

Señores

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA

SECCION PRIMERA – SUBSECCION “A”

E. \_\_\_\_\_ S. \_\_\_\_\_ D. \_\_\_\_\_

S.S. I.T. ADTU. C. MARCA  
★ 12 + 11  
+ 2008 + 1070  
62928 22-JUN-17 14:17

REF.: Magistrado Ponente: Dr. LUIS MANUEL LASSO LOZANO

Exp. No. 110013342049201700139-01

Demandante: ASOCIACION DE FRIGORIFICOS DE COLOMBIA

Demandado: INVIMA Y POLICIA NACIONAL

MEDIO DE PROTECCION DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS

Asunto: CORRECCION Y ACLARACION ACCION DE CUMPLIMIENTO

Acatando lo ordenado en providencia de Junio 14 de 2017, procedemos comedidamente a presentar las correcciones de la demanda o acción, en el orden propuesto por el Honorable Magistrado Ponente:

**I. INDICACION DEL DERECHO O INTERES COLECTIVO AMENAZADO O VULNERADO** (Ley 472 de 1998, Artículo 18 Literal A)

Los derechos e intereses colectivos amenazados o vulnerados, cuya preservación, operatividad real o vigencia en la práctica, se pretende con la presenta acción, se encuentra enumerado taxativamente en el artículo 4°, literal g), de la Ley 472 de 1998:

“g) la seguridad y salubridad pública.”

**II. INDICACION DE LOS HECHOS, ACTOS, ACCIONES U OMISIONES QUE MOTIVAN LA DEMANDA O ACCION** (Ley 472 de 1998, Artículo 18, Literal B)

**HECHOS**

- 1) La carne bovina y las de otras especies, como la porcina y avícola en Colombia, se consideran artículo de primera necesidad, integrante de la canasta familiar básica diaria y su consumo generalizado o colectivo, por las familias colombianas, conlleva una estricta y coherente regulación del Estado, en todo el proceso de la cadena productiva, sacrificio, deshuese, transporte, transformación y expendio o entrega al público, para preservar el derecho colectivo a la salud pública, generado por su consumo familiar masivo.
- 2) Este consumo masivo de carnes, auspiciado por los sacrificios ilegales, en sitios no adecuados y sin inspección sanitaria, así como el transporte de carnes sin control de origen, se presenta hoy en Colombia, como un HECHO PUBLICO NOTORIO y consecuentemente, generador directo y progresivo de la multiplicidad de enfermedades transmitidas por ingesta, con grave vulneración y amenaza latente del derecho a la salud y seguridad pública, prevista taxativamente en la Ley 472 de 1998, literal g, en desarrollo de la norma constitucional superior y específica en esta materia.

- 3) Configurados, probados y reiterados estudios científicos de organismos internacionales, como la Organización Mundial de la Salud y Ministerio de Salud de Colombia, se ha determinado la multiplicidad de enfermedades que afectan al ser humano, por el referido consumo, guardando relación directa este, con la atención, en la mayoría de casos, no de la misma proporción por las entidades encargadas de atender la salud pública.

### ACCIONES U OMISIONES QUE MOTIVAN LA ACCION

1. El Estado como responsable de preservar la salud pública y el saneamiento, en cumplimiento de la norma constitucional del artículo 49, debe ejercer la vigilancia y control, que vuelvan realidad el precepto constitucional, de que la salud pública es un SERVICIO PÚBLICO a cargo del Estado:

*Artículo 49. La atención de la salud y el saneamiento ambiental, son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud”.*

Y en ejecución de esa obligación del Estado, se expidió el SISTEMA OFICIAL DE INSPECCIÓN, VIGILANCIA Y CONTROL DE LA CARNE Y PRODUCTOS CÁRNICOS COMESTIBLES, para todo el territorio nacional, desde Mayo 4 del año 2007, como una norma integral, numerada como Decreto 1500, sabiéndose por el legislador, que requería de un desarrollo reglamentario posterior, que efectivamente se hizo y principalmente para su aplicación eficiente y con una cobertura protectora de los ciudadanos, exigía asignar por competencia prevalente y exclusiva, a un organismo RESPONSABLE Y ARTICULADOR, respecto de las demás entidades en el área sanitaria, tanto nacionales, como territoriales o municipales, y la Ley radicó esa obligación y función en cabeza del INVIMA.

*“Artículo 56. Sistema Oficial de Inspección, Vigilancia y Control. El INVIMA será RESPONSABLE de la operación del sistema oficial de inspección, vigilancia y control de la carne, productos cárnicos comestibles, y derivados cárnicos, quien en función de esa responsabilidad, se ARTICULARÁ con las otras autoridades sanitarias y ambientales, para coordinar los mecanismos de integración de los diferentes programas y acciones del ámbito del sistema”.*  
*(resaltados nuestros)*

El espíritu de la Ley fue en extremo, taxativo y claro, al concretar la prevención o necesidad de articular las acciones de inspección, vigilancia y control, sobre las diferentes especies de consumo humano (bovino, porcino y avícola), por lo que los pésimos resultados que se muestran al día de hoy, responden a una OMISIÓN en esa previsión o ejecución de acciones, pobres, insuficientes o ineficientes para lograr el control estatal que se requiere, la que por la simple lectura del texto normativo, no admite disyuntivas o excusas, respecto de la responsabilidad integral de implementación del sistema oficial de control, extensivo a los órdenes departamentales y territoriales, sabiéndose que la normativa no admite mora por versar sobre el derecho a la salud y a la vida y porque ya han pasado 10 años, desde que se adoptó el sistema, en el año 2007, por el precitado decreto 1500.

2. La omisión en la ejecución de las acciones de control y prevención, de la grave, evidente y notoria afectación de la salud colectiva en Colombia, por parte de las entidades demandadas (INVIMA Y POLICIA NACIONAL), existiendo un tenor legal claro y expreso, materializa o configura la vulneración o amenaza explícita y evidente en la salud colectiva, por el consumo de las carnes sin ningún control sanitario.

Para efectos probatorios aportamos la respectiva información técnica, por demás de notoriedad pública y verificada por los organismos autorizados, que no permiten margen de duda. En este aspecto probatorio, conforme al espíritu de esta acción y mandato de la Ley 472 (artículo 30), el juez constitucional en su poder discrecional, podrá de oficio motivar su decisión, con los conceptos técnicos que considere debe allegar, para sustentar su fallo de fondo, dado que nos encontramos ante la protección de un derecho colectivo (salud pública), objeto de esta vía de accionamiento popular.

*“El Juez impartirá las ordenes necesarias, para suplir la deficiencia y obtener los elementos probatorios indispensables para proferir un fallo de mérito, solicitando dichos experticios probatorios, a la entidad pública, cuyo objeto este referido al tema materia de debate y con cargo a ella”.*

- 3. La evidencia publica que afecta gravemente la salud pública, en el territorio nacional, por omisión o cumplimiento de lo previsto en la Ley, por parte de las autoridades competentes, puede ser observada, denotada o configurada como hecho probado, por el Honorable Magistrado, del tenor literal o hechos motivadores consagrados en un norma jurídica, como lo es, el Decreto 1362 de 25 de Junio de 2012, expedido directamente por la Presidencia de la República, haciendo énfasis al Magistrado, que la norma surge a la vida jurídica, cinco (5) años después, de haberse expedido el Sistema Oficial de la carne, mediante Decreto 1500 del 2007, es decir, genera una evidencia probatoria del hecho de la afectación grave a la salubridad y seguridad pública, lógicamente derivada de lo que allí literalmente se expresa en esa motivación.

En el aspecto probatorio y de la notoriedad o evidencia pública, que respetuosamente exponemos al juzgador constitucional, transcribimos el tenor motivacional del precitado Decreto 1362 de 2012:

*“que se ha podido verificar la existencia de prácticas de sacrificio de animales, destinados para el consumo humano, que incumple con las condiciones higiénico- sanitarias establecidas en la normatividad vigente”*

*“que la comercialización de productos, cuya inocuidad no cumple las exigencias en salud pública, expone a la población en general, ante un riesgo para la salud humana”. (subrayado nuestro)*

Y después de estos considerandos o motivaciones, se decreta la creación de la Comisión Nacional Intersectorial para la Coordinación y Orientación Superior del Beneficio de Animales, destinados para el consumo humano.

- 4. Reconocida la afectación del derecho colectivo a la salud pública, la norma anterior, surge también la inequívoca conclusión, de que las entidades aquí demandadas y la misma Comisión Nacional, encargada de trazar las directrices de su operatividad, en defensa del derecho colectivo aquí tratado, dejan ver de bulto o salta a la vista, la omisión o incumplimiento de la normativa, cuya declaratoria judicial pretendemos.
- 5. Las omisiones por parte de las entidades demandadas, como autoridades competentes, existiendo unas normativas, para cumplir y ejecutar, que por esta acción estamos demostrando probatoriamente, se concretan, conforma a lo solicitado por la Ley 472, así:
  - a) Crecimiento indiscriminado y progresivo del sacrificio ilegal de ganado bovino, porcino y avícola, en lugares no acondicionados técnicamente y sin ningún control sanitario, que garantice aptitud para consumo humano, circunstancia muy previsible y de allí la necesidad de articulación y haber

puesto en funcionamiento los planes o lineamientos técnicos de acción, por Comités departamentales y regionales y la misma comisión nacional, todas creadas por Ley, con la intervención o participación del INVIMA y del ICA. Crecimiento éste, que por lo evidente, deja demostrado la ineficacia o necesidad de implementar acciones que hagan cumplir la función estatal pretendida con el sistema oficial creado.

Las plantas de sacrificio en el área de ganado bovino, para el año 2017, presentan una disminución de 17% en su volumen de reses sacrificadas, con cumplimiento de los requisitos normativos en sus plantas autorizadas por el INVIMA, con asignación de inspector oficial permanente, que certifica la aptitud para consumo humano, de las carnes extraídas. Siendo el volumen de sacrificio anual en Colombia, de 2.400.000 cabezas bovinas, esta disminución de sacrificio del 17%, equivale a 400.000 reses, que pasaron a sacrificarse en corrales, casas o patios no adecuados y sin ningún control o inspección sanitaria, representando el consumo de éstas, la grave afectación a la salud colectiva, que estamos demostrando.

- b) Venta libre y sin ninguna restricción de las autoridades locales o entidades territoriales de salud, al público o al por menor de carnes, sin ningún tipo de exigencia en su procedencia y certificación de inocuidad, por sometimiento a inspección sanitaria en su proceso previo e igualmente en clara omisión, de la obligación de inscripción y registro de tales establecimientos, por normativa del año 2013, donde no sólo se identificaba los propietarios, sino el tipo de especie vendida, para evitar la reiterado CONFUSIÓN al consumidor, con el ingreso de equinos y asnos, sin verificación de su estado físico de salud, al momento del sacrificio;
  - c) Transporte libre y sin control de carnes y canales, omitiendo el mandato legal de la inscripción y registro de todo vehículo transportador, con inspecciones semestrales, por parte de las entidades territoriales de salud, ello en desarrollo de la articulación incumplida al día de hoy, a cargo del INVIMA.
  - d) Inoperancia u omisión en el control de ingreso de carnes de contrabando, especialmente de Venezuela, con las mismas falencias sanitarias, no sólo en zonas de frontera, sino que ya han llegado a las grandes ciudades del centro del país, aprovechando la ausencia de control sanitario, y
  - e) Omisión en el control, por parte de las autoridades policivas, para hacer respetar las áreas de operación territorial, permitidas a plantas de sacrificio autorizadas por el Invima, según su categoría o nivel de cumplimiento sanitario, las cuales acceden libremente a ciudades o territorios, donde no están facultadas para introducir carnes o canales bovinas, porcinas o avícolas.
  - f) Omisión en la estructuración y puesta en funcionamiento de planes o conjuntos de medidas de control, previstos en las diferentes normativas, por los Comités departamentales, regionales y la denominada Comisión Nacional Intersectorial para la Coordinación y Orientación Superior del Beneficio de Animales, destinados para Consumo Humano, cuya Secretaría Técnica fue asignada al Ministerio de Salud y Protección Social.
6. Las omisiones en concreto o incumplimiento de la Ley, dada sus competencias, en defensa del derecho colectivo a la salud, por parte de las entidades demandadas se clarifica y concreta así, según lo exigido por la Ley 472 de 1998, recalcada por el Honorable Magistrado, que motiva esta corrección de demanda:

6.1. Omisión del demandado **INSTITUTO NACIONAL DE VIGILANCIA DE MEDICAMENTOS Y ALIMENTOS – INVIMA**

El Decreto 1500 de 2007, que creo el sistema oficial de inspección y vigilancia del control de la carne, determinó claramente las competencias, asignándole al INVIMA la responsabilidad de la aplicación y cumplimiento de este marco normativo integral.

Desarrollo de lo anterior, en el título III, referente a las disposiciones administrativas, el artículo 56, expresa literalmente:

Artículo 56. Sistema Oficial de Inspección Vigilancia y Control. El Instituto Nacional INVIMA, **SERA RESPONSABLE** DE LA OPERACIÓN DEL SISTEMA OFICIAL DE INSPECCION, VIGILANCIA Y CONTROL DE LA CARNE, PRODUCTOS CARNICOS COMESTIBLES Y DERIVADOS CARNICOS, QUIEN EN FUNCION DE ESTA RESPONSABILIDAD SE **ARTICULARÁ** (subrayado nuestro), CON LAS OTRAS AUTORIDADES SANITARIAS Y AMBIENTALES, PARA COORDINAR LOS MECANISMOS DE INTEGRACIÓN DE LOS DIFERENTES PROGRAMAS Y ACCIONES DE AMBITO DEL SISTEMA.

El tenor literal y el espíritu de la norma precitada del Decreto 1500, no admite dubitaciones sobre la **RESPONSABILIDAD DEL INVIMA**, por competencia asignada, para la implementación y operación del sistema oficial de Inspección, Vigilancia y Control de la carne en Colombia, no habiéndose desarrollado mediante acciones efectivas de orden administrativo u operativo, esa responsabilidad y por ende hoy, el sistema no se aplica o rige en su alcance protector real del cometido estatal, como servicio público a la salud de los colombianos.

El término incluido en la norma .... "ARTICULARÁ", respecto del INVIMA... con otras autoridades sanitarias y ambientales, representa el grave incumplimiento u OMISIÓN en el cumplimiento de la norma expedida y la afectación en el derecho a la salud colectiva y aquí se encuentra el punto crítico de esta acción de cumplimiento, demostrándose que el INVIMA, no ha desarrollado actos u operaciones administrativas, en concreto o en vía de esa "ARTICULACION", con las demás entidades competentes (Policía Nacional, entidades territoriales de Salud y Fiscalía General de la Nación), para aplicación del sistema oficial de inspección, vigilancia y control de la carne en Colombia.

El verbo rector de la norma, "ARTICULACIÓN", conlleva para la entidad obligada (INVIMA), la ejecución de actos, operaciones y hechos administrativos, que hagan efectivo el cumplimiento de esa orden legal.

El no cumplir con esa "ARTICULACIÓN", mediante los actos o potestad estatal, ha hecho inoqua la preservación del principio mundial de seguridad alimentaria ciudadana y el restablecimiento de este cometido protector, es el objeto de la posterior MEDIDA CAUTELAR, a solicitar en la presente acción, como necesidad de la orden judicial, para prevenir o cesar el daño inminente que se está causando al derecho colectivo de la salud pública.

Siendo el INVIMA, el que posee la competencia, única, prevalente y excluyente en el control del sistema oficial de la carne en Colombia, procedemos a exponer al Honorable Magistrado, los antecedentes normativos o de articulación institucional, que han generado la omisión vigente, como lo es la Comisión Nacional Intersectorial para la Coordinación y Orientación Superior del beneficio de animales destinados para el Consumo Humano y la

Secretaría Técnica de esa Comisión Nacional, de lo reglamentado para estos entes, que no pueden ser demandados, por no poseer la entidad jurídica y operativa requerida, se denota la magnitud legal del incumplimiento normativo que amerita o pretende esa acción:

**Comisión Nacional Intersectorial para la Coordinación y Orientación Superior del Beneficio de Animales, destinado para el Consumo Humano**

Creada por Decreto Presidencia No. 1362 de 25 Junio de 2012, que en su parte motivacional, se apoya en la evidencia de controlar el sacrificio de animales, para consumo humano, sin las condiciones higiénico-sanitarias y reconoce que la POBLACION EN GENERAL SE EXPONE ANTE UN RIESGO PARA LA SALUD PUBLICA.

En su Artículo 1°, se crea la Comisión Nacional Intersectorial, para armonizar las políticas y DESESTIMULAR Y ERRADICAR EL BENEFICIO ILEGAL DE ANIMALES, destinados para el consumo humano, así como el transporte y comercialización de la carne.

En sus funciones, determinadas en el Artículo 3°, relaciono múltiples coordinaciones y apoyo a las labores de control y prevención, a nivel departamental y regional, las que hoy la cruda realidad, ha demostrado que son "letra muerta", dado el considerable incremento del sacrificio ilegal, que se pretendió "desestimular" y "erradicar", ante la ineficiencia o inexistencia de los planes y acciones que la normativa creó.

**Ministerio de Salud Pública - Secretaría Técnica de la Comisión Nacional Intersectorial para la Coordinación y Orientación Superior del Beneficio de animales destinados para consumo humano**

La presente acción se apoya, en específico, en demostrar probatoriamente la omisión, flagrante, como ente de creación estatal y con funciones también específicas, de la denominada Comisión Técnica Nacional, para el control y prevención de beneficio de animales para el consumo humano, creada mediante la precitada resolución 3753, de septiembre 24 del 2013.

Sus funciones y misión como autoridad pública, fueron determinadas por la precitada norma, en el contexto siguiente:

*"Artículo 2°. Comité Departamental. Instancia departamental de coordinación institucional, encargada de formular y ejecutar los planes de acción de inspección, vigilancia y control de la carne y productos cármicos comestibles de las especies destinadas para consumo humano, a lo largo de la cadena.*

*Comité Regional. Instancia de coordinación institucional, entre dos o más departamentos, encargada de formular y ejecutar los planes de acción, de inspección, vigilancia y control de la carne y productos cármicos comestibles, de las especies destinadas, para el consumo humano, a lo largo de la cadena.*

*Artículo 3°. Composición. Los comités departamentales o regionales, deberán estar conformados por un número impar de MIEMBROS PERMANENTES, no inferior a cinco (5), que desarrollen labores relacionadas con la materia en la respectiva jurisdicción (resaltado nuestro).*

*Artículo 4°. Lineamientos Técnicos para la formulación de los planes de acción de los Comités.*

- 1) Diagnóstico de la situación de la cadena de la carne.....
- 2) Análisis de las principales causas de incumplimiento.....
- 3) Identificación de la necesidad por cada una de las entidades.....
- 4) Acciones tendientes a fortalecer la formalidad.....
- 5) Coordinación institucional para la actividad de inspección, vigilancia y control de la carne.....
- 6) Actividades de divulgación y capacitación.....
- 7) Sistema de información para recepción y trámite de quejas ...
- 8) Registro pormenorizado de situaciones de las actividades del Comité

**Parágrafo. El plan de acción anual, deberá ser formulado dentro de los dos (2) primeros meses de cada año, y remitidos a la Secretaría Técnica de la Comisión Nacional Intersectorial, para la coordinación y orientación superior del beneficio de animales, destinados para el consumo humano, dentro del mismo territorio (resaltado nuestro)".**

Esta orden legal, expedida por el cometido u obligación estatal, de preservar la salud pública como derecho fundamental, concentra el espíritu de esta acción popular, una vez se pruebe la OMISIÓN, conforme a los medios de prueba a recolectar, tanto por parte de nosotros como peticionarios, como el poder autónomo en cabeza del juez constitucional, para proferir fallo de mérito.

**INFORMES**

Artículo 5°. El Comité departamental o regional, elaborará un informe sobre la conformación de los Comités y de la **GESTIÓN REALIZADA TRIMESTRALMENTE**, el cual será presentado ante la Secretaría Técnica de la Comisión Nacional Intersectorial, para la coordinación y orientación superior del beneficio de animales destinados para el consumo humano. ESTE INFORME DEBERÁ SER REMITIDO, DENTRO DE LOS DIEZ (10) PRIMEROS DÍAS DE LOS MESES DE ABRIL, JULIO, OCTUBRE Y ENERO DE CADA AÑO.

Los respectivos informes deberán contener:

- 1) Avances o ejecución del plan anual
- 2) Compromisos adquiridos y seguimiento de los mismos
- 3) Problemática identificada y alternativa de solución
- 4) Recomendaciones para la operatividad del modelo del sistema de inspección, vigilancia y control

La omisión de la entidad oficial, se vislumbrará probatoriamente, por la inexistencia de acto administrativo que haya creado los Comités departamentales y regionales, la inexistencia de los informes trimestrales, en los referidos meses, por parte de los Comités o la no revisión, por parte de la Secretaría Técnica de los ordenados planes preventivos y de efectiva inspección y vigilancia.

**ARTICULACION**

La Resolución 3753 de 2003, aquí enunciada, es de categoría inferior, en la pirámide jurídica, respecto del Decreto 1500, por lo que no tiene vía o presentación jurídica, que el INVIMA después de haber sido asignado RESPONSABLE Y ARTICULADOR, en el 1500 del 2007, venga ahora en esta Resolución, en su Artículo 7°, a ser considerado conjuntamente con el ICA, como simples ORIENTADORES TECNICOS de los Comités Departamentales o Regionales.

118

*"Artículo 7°. Articulación a nivel nacional de las actividades de inspección, vigilancia y control, dentro de los planes formulados por los Comités Departamentales o Regionales. El INVIMA y el ICA y demás entidades de otros sectores que por mandato legal, realicen acciones relacionadas con la vigilancia y control (**ORIENTARAN TÉCNICAMENTE A LOS COMITÉS DEPARTAMENTALES O REGIONALES**)". (Resaltado nuestro)*

La denominada "ORIENTACIÓN TÉCNICA" configura el mecanismo facilista, para evadir el cumplimiento de la responsabilidad en la implementación y articulación del Decreto 1500 o Sistema Oficial expedido en Colombia y materializa la "omisión", base de esta acción, la que en aspectos prácticos, reales y públicos, se muestra así y que respetuosamente implican el análisis del Juez constitucional:

a) Cierre normativo, aislado o desarticulado de plantas o sitios de sacrificio, que no cumplen requisitos mínimos sanitarios, sin acciones o planes inmediatos y complementarios en las regiones, que eviten lo que hoy ha sucedido, como lo es, la reducción del volumen de sacrificio en las plantas que cumplen y el disparo geométrico del sacrificio ilegal. La simple actividad de cierres de sitios no adecuados, que el INVIMA expone y relaciona, está muy lejos de representar el cumplimiento del espíritu de la Ley, aplicación o vigencia del sistema oficial creado y mucho menos la existencia del concepto de seguridad alimentaria para los colombianos.

b) Venta libre y sin control de carnes al público, sin ningún control sanitario, en su proceso de sacrificio, procedente de sitios ilegales y con evidente incumplimiento de lo ordenado en el artículo 8 de la precitada resolución 3753 del 2013, del Ministerio de Salud, que ordenó la INSCRIPCIÓN OBLIGATORIA de todos los expendios y almacenamientos de carnes, ante las respectivas direcciones territoriales de salud, a partir del sexto mes siguiente de la publicación de dicha norma. Dicha inscripción no se ha cumplido en la fecha y lo podrá verificar el Juez, en su poder discrecional probatorio.

c) Transporte libre y sin control de carnes de contrabando, sin ningún control sanitario, por las diferentes vías, alegando la Policía Nacional, que no tienen instrucciones en concreto, para efectuar decomisos y mucho menos destrucción de producto inocuo, ya que ello corresponde a otras entidades. Nace aquí otra omisión, por incumplimiento de Decreto 1282 de 2016, que ordenó la inscripción o registro de todos los vehículos que transporten carnes o productos cármicos, ante las entidades territoriales de salud, lo que en la fecha, tampoco se ha surtido en la realidad y también es objeto de verificación probatoria, según su poder discrecional, por parte del Juez.

d) Transporte libre y sin control de canales y carnes, con la permisividad de la Policía Nacional quien expresa desconocer las áreas de operación de las plantas de sacrificio, según su categoría o nivel de cumplimiento, por falta de instrucciones del INVIMA. Lo que se traduce en que un pequeño municipio, autorizado por sus condiciones básicas, para abastecer el área municipal, envía olímpicamente canales a las ciudades capitales

## 6.2. Omisión de la demandada **POLICÍA NACIONAL DE COLOMBIA**

La omisión de la autoridad estatal, Policía Nacional de Colombia, se concreta en la no aplicación real y efectiva, de la normativa vigente, en materia policiva, prevista en la Ley 1801 de Julio 29 de 2016, Código Nacional de Policía y Convivencia.

La norma incumplida, reza en el artículo 110 de la Ley 1801, que ordena:

**Artículo 110. Comportamientos que atentan contra la salud pública en materia de consumo.**

"1. No acreditar la **INSCRIPCIÓN** ante la Secretaría de Salud o quien haga sus veces, de la respectiva entidad territorial, para el almacenamiento o expendio de alimentos que lo requieran, así como de carne, productos y derivados cárnicos comestibles, de acuerdo con la normatividad sanitaria vigente".

"2. Almacenar o comercializar carne, productos cárnicos comestibles, **QUE NO PROVENGAN DE PLANTA DE BENEFICIO ANIMAL** (mataderos), autorizadas o que no cumplan con las disposiciones o normatividad sanitaria vigente".

"7. **NO ACREDITAR LA AUTORIZACIÓN SANITARIA DE TRANSPORTE**, expedido por la Secretaría de Salud, de la entidad territorial correspondiente o quien haga sus veces, para el transporte de carne o productos cárnicos comestibles, destinados para el consumo humano, de acuerdo con la normatividad sanitaria vigente".

"8. No contar con soporte documental, en el cual conste que los productos transportados provienen de un establecimiento registrado, aprobado o inspeccionado. Para la carne, productos cárnicos comestibles y derivados cárnicos, deberán contar con la Guía de Transporte, de acuerdo con lo establecido en la normatividad sanitaria".

"16. **SACRIFICAR ANIMALES PARA EL CONSUMO HUMANO, EN SITIOS NO PERMITIDOS** por la legislación sanitaria correspondiente".

La omisión de la aquí demandada, Policía Nacional de Colombia, va más allá del incumplimiento de la normativa de carácter policivo que la rige (Código Nacional), y se correlaciona con la omisión de articulación, por parte de la otra entidad demandada (INVIMA), lo que pretendemos demostrar al Honorable Magistrado, con las siguientes razones operativas, prácticas y reales:

- 1) No existe en el sistema o base de datos, por no haberse efectuado hasta hoy, siendo exigencia legal desde el año 2013, del registro o **INSCRIPCIÓN DE TODOS LOS ESTABLECIMIENTOS QUE SE DEDIQUEN AL EXPENDIO DE CARNES** y productos cárnicos comestibles, al público, por parte de las entidades territoriales de salud, integrantes o articuladas por el sistema oficial, a cargo del INVIMA.
- 2) No existe en el sistema o base de datos, por no haberse efectuado hasta hoy, siendo exigencia legal desde el año 2013, el **REGISTRO O INSCRIPCIÓN DE TODOS LOS VEHÍCULOS TRANSPORTADORES** de carnes y productos cárnicos comestibles y mucho menos la obligación de hacerle las revisiones o actualizaciones de concepto, en forma semestral, por parte de las entidades territoriales de salud, integrantes de la articulación del sistema nacional a cargo del INVIMA.

Por esta realidad, la normativa del Decreto 1500 del año 2007, demás normas reglamentarias y ahora el Nuevo Código de Policía y Convivencia del año 2016, se presenta como "letra muerta" en su aplicación, ya que en el aspecto operativo, la accionada Policía Nacional de Colombia, no puede aplicar el Artículo 110, ya que no tiene información sobre esta inscripción y registro de expendios de venta de carnes al público y de vehículos transportadores autorizados.

Y estas omisiones de las accionadas entidades públicas, ha permitido y alimentado el incrementando del sacrificio de ganado y porcinos, de manera ilegal, que no reporta ningún tipo de registro informativo de propiedad de los semovientes o cumplimiento de los procesos de

vacunación ante el ICA, disparándose secuencialmente el abigeato en Colombia, por el fácil desaparecimiento de los semovientes, surgiendo un adicional problema de orden público.

La Policía Nacional de Colombia, ha presentado tradicionalmente, desde el año 2007 hasta la fecha, la argumentación de que no posee un instructivo operativo y normativo, que le sea entregado por la autoridad nacional competente y responsable de hacer cumplir y articular el sistema oficial de inspección, vigilancia y control de la carne en Colombia, lo que permite la multiplicidad de interpretaciones y abre los espacios para que se burle la Ley en su aplicación material y diaria en todas las localidades o regiones de Colombia. Pero el juez, puede observar, que la norma policiva existe y no aplica, causando un grave daño a la salud pública.

**III. SUSTENTACION O JUSTIFICACION PARA PRESCINDIR DEL REQUISITO DE SOLICITUD PREVIA DE MEDIDAS NECESARIAS DE PROTECCION A LAS ENTIDADES DEMANDADAS, PARA PRESENTACION DE LA DEMANDA O ACCION, SEGÚN ARTICULO 144 DEL CODIGO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO**

Conforme a la categoría y prevalencia en la escala de valor jurídico, del derecho a la seguridad y salubridad pública, cuyo amparo pretendemos y el conjunto normativo legal, aplicable y ya expedido y en vigencia para la la protección, vulneración o impedimento de amenaza de este derecho colectivo, que en esta demanda se ha aportado, podemos respetuosa y comedidamente, exponerle y sustentarle al Honorable Magistrado, la viabilidad procesal de prescindir de este requisito de solicitud de medidas previas de protección, ante las autoridades administrativas demandadas, previo a impetrar la demanda, por las razones siguientes:

- 1) Como se denota en el conjunto de normas jurídicas, que ha expedido el Estado, para cumplir con su obligación constitucional, de garantizar el derecho colectivo a la salud, en materia del consumo de carnes de las diferentes especies, a saber: Decreto 1500 de 2007, Decreto ejecutivo 1362 de 2012, Resolución 3753 de 2013, proferida por Ministerio de Salud y Ley 1801 de Julio de 2016 o Código Nacional de Policía.

Los diferentes textos normativos conllevan para su aplicación práctica y real, una CONCATENACIÓN O ARTICULACIÓN, entre las diferentes entidades competentes para la protección de ese derecho colectivo a la salud (INVIMA, Policía Nacional, Ministerio de Salud), por lo que resulta inoperante o improcedente, solicitarle a una de esas entidades competentes o en su conjunto, que al tenor del Artículo 144 del Código Procesal Contencioso.... *"adopte a las medidas necesarias de protección del derecho o interés colectivo amenazado o violado"*, sabiéndose en la práctica, que nos encontramos ante un incumplimiento de la Ley u omisión por parte de las autoridades públicas, no solucionable por el actuar independiente de una sola de ellas, por el contrario se requiere, como lo pretendemos por declaratoria judicial, en esta acción popular, que se ordene la articulación y que la entidad responsable asuma la obligación que la Ley le asignó (INVIMA), moviéndose así todo el aparato estatal, generador de la protección efectiva del derecho a la salud de los colombianos consumidores de carne, por acciones operativas o ejecución de medidas de protección eficaces, como le correspondería a la Policía Nacional de Colombia y a las entidades de salud del orden municipal, distrital y departamental.

- 2) La evidencia pública o notoriedad manifiesta, representada por el sacrificio de animales para consumo humano, en forma clandestina y anti-sanitaria, sin control de inspección técnica, que se observa en el territorio nacional, representa no una simple amenaza, sino una actual y vigente (VIOLACIÓN del derecho o interés colectivo a la salud del consumidor colombiano de carnes), generador de un PERJUICIO IRREMEDIABLE contra los seres humanos, lo que no admite dilaciones en la orden a las entidades encargadas de la protección de esos derechos, para que cumplan su función estatal y hagan valer el concepto de servicio público, respecto de la salud general, a cargo del Estado.

La inminencia de conjurar esta violación y perjuicio irremediable, en la salud humana, que se viene evidenciando en el territorio nacional, por la transmisión de enfermedades fitosanitarias, que también debe asumir el Estado, como encargado de la parte asistencial y de atención a la salud, amerita prescindir de este requisito a todas luces en la lógica y sentido común, dilatorio, por volver a insistir ante las autoridades competentes para que cumplan la Ley, una Ley proferida desde el año 2007, mediante el Decreto 1500, creadora del sistema oficial de control e inspección, inocua hasta la presente e incluso reconocida por el mismo Estado, en Decreto ejecutivo 1362 del 2012, aquí aportado, como de efecto protector al derecho colectivo a la salud, deficiente o ineficaz .

- 3) Importante exponer al Honorable Magistrado, que la excepción a este requisito de procedimiento, señalado en el artículo 144 del Estatuto Procesal Administrativo, tiene asidero en la tradición o registro histórico de múltiples reclamaciones de adopción de medidas tendientes a proteger el derecho a la salud, en sentido particular o sometida a una determinada área territorial, de municipio o departamento, pero sólo se puede concebir en sentido general, como derecho colectivo a la salud, en una acción popular de esta naturaleza y muy difícilmente en esa misma generalidad, ante el Invima o Policía Nacional de Colombia, quienes siempre y recurrentemente argumentan: a) personería del solicitante, para aplicación de medidas administrativas, en un área en concreto, determinada por municipio, o departamento, más nunca en el orden nacional; y b) imposibilidad legal y operativa, por falta de competencia y facultades legales, como sucede con la Policía Nacional de Colombia, quien como lo podrá evidenciar el Honorable Magistrado, en su poder o facultades para el recaudo probatorio, en este tipo de acción popular para proteger derechos colectivos, al requerir a la Policía Nacional, donde siempre exponen justificaciones del desconocimiento de los procedimientos en materia sanitaria, que corresponden según ellos al INVIMA y que además no llevan los archivos o registros que le permitan identificar cuáles son los establecimientos autorizados para el sacrificio de animales, para consumo humano, tampoco poseen el registro de los establecimientos autorizados o inscritos para venta de productos cárnicos y tampoco conocen el listado registro de los vehículos autorizados para transporte de carne y derivados cárnicos, como una base de datos formal, que le permita actuar.

Por esto último expuesto, se muestra imposible y dilatorio, cumplir con el requisito de procedimiento del Artículo 144 referido, respecto de la Policía Nacional de Colombia, sabiéndose además, que ella como entidad de control por sí sola, jamás podrá adoptar las medidas necesarias para la protección de los derechos e intereses colectivos en este caso, el de la salud pública, en materia del consumo de carnes sin control sanitario, que el espíritu del legislador procedimental en materia administrativa, busca o pretende con este requisito del citado artículo 144.

12  
122

Igualmente, el INVIMA tampoco podrá tomar esas medidas previstas por la norma procesal administrativa, previas a la presentación de la demanda, que protejan o conjuren el peligro o daño inminente a la salud pública, en la materia o hechos aquí tratados, de evidencia o notoriedad pública, de incumplimiento de los procedimientos sanitarios en materia de consumo cárnico, si la articulación ordenada legalmente, el registro de establecimientos de venta al público, el registro de vehículos transportadores y los planes específicos de control y prevención, expedidos por los comités regionales y departamentales, no se han expedido producido o constituidos los mismos entes, convirtiéndose la solicitud por nuestra parte, en inocua e intrascendente. Sabiéndose además que el Invima por sí solo, sin el brazo operativo de la Policía Nacional de Colombia y las entidades de Salud Territoriales, del orden municipal y departamental, jamás podrá adoptar esas medidas protectoras que el artículo 144 del CPA, pretende antes de la etapa judicial contenciosa.

- 4) Concluimos por nuestra parte, que sólo mediante una orden judicial, que materialice la ARTICULACIÓN entre las autoridades competentes en esta materia, estando ya las normas expedidas y en vigencia, se puede lograr la protección o medidas que conjuren la violación o perjuicio irremediable que se evidencia hoy, en el territorio nacional, en el derecho colectivo a la salud, para los consumidores de la carne, como producto de primera necesidad y masivo de orden familiar, reforzado por el seguimiento, los informes y aseguramiento del cumplimiento de que la Ley ha investido al Juzgador constitucional, mediante la Ley 472, para lograr este propósito.

Dejamos así, corregida y aclarada la demanda, conforme a la providencia expedida.

Del Honorable Magistrado,



**LUIS FERNANDO CARDOZO LUCENA**  
CC. 19.444.212 expedida en Bogotá  
**ASOCIACION DE FRIGORIFICOS DE COLOMBIA**  
Representante Legal

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**  
**SECCIÓN PRIMERA**  
**SUBSECCIÓN "A"**

Bogotá D.C., catorce (14) de junio de dos mil diecisiete (2017)

**Magistrado Ponente: Dr. LUIS MANUEL LASSO LOZANO**  
**Referencia: Exp. No. 110013342049201700139-01**  
**Demandante: ASOCIACIÓN DE FRIGORÍFICOS DE COLOMBIA**  
**Demandado: INVIMA Y POLICÍA NACIONAL**  
**MEDIO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS**  
**Asunto: Inadmite demanda.**

El señor Luis Fernando Cardozo Lucena representante legal de la Asociación de Frigoríficos de Colombia, interpuso demanda en ejercicio del Medio de Control de Protección de los Derechos e Intereses Colectivos previsto por las Leyes 472 de 1998 y 1437 de 2011, con solicitud de medida cautelar, la cual presenta los siguientes defectos.

1. En cumplimiento de lo establecido por los artículos 18, literal "a", de la Ley 472 de 1998 y 162, se ordena a la parte demandante que de una manera clara señale al Despacho cuáles son los derechos o intereses colectivos amenazados o vulnerados, toda vez que en el escrito de demanda en el folio 1 señala **"para garantizar la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos, en este caso, la salud pública"**. En el folio 5 manifiesta:

**"Cuáles son los derechos o intereses colectivos**

Artículo 4º. DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS. Son derechos e intereses colectivos entre otros, los relacionados con:

- g) La seguridad y salubridad pública,
- i) La libre competencia económica
- n) Los derechos de los consumidores y usuarios"

A folio 14 de la demanda señala nuevamente:

**"DERECHOS PROTEGIDOS VULNERADOS POR LA OMISIÓN DE LA AUTORIDAD PÚBLICA"**

- A) Derecho a la vida y a la salud pública (enfermedades fitosanitarias)
- b) Derecho a la seguridad ciudadana (orden público)
- c) Derecho a la propiedad (crecimiento progresivo del abigeato)
- d) Derecho a la libre competencia económica".

Por lo tanto, se **deberán señalar con claridad** cuáles son los derechos e intereses colectivos que considera vulnerados por los demandados.

2. Se deberá igualmente, de conformidad con el literal b) del artículo 18 de la Ley 472 de 1998, indicar de manera clara y concisa, los hechos, actos, acciones u omisiones que motivan su petición, toda vez que en el escrito presentado no se diferencian los hechos de las omisiones de las autoridades demandadas.

3. No se aportó, en medio magnético, copia de la demanda para efectos de surtir las notificaciones electrónicas de que trata el artículo 199 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo; en consecuencia, se **ORDENA** al actor que aporte lo solicitado.

4. No se acreditó el requisito establecido en el artículo 144 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), el cual establece que antes de presentar la demanda para la protección de los derechos e intereses colectivos, el demandante deberá solicitar a la autoridad o al particular en ejercicio de funciones administrativas, que adopte las medidas necesarias de protección del derecho o interés colectivo amenazado o violado; o la sustentación sobre la ocurrencia inminente de un perjuicio irremediable en contra de los derechos e intereses colectivos, para prescindir de este requisito.

En consecuencia, se **INADMITE** el Medio de Control de la referencia y conforme al artículo 20 de la Ley 472 de 1998 se **CONCEDE** a la parte demandante **un término de tres (3) días para que corrija la demanda en**

**los términos expuestos en esta providencia**, so pena de rechazo de la misma.

**NOTIFÍQUESE**



**LUIS MANUEL LASSO LOZANO**  
Magistrado

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUMBUAMARCA  
SECRETARÍA GENERAL  
NOTIFICACIÓN POR ESTADO

El auto anterior se notifica a las partes por ESTADO de  
hoy, 16 JUN. 2017.

Le (el) Secretaria (o) [Signature]

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**  
**SECCIÓN PRIMERA**  
**SUBSECCIÓN "A"**

Bogotá D.C., veintiocho (28) de junio de dos mil diecisiete (2017)

**Magistrado Ponente: Dr. LUIS MANUEL LASSO LOZANO**  
**Referencia: Exp. No. 110013342049201700139-01**  
**Demandante: ASOCIACIÓN DE FRIGORÍFICOS DE COLOMBIA**  
**Demandado: INSTITUTO NACIONAL DE VIGILANCIA DE**  
**MEDICAMENTOS Y ALIMENTOS - INVIMA**  
**MEDIO DE CONTROL DE PROTECCIÓN DE DERECHOS E**  
**INTERESES COLECTIVOS**  
**Asunto: Admite demanda.**

El señor Luis Fernando Cardozo Lucena, en su calidad de representante legal de la Asociación de Frigoríficos de Colombia, presentó demanda en ejercicio del Medio de Control de Protección de los Derechos e Intereses Colectivos contra el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos – INVIMA y la Policía Nacional.

Aduce el actor popular que las demandadas incurren en violación del derecho colectivo a la seguridad y salubridad públicas, al no dar cumplimiento efectivo y material a la normativa contenida en el Sistema Oficial de Inspección, Vigilancia y Control de la Carne y Productos Cárnicos Comestibles para todo el territorio nacional, en el caso del INVIMA; y al no dar aplicación real y efectiva de la normatividad vigente en materia policiva prevista en el artículo 110 de la Ley 1801 de 29 de julio de 2016, en lo que se refiere a los comportamientos que atentan contra la salud pública en materia de consumo, en el caso de la Policía Nacional.

Por reunir los requisitos previstos en los artículos 18 de la Ley 472 de 1998, 144 y 160, numeral 4, del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011, se **ADMITE** la demanda instaurada en ejercicio del Medio de Control de Protección de los Derechos e Intereses Colectivos por la Asociación de Frigoríficos de Colombia a través de su representante legal el señor Luis Fernando Cardozo Lucena

contra el **INSTITUTO NACIONAL DE VIGILANCIA DE MEDICAMENTOS Y ALIMENTOS – INVIMA** y la **POLICÍA NACIONAL**.

En consecuencia se **DISPONE**:

**PRIMERO.- NOTIFÍQUESE** personalmente el contenido de esta decisión al señor Director del Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos, INVIMA, y al señor Director de la Policía Nacional o a quienes estos hayan delegado la facultad de recibir notificaciones, de conformidad con el artículo 199 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, aplicable por remisión del artículo 21, inciso 3, de la Ley 472 de 1998.

**SEGUNDO.- ADVIÉRTASE** a los señores directores del Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos, INVIMA, y de la Policía Nacional que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley 472 de 1998, se les concede un término de diez (10) días para contestar la demanda y solicitar la práctica de pruebas, contado a partir del día siguiente al de la respectiva notificación.

**TERCERO.- NOTIFÍQUESE** personalmente al señor Agente del Ministerio Público y a la Defensoría del Pueblo, en los términos del artículo 13, inciso 2, de la Ley 472 de 1998.

**CUARTO.-** Remítase al Defensor del Pueblo copia de la demanda y de este auto para el registro de que trata el artículo 80 de la Ley 472 de 1998.

**QUINTO.-** A costa del actor popular, **INFÓRMESE** a los miembros de la comunidad a través de un medio masivo de comunicación (prensa o radio) que en el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección "A", Expediente No. 110013342049201700139-01, se adelanta el Medio de Control de Protección de los Derechos e Intereses Colectivos interpuesto por el representante legal de la Asociación de Frigoríficos de Colombia, contra el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y

Alimentos – INVIMA y la Policía Nacional, con el fin de que se proteja el derecho colectivo a la seguridad y salubridad públicas, presuntamente amenazado o vulnerado por el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos – INVIMA, al no dar cumplimiento efectivo y material a la normativa contenida en el Sistema Oficial de Inspección, Vigilancia y Control de la Carne y Productos Cárnicos Comestibles para todo el territorio nacional; y por la Policía Nacional, al no dar aplicación real y efectiva de la normatividad vigente en materia policiva prevista en el artículo 110 de la Ley 1801 de 29 de julio de 2016, en lo que se refiere a los comportamientos que atentan contra la salud pública en materia de consumo; así mismo, infórmese que al proceso fueron vinculadas las anteriores personas jurídicas en los términos del artículo 21, inciso final, de la Ley 472 de 1998.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**LUIS MANUEL LASSO LOZANO**  
Magistrado

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECRETARÍA DE SECCIÓN PRIMERA  
NOTIFICACION POR ESTADO

El auto anterior se notifica a las \_\_\_\_\_ de por ESTADO de  
hoy, 29 JUN. 2017

La (el) Secretara (o) \_\_\_\_\_

*Auto*