019057088 del 17 de diciembre de 2019, el Director General del Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos – INVIMA, resolvió en su Artículo Segundo, suspender los términos legales en los procesos sancionatorios a cargo de la Dirección de Responsabilidad Sanitaria, durante el periodo comprendido entre el día veintitrés (23) de diciembre de 2019 y el día diez (10) de enero de 2020 inclusive.

Así mismo, este Despacho precisa que en el proceso sancionatorio No. 201605485, se debe dar aplicación a la suspensión de términos legales ordenada mediante la Resolución No. 2019057088 del 17 de diciembre de 2019, durante el periodo comprendido entre el día veintitrés (23) de diciembre de 2019 y el día diez (10) de enero de 2020 inclusive.

En consecuencia, y en concordancia con lo establecido en el artículo 118 del Código General del Proceso conforme lo establecido en el artículo 306 de la Ley 1437 de 2011, en las actuaciones que se surtan con ocasión a los procesos sancionatorios que adelanta la Dirección de Responsabilidad Sanitaria incluyendo el presente, se contabilizarán los términos teniendo en cuenta los doce (12) días hábiles de suspensión, de manera que los términos para adoptar las actuaciones y decisiones correspondientes se entenderán contabilizadas nuevamente a partir del día hábil siguiente, es decir, desde el 13 de enero de 2020.

Por lo anterior, el término de caducidad en el presente proceso sancionatorio ya no sería el 16 de enero de 2020, sino el 3 de febrero de 2020, teniendo en cuenta que se corrió doce días hábiles, en atención a la suspensión de términos ordenada en la resolución No. 2019057088 del 17 de diciembre de 2019. Es preciso aclarar a la apoderada de la investigada, que el término para la presentación de los alegatos que se concedió mediante oficio No. 0800 PS - 2019057936 del 11 de diciembre de 2019 y que iba del 13 hasta el 27 de diciembre de 2019, es decir 10 días hábiles, se suspendió el 23 de diciembre del año anterior, fecha hasta el cual



**RESOLUCIÓN No. 2020001404
(17 de Enero de 2020)**

“Por la cual se califica el proceso sancionatorio Nro. 201605485”

avanzaban 6 días hábiles, y se reanudó el 13 de enero de 2020 extendiéndose hasta el 16 de enero del presente año, día en el que vencían los 10 días hábiles para radicar alegatos y fecha en la cual la apoderada los presentó en tiempo.

De no haber sido por la suspensión de términos mencionada, los alegatos presentados por la aquí investigada, serían extemporáneos, pues el término para tal fin hubiese culminado el 14 de enero de 2020.

De acuerdo con lo expuesto, es claro que la actuación calificatoria de la conducta aquí investigada, se está desarrollando dentro de los tres años previstos por el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011, no dando lugar a la caducidad de la facultad sancionatoria de la administración, razón por la cual se despacha desfavorablemente la petición en comento.

Seguidamente señala nuevamente los argumentos indicados en los descargos relacionados con que no se identificaron de manera concreta los verbos rectores atribuibles a la sociedad investigada, por lo que los cargos trasladados mediante Auto No. 2019014033 del 14 de noviembre de 2019 carecen de los elementos esenciales para que los mismos sean claros, precisos y concretos, razón por la cual no se garantiza un correcto ejercicio al derecho de contradicción generando duda razonable dentro del proceso, además de hacer referencia a la motivación de los actos administrativos, a la vulneración al debido proceso, a que no existió riesgo ni daño a la salud pública, motivos por los cuales debe operar la exoneración de responsabilidad o en su defecto la imposición de la sanción consistente en amonestación, teniendo en cuenta algunos criterios de graduación de la sanción que le serían aplicable a la investigada, como lo fue la actitud diligente y oportuna al implementar mejoras y cumplir con la normatividad sanitaria en el menor tiempo posible, al punto de no continuar con las actividades de procesamiento de productos de pastelería y panadería.

Dichos argumentos fueron los mismos que motivaron el escrito de descargos presentado por la apoderada de la sociedad investigada, los cuales ya fueron analizados en el acápite respectivo por este Despacho.

Continúa la apoderada solicitando que los actos administrativos que expida este Despacho sean notificados solamente personalmente o en caso de ser imposible se haga por aviso a la dirección indicada en los alegatos, requerimiento que será tenido en cuenta en lo sucesivo para el trámite de las futuras notificaciones.

Finalmente eleva dos peticiones encaminadas, la primera con la terminación del presente proceso sancionatorio y en consecuencia se exonere de responsabilidad a la investigada, y la segunda, en caso de no exonerarse, imponer sanción consistente en amonestación, solicitudes que no serán atendidas favorablemente por este Despacho por las razones ya indicadas en el análisis de los descargos.

En virtud de lo expuesto, el despacho no encuentra razones para desvirtuar los cargos señalados, ni evidencias fácticas o jurídicas que exoneren de responsabilidad sanitaria a la investigada, o la configuración de alguna situación que conlleve a archivar la investigación, o a imponer sanción consistente en amonestación, por lo tanto, no es viable acceder a lo solicitado por la investigada.

CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

En primer lugar, 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



**RESOLUCIÓN No. 2020001404
(17 de Enero de 2020)**

“Por la cual se califica el proceso sancionatorio Nro. 201605485”

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 Resolución 2674 de 2013, Resolución 5109 de 2005 y la Ley 1437 de 2011.

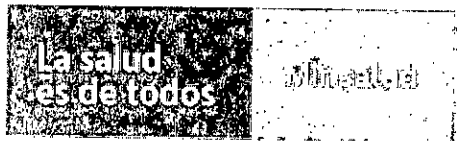
Teniendo en cuenta la suspensión de términos legales ordenada mediante la Resolución No. 2019057088 del 17 de diciembre de 2019, durante el periodo comprendido entre el día veintitrés (23) de diciembre de 2019 y el día diez (10) de enero de 2020 inclusive, y en concordancia con lo establecido en el artículo 118 del Código General del Proceso conforme lo establecido en el artículo 306 de la Ley 1437 de 2011, en las actuaciones que se surtan con ocasión a los procesos sancionatorios que adelanta la Dirección de Responsabilidad Sanitaria incluyendo el presente, se contabilizarán los términos teniendo en cuenta los doce (12) días hábiles de suspensión, de manera que los términos para adoptar las actuaciones y decisiones correspondientes se entenderán contabilizadas nuevamente a partir del día hábil siguiente, es decir, desde el (trece) 13 de enero de 2020.

Por otro lado debe considerarse que uno de los objetivos estratégicos el INVIMA es aplicar las acciones de inspección, vigilancia y control para diseñar e implementar procesos de gestión orientados a mitigar cualquier riesgo posible al bien jurídico de la salud pública, verificando que quienes ostentan la calidad de fabricantes de un producto alimenticio cuenten con las condiciones sanitarias requeridas para realizar los procesos cumplan los parámetros establecidos por la ley.

Como se ha venido expresando, debe tenerse en cuenta que 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.

Retomando en breves términos el objeto de debate y particularmente aludiendo al riesgo al que fue expuesto la salud pública, como resultado de las conductas constitutivas de infracciones sanitarias en las que incurrió la investigada, este Despacho debe insistir en que la inobservancia a las Buenas Prácticas de Manufactura para la elaboración de alimentos, tratándose de los procedimientos necesarios para lograr que los alimentos sean inocuos y aptos para el consumo humano, derivó en riesgos de promover la contaminación cruzada del producto; dificulta de manera directa los fines del INVIMA y demás entidades garantes de la salud pública, al obstaculizar la trazabilidad y el margen de cuidado sobre los productos que la autoridad ampara, no pudiendo garantizar la ejecución eficiente de las acciones de inspección, vigilancia y control, ni el aseguramiento sanitario del producto mismo.

Las anteriores apreciaciones adquieren relevancia al comprender que, en primer lugar, 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.



RESOLUCIÓN No. 2020001404
(17 de Enero de 2020)

"Por la cual se califica el proceso sancionatorio Nro. 201605485"

También, son consideradas las (BPM)⁹, como los principios básicos y prácticas generales de higiene en la manipulación, preparación, elaboración, envasado, almacenamiento, transporte y distribución de los alimentos para el consumo humano, con el objeto de garantizar que los productos se fabriquen en condiciones sanitarias adecuadas y se disminuyan los riesgos inherentes a la producción. (Min. Salud, 1997).

Entonces, las buenas prácticas de manufactura (BPM) son las herramientas básicas utilizadas en la elaboración de alimentos inocuos para el consumo humano, y se enfocan principalmente en la higiene y en la manipulación a lo largo de toda la cadena productiva. En esa medida, los establecimientos fabricantes de alimentos, no son ajenos a la obligación de cumplir con las mismas, toda vez que su aplicación en el desarrollo de los procesos de fabricación de alimentos es una garantía de calidad e inocuidad que redundará en beneficio del empresario y del consumidor, en vista de que ellas comprenden aspectos de higiene y saneamiento aplicables en el proceso de producción y manipulación de alimentos.

El contar y mantener las buenas prácticas de manufactura (BPM), tiene como función principal proteger la salud del consumidor, ya que los alimentos procesados deben llevar a cabo su compromiso fundamental de ser sanos y seguros.

Ahora, en cuanto al rotulado general de alimentos es importante considerar que las normas sobre requisitos de rotulado, se crearon con el fin de brindar al consumidor información sobre el producto lo suficientemente clara y comprensible de modo que no induzca a engaño o confusión y permita realizar una elección informada, así como la declaración de las instrucciones de uso. Todo lo anterior debía contener la información básica, técnica y normativa de la información relevante del producto, y en general dar cumplimiento a los requisitos cuyo cumplimiento dan a la autoridad sanitaria la potestad para asignar un número de Registro Sanitario que distinguirá a este producto y lo calificará como apto para el consumo o uso humano.

La Resolución 2674 de 2013, "Por la cual se reglamenta el artículo 126 del Decreto-ley 019 de 2012 y se dictan otras disposiciones" establece lo siguiente:

"(...)

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, envasado, 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, envasado, 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, envasado,*

⁹ http://vector.ucaldas.edu.co/downloads/Vector2_4.pdf



Ministerio de Salud

**RESOLUCIÓN No. 2020001404
(17 de Enero de 2020)**

"Por la cual se califica el proceso sancionatorio Nro. 201605485"

almacenamiento, transporte, distribución, importación, exportación y comercialización de alimentos para el consumo humano y materias primas para alimentos.

Parágrafo. Se exceptúa de la aplicación de la presente resolución el Sistema Oficial de Inspección, Vigilancia y Control de la Carne, Productos Cárnicos Comestibles y Derivados Cárnicos Destinados para el Consumo Humano, a que hace referencia el Decreto 1500 de 2007, modificado por los Decretos 2965 de 2008, 2380, 4131, 4974 de 2009, 3961 de 2011, 917 y 2270 de 2012 y las normas que los modifiquen, adicionen o sustituya.

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.*

(...)

BUENAS PRACTICAS DE MANUFACTURA. *Son los principios básicos y practicas 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.*

(...)

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

(...)

MANIPULADOR DE ALIMENTOS. *Es toda persona que interviene directamente, en forma permanente u ocasional, en actividades de fabricación, procesamiento, preparación, envase, almacenamiento, transporte y expendio de alimentos.*

MATERIA PRIMA. *Son las sustancias naturales o artificiales, elaboradas o no, empleadas por la industria de alimentos para su utilización directa, fraccionamiento o conversión en alimentos para consume humano.*

A pesar que las materias primas pueden o no sufrir transformaciones tecnológicas, estas deben ser consideradas como alimento para consumo humano.

(...)

FÁBRICA DE ALIMENTOS. *Es el establecimiento en el cual se realiza una o varias operaciones tecnológicas, ordenadas e higiénicas, destinadas a fraccionar, elaborar, producir, transformar o envasar alimentos para el consumo humano.*

HIGIENE DE LOS ALIMENTOS. *Todas las condiciones y medidas necesarias para asegurar la inocuidad y la aptitud de los alimentos en cualquier etapa de su manejo.*

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.*

(...)

CAPÍTULO I.

EDIFICACIÓN E INSTALACIONES.



Ministerio de Salud

RESOLUCIÓN No. 2020001404

(17 de Enero de 2020)

"Por la cual se califica el proceso sancionatorio Nro. 201605485"

ARTÍCULO 6o. 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:

1. LOCALIZACIÓN Y ACCESOS

(...)

1.3. Sus accesos y alrededores se mantendrán limpios, libres de acumulación de basuras y deberán tener superficies pavimentadas o recubiertas con materiales que faciliten el mantenimiento sanitario e impidan la generación de polvo, el estancamiento de aguas o la presencia de otras fuentes de contaminación para el alimento.

2. DISEÑO Y CONSTRUCCIÓN

2.1. La edificación debe estar diseñada y construida de manera que proteja los ambientes de producción e impida la entrada de polvo, lluvia, suciedades u otros contaminantes, así como del ingreso y refugio de plagas y animales domésticos.

2.2. La edificación debe poseer una adecuada separación física de aquellas áreas donde se realizan operaciones de producción susceptibles de ser contaminadas por otras operaciones o medios de contaminación presentes en las áreas adyacentes.

2.3. Los diversos ambientes de la edificación deben tener el tamaño adecuado para la instalación, operación y mantenimiento de los equipos, así como para la circulación del personal y el traslado de materiales o productos. Estos ambientes deben estar ubicados según la secuencia lógica del proceso, desde la recepción de los insumos hasta el despacho del producto terminado, de tal manera que se eviten retrasos indebidos y la contaminación cruzada. De ser requerido, tales ambientes deben dotarse de las condiciones de temperatura, humedad u otras necesarias para la ejecución higiénica de las operaciones de producción y/o para la conservación del alimento.

(...)

6. INSTALACIONES SANITARIAS

(...)

6.5. Cuando se requiera, las áreas de elaboración deben disponer de sistemas adecuados para la limpieza y desinfección de equipos y utensilios de trabajo. Estos sistemas deben construirse con materiales resistentes al uso y corrosión, de fácil limpieza y provistos con suficiente agua fría y/o caliente a temperatura no inferior a 80oC.

(...)

ARTÍCULO 9o. CONDICIONES ESPECÍFICAS. Los equipos y utensilios utilizados deben cumplir con las siguientes condiciones específicas:

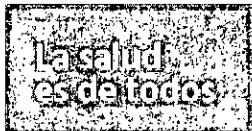
1. Los equipos y utensilios empleados en el manejo de alimentos deben estar fabricados con materiales resistentes al uso y a la corrosión, así como a la utilización frecuente de los agentes de limpieza y desinfección.

(...)

9. Las superficies exteriores de los equipos deben estar diseñadas y construidas de manera que faciliten su limpieza y desinfección y eviten la acumulación de suciedades, microorganismos, plagas u otros agentes contaminantes del alimento.

(...)

ARTÍCULO 16. MATERIAS PRIMAS E INSUMOS. Las materias primas e insumos para las actividades de fabricación, preparación, procesamiento, envase y almacenamiento de alimentos deben cumplir con los siguientes requisitos:



Ministerio de Salud

RESOLUCIÓN No. 2020001404

(17 de Enero de 2020)

"Por la cual se califica el proceso sancionatorio Nro. 201605485"

(...)

3. Las materias primas e insumos deben ser inspeccionados previo al uso, clasificados y sometidos a análisis de laboratorio cuando así se requiera, para determinar si cumplen con las especificaciones de calidad establecidas al efecto. Es responsabilidad de la persona natural o jurídica propietaria del establecimiento, garantizar la calidad e inocuidad de las materias primas e insumos.

(...)

6. Las materias primas e insumos que requieran ser almacenadas antes de entrar a las etapas de proceso, deben almacenarse en sitios adecuados que eviten su contaminación y alteración.

(...)

ARTÍCULO 19. ENVASADO Y EMBALADO. Las operaciones de envasado y embalado de los alimentos o materias primas deben cumplir con los siguientes requisitos:

1. El envasado y embalado debe hacerse en condiciones que impidan la contaminación del alimento o materias primas y debe realizarse en un área exclusiva para este fin.

(...)

CAPÍTULO VI.

SANEAMIENTO.

ARTÍCULO 26. PLAN DE SANEAMIENTO. Toda persona natural o jurídica propietaria del establecimiento que fabrique, procese, envase, embale, almacene y expendan alimentos y sus materias primas debe implantar y desarrollar un Plan de Saneamiento con objetivos claramente definidos y con los procedimientos requeridos para disminuir los riesgos de contaminación de los alimentos. Este plan debe estar escrito y a disposición de la autoridad sanitaria competente; este debe incluir como mínimo los procedimientos, cronogramas, registros, listas de chequeo y responsables de los siguientes programas:

1. Limpieza y desinfección. Los procedimientos de limpieza y desinfección deben satisfacer las necesidades particulares del proceso y del producto de que se trate. Cada establecimiento debe tener por escrito todos los procedimientos, incluyendo los agentes y sustancias utilizadas, así como las concentraciones o formas de uso, tiempos de contacto y los equipos e implementos requeridos para efectuar las operaciones y periodicidad de limpieza y desinfección.

(...)

3. Control de plagas. Las plagas deben ser objeto de un programa de control específico, el cual debe involucrar el concepto de control integral, apelando a la aplicación armónica de las diferentes medidas de control conocidas, con especial énfasis en las radicales y de orden preventivo.

(...)"

En cuanto a la **Resolución 5109 de 2005** "Por la cual se establece el reglamento técnico sobre los requisitos de rotulado o etiquetado que deben cumplir los alimentos envasados y materias primas de alimentos para consumo humano", indica:

"(...)

TÍTULO I.

OBJETO Y CAMPO DE APLICACION.



Ministerio de Salud

**RESOLUCIÓN No. 2020001404
(17 de Enero de 2020)**

“Por la cual se califica el proceso sancionatorio Nro. 201605485”

ARTÍCULO 1o. OBJETO. La presente resolución tiene por objeto establecer el reglamento técnico a través del cual se señalan los requisitos que deben cumplir los rótulos o etiquetas de los envases o empaques de alimentos para consumo humano envasados o empacados, así como los de las materias primas para alimentos, con el fin de proporcionar al consumidor una información sobre el producto lo suficientemente clara y comprensible que no induzca a engaño o confusión y que permita efectuar una elección informada.

ARTÍCULO 2o. CAMPO DE APLICACIÓN. Las disposiciones de que trata la presente resolución aplican a los rótulos o etiquetas con los que se comercialicen los alimentos para consumo humano envasados o empacados, así como los de las materias primas para alimentos, bien sean productos nacionales e importados que se comercialicen en el territorio nacional, cuyas partidas arancelarias serán las correspondientes a los productos alimenticios para consumo humano envasados o empacados que correspondan a los Capítulos 2, 3, 4, 5, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 15, 16, 17, 18, 19, 20 y 21 del Arancel de Aduanas, y las demás que correspondan de acuerdo con la clasificación. Estas deberán actualizarse conforme a las modificaciones efectuadas al mismo.

PARÁGRAFO. Los alimentos envasados o empacados deberán cumplir con lo estipulado en el reglamento técnico que se establece en la presente resolución, sin perjuicio del cumplimiento de la normatividad sanitaria vigente para cada alimento en particular o de sus materias primas.

TITULO II.

CONTENIDO TECNICO.

CAPITULO I.

DEFINICIONES.

ARTÍCULO 3o. DEFINICIONES. Para efectos del reglamento técnico que se adopta mediante la presente resolución, deberán tenerse en cuenta las siguientes definiciones:

ADITIVO ALIMENTARIO: Cualquier sustancia que no se consume normalmente como alimento por sí mismo, ni se usa como ingrediente básico del alimento, tenga o no valor nutritivo, cuya adición intencional al alimento en la fabricación, elaboración, tratamiento, envasado o empaquetado, transporte o almacenamiento provoque, o pueda esperarse que provoque directa o indirectamente, el que ella misma o sus subproductos lleguen a ser un complemento del alimento o afecten sus características. Esta definición no incluye los "contaminantes" ni las sustancias añadidas al alimento para mantener o mejorar las cualidades nutricionales.

ALIMENTO: Todo producto natural o artificial, elaborado o no, que ingerido aporta al organismo los nutrientes y la energía necesaria para el desarrollo de los procesos biológicos. Quedan 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 "especia". No incluye cosméticos, el tabaco ni las sustancias que se utilizan como medicamentos.

ALIMENTO ENVASADO: Todo alimento envuelto, empaquetado o embalado previamente, listo para ofrecerlo al consumidor o para fines de hostelería.

ALIMENTO FRACCIONADO: Es todo alimento que dadas sus características de presentación y empaque o envase, puede ser sometido a procesos de corte y/o tajado y/o molido y/o rallado para su venta al consumidor.



**RESOLUCIÓN No. 2020001404
(17 de Enero de 2020)**

“Por la cual se califica el proceso sancionatorio Nro. 201605485”

ALIMENTO REEMPACADO O REENVASADO: Es todo alimento que en lugares diferentes al sitio de fabricación, es retirado de su empaque o envase original para ser reempacado o reenvasado en presentaciones diferentes, cuyos parámetros microbiológicos, fisicoquímicos, organolépticos y en general, de composición son idénticos a los del alimento del cual proceden.

ALIMENTO PARA FINES DE HOSTELERIA: Aquellos alimentos destinados a utilizarse en restaurantes, cantinas, escuelas, hospitales e instituciones similares donde se preparan comidas para consumo inmediato.

ALIMENTOS E INGREDIENTES ALIMENTARIOS OBTENIDOS POR MEDIO DE TECNOLOGIAS DE MODIFICACION GENETICA O INGENIERIA GENETICA: Se definen como aquellos que son o que contienen organismos modificados genéticamente obtenidos como resultado de la aplicación de la tecnología de manipulación de los genes. Esta definición aplica también a los productos obtenidos a partir de organismos modificados genéticamente, pero que no los contienen.

BIOTECNOLOGIA MODERNA: Se define como:

a) Técnicas in vitro de ácido nucleico, incluidos el ácido desoxirribonucleico (ADN) recombinante y la inyección directa del ácido nucleico en las células u organismos, o

b) La fusión de células más allá de la familia taxonómica, que superan las barreras fisiológicas naturales de la reproducción o de la recombinación y que no son técnicas utilizadas en la reproducción y selección natural.

CARA PRINCIPAL DE EXHIBICION: Parte del envase con mayor posibilidad de ser exhibida, mostrada o examinada en condiciones normales y acostumbradas para la exhibición en la venta al por menor.

COADYUVANTE DE ELABORACION: Toda sustancia o materia prima, que no se consume como ingrediente alimenticio por sí mismo y que se emplea intencionalmente en la elaboración de materias primas, alimentos o sus ingredientes, para lograr una finalidad tecnológica durante el tratamiento o la elaboración.

CONSUMIDOR: Cualquier persona que compra o recibe alimento con el fin de satisfacer sus necesidades.

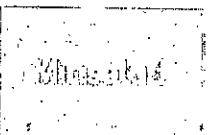
CONTENIDO NETO: Cantidad de producto sin considerar la masa (tara) o volumen del empaque, el cual deberá cumplir con las características descritas en el anexo que hace parte integral de la presente resolución.

DECLARACION DE PROPIEDADES: Cualquier representación que afirme, sugiera o implique que un alimento tiene cualidades especiales por su origen, propiedades nutritivas, naturaleza, elaboración, composición u otra cualidad cualquiera.

ENVASE: Recipiente que contiene alimentos para su entrega como un producto único, que los cubre total o parcialmente, y que incluye la tapa, los embalajes y envolturas. Un envase puede contener varias unidades o tipos de alimentos preenvasados cuando se ofrece al consumidor.

FECHA DE DURACION MINIMA: “Consumir preferentemente antes de”, es la fecha fijada por el fabricante, mediante la cual bajo determinadas condiciones de almacenamiento, expira el período durante el cual el producto es totalmente comercializable y mantiene las cualidades específicas atribuidas tácita o explícitamente, no obstante, después de esta fecha, el alimento puede ser todavía satisfactorio, pero no se considerará comercializable.

FECHA DE ENVASADO: La fecha en que se coloca el alimento en el envase, en el cual se venderá.



RESOLUCIÓN No. 2020001404
(17 de Enero de 2020)

"Por la cual se califica el proceso sancionatorio Nro. 201605485"

FECHA DE FABRICACION: La fecha en que el alimento se transforma en el producto descrito.

FECHA LIMITE DE UTILIZACION: "Fecha de vencimiento" - "Fecha límite de consumo recomendada" - "Fecha de caducidad", es la fecha fijada por el fabricante, en que termina el periodo después del cual el producto, almacenado en las condiciones indicadas, no tendrá probablemente los atributos de calidad que normalmente esperan los consumidores. Después de esta fecha, no se considerará comercializable el alimento.

INGREDIENTE: Sustancia (s) que se emplean en la fabricación o preparación de un alimento presente en el producto final, aunque posiblemente en forma modificada, incluidos los aditivos alimentarios.

LOTE: Cantidad determinada de unidades de un alimento de características similares fabricadas o producidas en condiciones esencialmente iguales que se identifican por tener el mismo código o clave de producción.

PESO ESCURRIDO: Cantidad de producto sólido una vez se ha retirado el líquido de cobertura.

MATERIA PRIMA: Sustancia natural o artificial, elaborada o no, empleada por la industria de alimentos para su utilización directa, fraccionamiento o conversión en alimentos para consumo humano.

ORGANISMO VIVO MODIFICADO: Cualquier organismo vivo que posea una combinación nueva de material genético que se haya obtenido mediante la aplicación de la biotecnología moderna.

No se consideran organismos vivos modificados los que se derivan de procesos tales como:

1. Fertilización in vitro.
2. Conjugación, trasducción, transformación, o cualquier otro proceso natural.
3. Inducción de poliploidía.
4. Mutagénesis.
5. Fusión celular (incluyendo la fusión del protoplasto) o técnicas de hibridación donde las células /protoplastos del donante se incluyen en la misma familia taxonómica.

ROTULADO O ETIQUETADO: Material escrito, impreso o gráfico que contiene el rótulo o etiqueta, y que acompaña el alimento o se expone cerca del alimento, incluso en el que tiene por objeto fomentar su venta o colocación.

ROTULO O ETIQUETA: Marbete, marca, imagen u otra materia descriptiva o gráfica, que se haya escrito, impreso, estarcido, marcado, marcado en relieve o en huecograbado o adherido al envase de un alimento.

(...)

ARTÍCULO 5o. INFORMACIÓN QUE DEBE CONTENER EL ROTULADO O ETIQUETADO.
En la medida que sea aplicable al alimento que ha de ser rotulado o etiquetado; en el rótulo o etiqueta de los alimentos envasados o empacados deberá aparecer la siguiente información:

(...)



MINISTERIO DE SALUD

RESOLUCIÓN No. 2020001404

(17 de Enero de 2020)

"Por la cual se califica el proceso sancionatorio Nro. 201605485"

5.2. Lista de ingredientes

5.2.1 La lista de ingredientes deberá figurar en el rótulo, salvo cuando se trate de alimentos de un único ingrediente.

(...)

c) Cuando un ingrediente sea a su vez producto de dos o más ingredientes, estos deben declararse como tales en la lista de ingredientes, siempre que vaya acompañado inmediatamente de una lista entre paréntesis de sus ingredientes por orden decreciente de proporciones (m/m). Cuando un ingrediente compuesto, para el que se ha establecido un nombre en la legislación sanitaria vigente, constituya menos del 5% del alimento, no será necesario declarar los ingredientes, salvo los aditivos alimentarios que desempeñan una función tecnológica en el producto acabado;

(...)

5.2.3 En la lista de ingredientes deberá emplearse un nombre específico de acuerdo con lo previsto en el numeral 5.1 sobre nombre del alimento, salvo cuando: a) Se trate de los ingredientes enumerados en el literal d) del numeral 5.2.1 de la lista de ingredientes, y b) El nombre genérico de una clase resulte más informativo. En este caso, podrán emplearse los siguientes nombres genéricos para los ingredientes que pertenecen a la clase correspondiente:

TABLA 1

Nombres genéricos correspondientes a ingredientes

Clases de ingredientes	Nombres genéricos
Aceites refinados distintos del aceite de oliva.	"Aceite", junto con el término "vegetal" o "animal", calificado con el término "hidrogenado" o "parcialmente hidrogenado", según sea el caso.
Grasas refinadas	"Grasas", junto con el término "vegetal" o "animal", según sea el caso.
Almidones distintos de los almidones modificados químicamente.	"Almidón", "Fécula".
Todas las especies de pescado, cuando este constituya un ingrediente de otro alimento y siempre que en el rótulo y la presentación de dicho alimento, no se haga referencia a una determinada especie de pescado.	"Pescado"
Toda clase de carne de aves de corral, cuando dicha carne constituya un ingrediente de otro alimento y siempre que en el rótulo y la presentación de dicho alimento no se haga referencia a un tipo de carne de aves de corral.	"Carne de aves de corral"
Toda clase de queso, cuando un queso o una mezcla de quesos constituyan un ingrediente de otro alimento y siempre que en el rótulo y la presentación de dicho alimento no se haga referencia a un tipo específico de queso.	"Queso".
Todas las especias y extractos de especias en cantidad no superior al 2% en peso, solas o mezcladas en el alimento.	"Especia", "especias", o mezclas de especias", "condimentos" según sea el caso.
Todas las hierbas aromáticas o partes de hierbas aromáticas en cantidad no superior al 2% en peso, solas o mezcladas en el alimento.	"Hierbas aromáticas" o "mezclas de hierbas aromáticas", según sea el caso.
Todas las clases de preparados de goma utilizados en la fabricación de la goma base para la goma de mascar.	"Goma base".
Sacarosa	"Azúcar".



Ministerio de Salud

RESOLUCIÓN No. 2020001404

(17 de Enero de 2020)

"Por la cual se califica el proceso sancionatorio Nro. 201605485"

<i>Dextrosa anhidra y dextrosa monohidratada.</i>	<i>"Dextrosa" o "glucosa".</i>
<i>Todos los tipos de caseinatos.</i>	<i>"Caseinatos"</i>
<i>Manteca de cacao obtenida por presión extracción o refinada.</i>	<i>"Manteca de cacao".</i>
<i>Frutas confitadas, sin exceder del 10% del peso del alimento.</i>	<i>"Frutas confitadas".</i>

c) No obstante lo estipulado en el literal a) del numeral 5.2.3., deberán declararse siempre por sus nombres específicos la grasa de cerdo, la manteca, la grasa de bovino y la grasa de pollo; d) Cuando se trate de aditivos alimentarios de uso permitido en los alimentos en general, pertenecientes a las distintas clases, deberán emplearse los siguientes nombres genéricos, junto con el nombre específico y se podrá anotar de manera opcional el número de identificación internacional:

1. Acentuador de sabor.
2. Acidulante (ácido).
3. Agente aglutinante.
4. Antiaglutinante.
5. Anticompactante.
6. Antiespumante.
7. Antioxidante.
8. Aromatizante.
9. Blanqueador.
10. Colorante natural o artificial.
11. Clarificante.
12. Edulcorante natural o artificial.
13. Emulsionante o Emulsificante.
14. Enzimas.
15. Espesante.
16. Espumante.
17. Estabilizante o Estabilizador.
18. Gasificante.
19. Gelificante.
20. Humectante.
21. Antihumectante.
22. Incrementador del volumen o leudante.
23. Propelente.
24. Regulador de la acidez o alcalinizante.
25. Sal emulsionante o sal emulsificante.
26. Sustancia conservadora o conservante.
27. Sustancia de retención del color.
28. Sustancia para el tratamiento de las harinas.
29. Sustancia para el glaseado.
30. Secuestrante;

e) Cuando se trate de aditivos alimentarios que pertenezcan a las respectivas clases aprobados por el Ministerio de la Protección Social o en su defecto figuren en las listas del Códex de Aditivos Alimentarios cuyo uso en los alimentos han sido autorizados, podrán emplearse los siguientes nombres genéricos:

1. Aroma(s) y aromatizante(s) o Sabor(es) - Saborizante(s).
2. Almidón(es) modificado(s). La expresión "aroma" deberá estar calificada con los términos "naturales", "idénticos a los naturales", "artificiales" o con una combinación de los mismos, según corresponda;



MINISTERIO DE SALUD

**RESOLUCIÓN No. 2020001404
(17 de Enero de 2020)**

"Por la cual se califica el proceso sancionatorio Nro. 201605485"

f) Cuando un aditivo requiera alguna indicación o advertencia sobre su uso se debe cumplir lo establecido en la legislación sanitaria vigente;

g) Cuando se utilice Tartrazina debe declararse expresamente y en forma visible en el rótulo del producto alimenticio que este contiene Amarillo número 5 o Tartrazina;

h) Cuando a un alimento le sea adicionado Aspartame como edulcorante artificial se debe incluir una leyenda en el rótulo en el que se indique: "FENILCETONURICOS: CONTIENE FENILALANINA".

(...)

5.3. Contenido neto y peso escurrido

5.3.1 El contenido neto deberá declararse en unidades del sistema métrico (Sistema Internacional).

5.3.2 El contenido neto deberá declararse de la siguiente forma:

a) En volumen, para los alimentos líquidos;

b) En peso, para los alimentos sólidos;

c) En peso o volumen, para los alimentos semisólidos o viscosos.

(...)

ARTÍCULO 6o. PRESENTACIÓN DE LA INFORMACIÓN EN EL ROTULADO O ETIQUETADO. La información en el rotulado o etiquetado de alimentos se presentará de la siguiente forma:

(...)

4. El nombre y el contenido neto del alimento deberán aparecer en la cara principal de exhibición en la parte del envase con mayor posibilidad de ser mostrada o examinada, en el mismo campo de visión. En el tamaño de las letras y números para la declaración del contenido neto, se debe utilizar la información contenida en el Anexo Técnico que forma parte integral de la presente resolución."

(...)"

Una vez demostrada la infracción, la Ley 9 de 1979, señala en su artículo 577 modificado por el artículo 98 del Decreto 2106 de 2019 que entró en vigencia el 25 de noviembre de 2019, lo siguiente:

"(...)

Artículo 98. Inicio de proceso sancionatorio. El artículo 577 de la Ley 9 de 1979 quedará así:

"Artículo 577. Inicio de proceso sancionatorio. La autoridad competente iniciará proceso sancionatorio en los casos que evidencie una presunta infracción o violación al régimen sanitario. Cuando se trate de productos, establecimientos y/o servicios catalogados de bajo riesgo, la apertura del proceso solo se hará cuando además de evidenciar la presunta infracción, existan indicios frente a la liberación del producto en el mercado o se haya determinado el incumplimiento de las medidas sanitarias de seguridad.



Ministerio de Salud

**RESOLUCIÓN No. 2020001404
(17 de Enero de 2020)**

"Por la cual se califica el proceso sancionatorio Nro. 201605485"

Para efectos de clasificar un producto, establecimiento y/o servicio de bajo riesgo, deberán ser atendidos los criterios, normas y reglamentos formulados a nivel nacional y adaptados a nivel territorial.

La entidad encargada de hacer cumplir las disposiciones sanitarias impondrá, mediante acto administrativo, alguna o algunas de las siguientes sanciones, según la gravedad del hecho:

- a. Amonestación;*
 - b. Multas sucesivas hasta por una suma equivalente a 10.000 salarios mínimos legales mensuales vigentes;*
 - c. Decomiso de productos;*
 - d. Suspensión o cancelación del registro o de la licencia, y*
 - e. Cierre temporal o definitivo del establecimiento, edificación o servicio respectivo."*
- (...)*

Para efectos procedimentales, el presente proceso se adelantó ajustado a lo establecido en la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo), de conformidad con artículo 52 de la Resolución 2674 de 2013, que señala:

"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."*

Así las cosas, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo establece:

(...)"

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

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

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

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

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

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



**RESOLUCIÓN No. 2020001404
(17 de Enero de 2020)**

"Por la cual se califica el proceso sancionatorio Nro. 201605485"

Artículo 49. Contenido de la decisión. El funcionario competente proferirá el acto administrativo definitivo dentro de los treinta (30) días siguientes a la presentación de los alegatos.

El acto administrativo que ponga fin al procedimiento administrativo de carácter sancionatorio deberá contener:

1. La individualización de la persona natural ó jurídica a sancionar.
2. El análisis de hechos y pruebas con base en los cuales se impone la sanción.
3. Las normas infringidas con los hechos probados.
4. La decisión final de archivo o sanción y la correspondiente fundamentación.

Antes de establecer el tipo de sanción a imponer, es necesario analizar los criterios de graduación de la sanción contenidos en el Artículo 50 de Ley 1437 de 2011.

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 el presente caso se analizarán cada uno de los anteriores numerales y se tendrán en cuenta los criterios aplicables 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 generó un riesgo inminente o peligro al incumplir con las disposiciones sanitarias que inciden en la salud individual o colectiva, razón por la cual los profesionales del Instituto procedieron a aplicar medida sanitaria de seguridad consistente en "suspensión total de trabajos o servicios", para efectos de prevenir el riesgo a la salud, de modo que este aspecto se tiene en cuenta para la imposición de sanción.

Por su parte frente al numeral 2: Dentro de las diligencias no se observa que la investigada haya obtenido beneficio económico para sí o para un tercero, como consecuencia de la infracción a la normatividad sanitaria encontrada, por lo tanto en el presente caso este criterio no se aplica para agravar la sanción.

Con respecto al numeral 3, consultada la base de datos de los procesos sancionatorios del Instituto, se encontró que la sociedad investigada ha sido objeto de sanción consistente en multa dentro del proceso sancionatorio 201603968, por ende, es reincidente. De este modo se aplica como agravante en contra de la investigada.

Respecto el numeral 4, la resistencia, negativa u obstrucción a la acción investigadora, no hay prueba dentro del plenario que así lo demuestre, por lo tanto no se aplica como agravante.



**RESOLUCIÓN No. 2020001404
(17 de Enero de 2020)**

“Por la cual se califica el proceso sancionatorio Nro. 201605485”

En lo que respecta al numeral 5, no se evidencia la existencia de prueba o indicio que conlleve a concluir que la investigada haya utilizado medios fraudulentos para ocultar la infracción o sus efectos, por lo tanto no se aplica como agravante.

En cuanto al numeral 6, existen pruebas que determinan que en ocasión a la infracción la investigada fue diligente o prudente, razón por la cual la medida sanitaria consistente en suspensión total de trabajos o servicios aplicada el 19 de enero de 2017 fue levantada en visita del 27 de enero de 2017, además de haber cesado las actividades de elaboración de productos de panadería y pastelería en el establecimiento objeto de la medida sanitaria, por lo tanto este criterio le atenúa la sanción a imponer.

En lo referente al numeral 7, de acuerdo con lo probado en el proceso, no se evidencia por parte de la investigada, el desacato de la medida sanitaria impuesta, por lo que no se tendrá en cuenta este criterio como agravante de la sanción.

En cuanto al numeral 8 referente al reconocimiento o aceptación expresa de la infracción antes del decreto de pruebas, se observa que la investigada en el escrito de descargos no acepta que trasgredió la normatividad sanitaria, por lo que este criterio no aplica.

En consecuencia, teniendo en cuenta los criterios ya expuestos y en aplicación del principio de razonabilidad, según el cual la sanción debe suponer un equilibrio y una armonía resultante de la ponderación de los intereses y derechos en conflicto, y teniendo en cuenta la conducta con la que se infringió la norma y la naturaleza del producto, se impondrá sanción pecuniaria consistente en **MULTA DE TREINTA (30)** salarios mínimos mensuales legales vigentes, suma que deberá ser cancelada dentro del término perentorio de (5) días siguientes a la ejecutoria de la presente providencia.

CALIFICACIÓN DE LA FALTA

De conformidad con la normatividad transcrita y los hechos plasmados en los documentos obrantes en el expediente, se encuentra que la sociedad **LOS HORNITOS PASTELERIA Y PANADERIA S.A.S.**, con NIT 900121964-9, infringió las disposiciones sanitarias vigentes de alimentos, al:

1. Fabricar, empacar y rotular productos de Panadería y Repostería sin garantizar las Buenas Prácticas de Manufactura estipuladas en la normatividad sanitaria vigente, especialmente por:
 1. No cuenta con separación física efectiva desde el punto de venta al área de almacenamiento temporal de producto terminado, se observan canastillas alrededor (área de cargue) en deficientes condiciones de limpieza. Incumpliendo el numeral 1 subnumeral 1.3 y numeral 2 subnumeral 2.1 del artículo 6 de la Resolución 2674 de 2013.
 2. Se evidencia equipos con desprendimiento de pintura. Incumpliendo los numerales 1 y 9 del artículo 9 de la Resolución 2674 de 2013.
 3. Se evidenció que el envasado se realiza para algunos productos en el área de despacho. Así mismo, se evidenció que no queda definida el área de corte y envasado. Incumplimiento el numeral 1 del artículo 19 de la Resolución 2674 de 2013.
 4. Se observó presencia de cucarachas en diferentes áreas de la planta y excremento de roedores sobre cuarto frío de bodega de materias primas y el control de plagas se



RESOLUCIÓN No. 2020001404

(17 de Enero de 2020)

“Por la cual se califica el proceso sancionatorio Nro. 201605485”

- realiza de manera correctiva. Incumpliendo el numeral 3 del artículo 26 de la Resolución 2674 del 2013.
5. Se observan deficiencias de limpieza en diferentes áreas de la planta especialmente en rincones. Incumple numerales 1 del artículo 26 de la Resolución 2674 de 2013.
 6. No se llevan registros de control del tiempo y temperatura para materias primas (crema de leche, yema de huevo, y demás materias primas que requieran refrigeración) mientras estas son utilizadas. Incumpliendo los numerales 3 y 6 artículo 16 de la Resolución 2674 de 2013.
 7. En la limpieza de bandejas, moldes y hornos se utilizan esponjillas y cepillos de alambre. Incumple numeral 6 subnumeral 6.5 del artículo 6 de la Resolución 2674 de 2013.
 8. El paso de acceso de materia prima desde el ascensor hacia el almacén se comunica ambientalmente con área de pastelería. En áreas de panadería y repostería se evidencia área de lavado de utensilios que comunica ambientalmente con estas mismas. Incumpliendo el numeral 2 subnumerales 2.2 y 2.3 del artículo 6 de la Resolución 2674 de 2013.
2. Etiquetar el producto: SANDWICH CON JAMON DE PAVO DOMO POLIETILENO SIN PESO NETO: sin cumplir con los requisitos de rotulado o etiquetado que debe contener, de acuerdo a lo estipulado en la Resolución 5109 de 2005 así:
1. No declara la composición de los ingredientes compuestos que constituyen más del 5% del producto. Incumpliendo el numeral 5.2 subnumeral 5.2.1 literal C del artículo 5 de la Resolución 5109 del 2005.
 2. No declarar el contenido neto del producto. Incumpliendo el numeral 5.3 subnumeral 5.3.1 y 5.3.2 del artículo 5 y numeral 4 del artículo 6 de la Resolución 5109 del 2005.
 3. No declarar el nombre específico de la harina de trigo que se encuentra en el pan, por contener alérgeno (Gluten). Incumpliendo el numeral 5.2 subnumeral 5.2.3 del artículo 5 de la Resolución 5109 del 2005.

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO.- Imponer a la sociedad **LOS HORNITOS Y PANADERIA S.A.S.**, con Nit No. **900.121.964-9**, sanción consistente en **MULTA DE TREINTA (30)** salarios mínimos mensuales legales vigentes, suma que deberá ser cancelada dentro del término perentorio de cinco (5) días siguientes a la ejecutoria de la presente providencia, consignación ésta que deberá efectuar en la **CUENTA DE CORRIENTE N° 002869998688 DEL BANCO DAVIVIENDA** a nombre del INVIMA, en el formato de consignación respectivo que lleva el logo del Instituto, recursos propios a nombre del INVIMA.

Luego de haber efectuado el pago se deberá radicar copia de la respectiva consignación en la Oficina de tesorería del INVIMA, **Carrera 10 No.64-28 Piso 1** con su respectivo acto administrativo. El no pago del valor de la multa dentro del término señalado, dará lugar al cobro por jurisdicción coactiva

ARTÍCULO SEGUNDO.- Notificar personalmente al representante legal y/o apoderado de la sociedad **LOS HORNITOS Y PANADERIA S.A.S.**, con Nit No. **900.121.964-9**, conforme a los



RESOLUCIÓN No. 2020001404
(17 de Enero de 2020)
“Por la cual se califica el proceso sancionatorio Nro. 201605485”

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


MARIA MARGARITA JARAMILLO PINEDA
Directora de Responsabilidad Sanitaria

Proyectó: *ftorados*
Revisó: *Alexandra Bonilla G.*