

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL



JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD  
CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ  
SECCIÓN PRIMERA

Bogotá, D.C., treinta (30) de septiembre de dos mil veintiuno (2021)

**RADICACIÓN:** 11001-3334-003-2018-00308-00  
**DEMANDANTE:** JUAN DE JESÚS RINCÓN CARRILLO  
**DEMANDADA:** INSTITUTO NACIONAL VIGILANCIA DE MEDICAMENTOS Y ALIMENTOS - INVIMA  
**ASUNTO:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Como toda la actuación de la referencia se ha efectuado conforme a las reglas adjetivas que le son propias, sin que se observe causal alguna que invalide lo actuado, es procedente proferir decisión de mérito, para lo cual el **Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Bogotá**, en ejercicio legal de la Función Pública de Administrar Justicia que le es propia, y con observancia plena al derecho aplicable, dicta la presente

## SENTENCIA

### 1. ANTECEDENTES

#### 1.1 MEDIO DE CONTROL

En ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, el señor Juan de Jesús Rincón Carrillo, actuando a través de apoderada judicial formula demanda contra el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos - INVIMA, para que en sentencia definitiva se hagan las siguientes:

#### 1.2 DECLARACIONES Y CONDENAS

Se declare la nulidad de la Resolución 2017003627 del 01 de febrero de 2017, por medio de la cual se impuso sanción de 600 salarios mínimos diarios legales vigentes, así como de la Resolución 2018006649 del 19 de febrero de 2018, por la cual se resolvió el recurso de reposición.

Como consecuencia de lo anterior, a título de restablecimiento del derecho, se ordene al Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos - INVIMA, reembolsar las sumas que hayan sido canceladas por el demandante cumplimiento a la sanción impuesta en los actos acusados, conforme a las cuotas pactadas en el Acuerdo de Pago celebrado el 17 de octubre de 2018.

#### 1.3 HECHOS DE LA DEMANDA

Los hechos descritos por el apoderado de la parte demandante, y que constituyen premisas fácticas como tal, en resumen son:

1.- El día 17 de febrero de 2014, el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos - INVIMA, realizó visita de inspección, vigilancia y control en las instalaciones del establecimiento de comercio Pastas Don Camilo, para verificar las condiciones sanitarias y el cumplimiento de la

normatividad sanitaria vigente en atención a mapa de riesgo; en la cual se aplicó medida preventiva sanitaria consistente en la suspensión total de trabajos.

2.- El 26 de febrero de 2014, por medio de radicado 14016696, se comunicó al Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos – INVIMA las medidas correctivas efectuadas por el demandante a cada uno de los requerimientos hechos en la visita antes mencionada, consistentes en arreglos de tipo locativo o documentos faltantes en el proceso de producción de pastas alimenticias, con el propósito que se levantara la medida de suspensión total de trabajos.

3.- El día 03 de marzo de 2014, el INVIMA, nuevamente realizó visita en las instalaciones del establecimiento de comercio Pastas Don Camilo, procediendo al levantamiento de la medida sanitaria impuesta, teniendo como fundamento el cumplimiento a cada uno de los requerimientos hechos por el ente de control.

4.- Mediante Auto 800-3568-16 del 11 de octubre de 2016, se inició el proceso sancionatorio mediante formulación de cargos en contra del demandante, por presuntamente infringir las disposiciones normativas de alimentos vigentes. Acto administrativo notificado el 11 de octubre de 2016.

5.- El día 11 de noviembre de 2016 se presentó el escrito de descargos con número de radicado 16121015.

6.- La Dirección de Responsabilidad Sanitaria del Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos – INVIMA, mediante auto 2017000107 de 6 de enero de 2017, dio inicio al término probatorio por tres (3) días hábiles dentro del proceso sancionatorio y vencido el término corrió el traslado de diez (10) días para presentar los alegatos de conclusión respectivos.

7.- El 06 de enero de 2017, el demandante recibió oficio de notificación por aviso del auto 2017000107, indicando que el término para alegar de conclusión vencía el día 27 de enero de 2017.

8.- El 01 de febrero de 2017, a través de Resolución 2017003627, la Dirección de Responsabilidad Sanitaria del Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos – INVIMA, resolvió imponer al hoy demandante, en calidad de propietario del establecimiento de comercio de pastas alimenticias, sanción consistente en multa de 600 salarios mínimos diarios legales vigentes. Dicha Resolución es notificada personalmente, el día 08 de febrero de 2017.

9.- El día 20 de febrero de 2017, de acuerdo al Radicado 17019040, se interpuso recurso de reposición contra la sancionatoria.

10.- A través de Resolución 2018006649 de 19 de febrero de 2018, la Dirección de Responsabilidad Sanitaria del Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos – INVIMA, resolvió confirmar en su integridad la Resolución 2018006649 de 19 de febrero de 2018; acto administrativo que fue notificado personalmente el día 20 de marzo de 2018, esto es, superando el

término para resolver el recurso y notificar al investigado de que trata el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011.

11.- A través de oficio 1103-2844-18 la Oficina de Asesoría Jurídica del Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos – INVIMA, requirió al demandante sobre el pago de la sanción impuesta.

12.- El 17 de octubre de 2018, se suscribió acuerdo de pago con el INVIMA, para cancelar el valor equivalente a la sanción, los cuales se pactaron en 25 cuotas mensuales.

#### **1.4 NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN**

Considera la parte actora que los actos administrativos demandados incurren en los siguientes cargos de nulidad:

##### **1.4.1 Violación al debido proceso**

Refiere que frente a los actos administrativos demandados debió garantizarse al investigado el derecho de defensa y contradicción, indicando con claridad y precisión, las normas que presuntamente se desconocieron, los hechos que fundamentan cada afirmación y las pruebas recaudadas, lo cual se materializa en la formulación del pliego de cargos. Sin embargo ello no ocurrió en el presente caso.

##### **1.4.2. Expedición irregular e infracción de las normas en que debía fundarse.**

Advierte que, una vez analizado el auto 800-3568 del 11 de octubre de 2016 que da apertura al proceso sancionatorio y la Resolución 2017003627 de 2017, la demandada inobservó los mínimos requisitos para su validez, vulnerando el principio de legalidad por cuanto carece de pruebas y de argumentos más aún cuando, previa verificación del cumplimiento a cada uno de los requerimientos, la medida sanitaria impuesta ya había sido levantada por el ente de control.

Así mismo, señala que, para que un comportamiento pueda ser considerado como falta y objeto de sanción, no basta únicamente con que la autoridad cite normas presuntamente violadas, sino que además se deben señalar expresamente aquellas sanciones contenidas en la Ley o en los Reglamentos que establecen de manera clara, directa y específica las medidas a adoptar por parte de la Administración, es decir, que la sanción debe ser proporcional a la conducta reprochada. Situación que, no se presentó en el presente caso.

##### **1.4.3. Falsa motivación por indebida formulación de cargos**

Teniendo en cuenta lo anterior, considera que el INVIMA incurrió en una indebida formulación de cargos, toda vez que en los mismos aduce el incumplimiento de una serie de normas sanitarias, pero no indica en ningún sentido cuales fueron las pruebas y las razones que le permitieron concluir que los hechos descritos conducían a la vulneración de dichas normas.

#### **1.4.4. Desconocimiento del derecho de audiencia y de defensa**

Indica que la resolución sancionatoria fue expedida desconociendo las formas propias del juicio, al no dejar transcurrir de manera completa e ininterrumpida el término para alegar de conclusión, e inobservando el deber de toda autoridad administrativa de actuar con diligencia de los términos procesales. Ello por cuanto, equivocadamente el INVIMA dispuso que el término para alegar de conclusión y por ende ejercer el derecho de defensa y contradicción culminaba el 27 de enero de 2017, pues dicho término se contabiliza desde el momento en que se notifica la decisión y no desde que se profiere el acto administrativo que corre traslado para el efecto.

Entonces, señala que la notificación del auto 2017000107 que ordena correr traslado de conclusión, se surtió el 13 de enero de 2017, iniciándose la contabilización del término del periodo probatorio (3 días), a partir del día hábil siguiente (16 de enero) y el término para alegar (10 días) el día 19 de enero del mismo mes y años, siendo así su vencimiento el día 1 de febrero de 2017; fecha en la se emitió el acto sancionatorio; pretermitiendo así una de las etapas del procedimiento, la cual le habría permitido al investigado, exponer y demostrar las razones de la improcedencia de la sanción.

#### **1.4.5. Falta de proporcionalidad de la sanción impuesta**

Manifiesta que, en el momento en que se decide la investigación y se decide la imposición de una sanción, la misma debe ser equitativa a la conducta asumida por parte del investigado conforme lo dispone el artículo 577 de la Ley 9 de 1979; y consecuentemente, la dosificación de la sanción debe ser conforme a los criterios establecidos en el CPACA.

No obstante, considera que la entidad demandada no señaló con precisión el criterio utilizado para la graduar la sanción, sin olvidar que no contó con el material probatorio suficiente que para iniciar la investigación administrativa y, por consiguiente, imponer una sanción.

Así, en su criterio, la determinación del valor que se establece como multa carece de una motivación real y seria, y las condiciones particulares que rodearon el caso no fueron tenidas en cuenta para la tasación, ni tampoco se explicó como dio aplicación al principio de proporcionalidad y a los criterios establecidos en el artículo 50 de la Ley 1437 de 2011.

#### **1.4.6. Falta de competencia – caducidad de la facultad sancionatoria**

Refiere que de conformidad con el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011, la administración cuenta con el término de 1 año para decidir los recursos, so pena de pérdida de competencia y entenderse estos resueltos en favor del investigado.

Por tanto, considera que el INVIMA había perdido competencia para proferir la Resolución 2018006649 de 19 de febrero de 2018, teniendo en cuenta que el recurso de reposición se radico el 20 de febrero de 2017 y sólo hasta el 20 de marzo de 2018, se notificó el mencionado acto administrativo.

## **1.5 CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

### **1.5.1 Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos - INVIMA**

La apoderada judicial de la entidad demandada se opuso a la prosperidad de las pretensiones y señaló que las resoluciones acusadas se encuentran debidamente motivadas conforme a la realidad fáctica y jurídica del caso concreto, en el cual se comprobó que el señor Juan de Jesús Rincón Carrillo había infringido la normatividad sanitaria contenida en el Decreto 3075 de 1997 y la Resolución 5109 de 2005.

Expuso igualmente que, no existió vulneración al debido proceso y derecho de defensa del demandante pues cada una de las actuaciones le fueron debidamente notificadas, frente a las cuales ejerció descargos y recursos. En cuanto al término para presentar alegatos de conclusión señaló que el periodo probatorio de tres días se surte respecto de la entidad, el cual culminó el 13 de enero de 2017, por lo que los diez días para presentar alegatos culminó el 27 del mismo mes y año, habiendo sido comunicado el respectivo periodo al demandante, el 12 de enero de 2017. Razón por la cual, estima que no existió vulneración alguna a los derechos del investigado.

Así mismo, indicó que la sanción impuesta se tasa bajo los parámetros legales en aplicación del principio de razonabilidad, para lo cual se tuvo en cuenta no sólo la transgresión al ordenamiento jurídico, sino el riesgo para salud pública como bien jurídico tutelado.

Finalmente, en cuanto a la alegada caducidad de la facultad sancionatoria, señaló que el término de 1 año contenido en el artículo 52 del CPACA, se refiere a decidir el recurso, lo cual no implica su notificación; por lo que, al haberse proferido la Resolución 2018006649 el 19 de febrero de 2018, dicho término no había fenecido.

Con fundamento en lo anterior, propuso como excepciones de mérito la siguiente: legalidad de los actos administrativos censurados. No se vulneró derecho de la demandante que deba ser restablecido”.

## **1.6 ACTUACIÓN PROCESAL**

La demanda correspondió por reparto a este Juzgado el 28 de agosto de 2018<sup>1</sup> y por auto del 19 de octubre de 2018, se admitió<sup>2</sup>. La notificación a la demandada, al Ministerio Público y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado se surtió el 14 de noviembre de 2018<sup>3</sup>.

Mediante providencia del 26 de abril de 2019, se admitió la reforma de la demanda<sup>4</sup> y su notificación se surtió mediante correo electrónico del 26 de abril de 2019<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Folio 67.

<sup>2</sup> Folio 69.

<sup>3</sup> Folios 72 a 78

<sup>4</sup> Folios 119 y 120.

<sup>5</sup> Folio 121.

De las excepciones propuestas por la parte demandante se corrió el traslado respectivo<sup>6</sup>, con pronunciamiento de la parte actora<sup>7</sup>.

Mediante auto del 06 de diciembre de 2019, se tuvo por contestada la demanda por parte del Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos – INVIMA y se señaló fecha para llevar a cabo audiencia inicial<sup>8</sup>.

La mencionada audiencia se llevó a cabo el 24 de febrero de 2020, en la que se realizó el control de legalidad y saneamiento, se efectuó pronunciamiento respecto a no encontrarse fundamento para decretar de oficio ninguna excepción previa, se fijó el litigio, se agotó la etapa de conciliación, se profirió auto de decreto de pruebas incorporando las documentales aportadas por las partes en la demanda su reforma y la contestación, se cerró el debate probatorio, se prescindió de la audiencia de alegaciones y juzgamiento, y se corrió traslado para alegar por escrito<sup>9</sup>.

Mediante memorial radicado el 26 de febrero de 2020, la apoderada de la parte demandante, presentó excusa por inasistencia a la audiencia inicial<sup>10</sup>

Dentro de la oportunidad procesal correspondiente los apoderados de las partes presentaron los alegatos de conclusión<sup>11</sup>. Sin concepto del Ministerio Público<sup>12</sup>.

A través de memorial presentado por correo electrónico el 11 de marzo de 2021, la apoderada de la parte demandante presentó renuncia al poder<sup>13</sup>.

## **1.7 ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

### **1.7.1 Parte demandante<sup>14</sup>**

La apoderada del demandante reiteró los hechos y argumentos expuestos en la demanda.

### **1.7.2 Parte demandada<sup>15</sup>**

El apoderado del INVIMA insistió en la legalidad de los actos administrativos demandados, para lo cual reiteró los argumentos expuestos en la contestación de la demanda.

## **2 CONSIDERACIONES**

### **2.1 COMPETENCIA**

---

<sup>6</sup> Folio 188.

<sup>7</sup> Folio 189 a 194.

<sup>8</sup> Folios 196.

<sup>9</sup> Folios 198 a 209.

<sup>10</sup> Folios 211 a 214.

<sup>11</sup> Folios 214 a 221 y 222 a 227

<sup>12</sup> Folio 228.

<sup>13</sup> Folios 226 y 227.

<sup>14</sup> Folios 214 a 221.

<sup>15</sup> Folios 222 a 227.

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 104, 106, 124, 138 y numeral 3 del artículo 155 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, este Despacho es competente en primera instancia para conocer el asunto de referencia por tratarse de una demanda promovida en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, con cuantía inferior a 300 salarios mínimos legales mensuales vigentes, por hechos sancionados ocurridos en la ciudad de Bogotá.

## **2.2 FIJACIÓN DEL LITIGIO**

El litigio se fijó en los siguientes términos: Establecer si por los actos demandados, o si por el contrario los mismos se encuentran ajustados a derecho como lo expone el INVIMA.

## **2.3 PROBLEMAS JURÍDICOS**

Conforme se estableció en la fijación del litigio efectuada dentro de la audiencia inicial celebrada en el presente proceso, el problema jurídico se contrae a determinar en primer lugar:

¿Fueron proferidos los actos administrativos acusados con falta de competencia por vulneración del artículo 52 del CPACA, y desconociendo el artículo 84 de la misma norma?

De ser negativo el primer problema jurídico deberá determinarse si ¿Las resoluciones 2017003627 del 01 de febrero de 2017 y 2018006649 del 19 de febrero de 2018, fueron proferidas con falsa motivación, violación al debido proceso, de manera irregular y desconociendo las normas en que debía fundarse, o con inobservancia de los criterios legales para la definición de la sanción y desconocimiento del principio de proporcionalidad?

## **2.4 HECHOS PROBADOS JURÍDICAMENTE RELEVANTES**

El Juzgado previo al estudio de los cargos, procede a realizar pronunciamiento respecto de los hechos probados en el expediente, de la siguiente manera:

- El 17 de febrero de 2014, funcionarios del Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos – INVIMA, realizaron visita de Inspección Sanitaria a la fábrica de alimentos "Pastas alimenticias", representada legalmente por el señor Juan de Jesús Rincón, en la cual se tuvo concepto desfavorable frente al cumplimiento de medidas sanitarias, por lo cual, se impuso medida sanitaria de seguridad consistente en suspensión total de trabajos<sup>16</sup>.
- Mediante oficio radicados del 26 y 27 de febrero de 2014, el señor Juan de Jesús Rincón, actuando como representante legal del establecimiento "pastas Don Camilo", presentó informe sobre correcciones a los hallazgos que dieron lugar a la imposición de la medida preventiva antes señalada, y solicitó que esta fuera levantada

---

16 Folios 101 – CD Antecedentes administrativos – archivo 1.pdf, páginas 4 a 25.

para reiniciar actividades<sup>17</sup>.

- En razón a lo anterior, el INVIMA realizó nueva visita de inspección a la fábrica de alimentos "Pastas alimenticias", el 03 de marzo de 2014, en la cual se consignaron algunos requerimientos sanitarios como cumplidos, otros cumplidos parcialmente y otros como no cumplidos; y concepto favorable con observaciones para continuar operando<sup>18</sup>.
- En la misma fecha, el INVIMA notificó al hoy demandante sobre la corrección de algunos ítems del acta de visita realizada el 17 de febrero de 2014, en los cuales no se había registrado observaciones pese tener calificación 0, y por tanto, procedía la observación "no presenta"<sup>19</sup>.
- Mediante Resolución 800-3668-16 del 11 de octubre de 2016, el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos – INVIMA, inició investigación administrativa sancionatoria mediante formulación de cargos, contra el señor Juan de Jesús Rincón Carrillo, en calidad de propietario del establecimiento dedicado a la elaboración de pastas alimenticias, como fabricante y propietario del registro sanitario RSA2012 509, por la presunta transgresión a las disposiciones sanitarias de alimentos, de la siguiente manera:

*"1. Procesar y comercializar Pasta Alimenticias, sin garantizar las buenas prácticas de manufactura estipuladas en la normatividad sanitaria vigente, especialmente, porque: (...)*

*2. Rotular y comercializar el producto "Pasta con Ahuyama", sin cumplir con las normas sanitarias que conciernen al rotulado de alimentos, presuntamente por: (...).".* Así mismo, frente a dichos cargos se establecieron e indicaron cada uno de los presupuestos fácticos y jurídicos que los constituían, señalando 32 causales para el primero, y 4 para el segundo.<sup>20</sup>

- Mediante radicado del 11 de noviembre de 2016, el hoy demandante presentó sus descargos, indicando que ya habían sido corregidas cada una de las causales de infracción<sup>21</sup>.
- A través de la Resolución 2017003627 del 01 de febrero de 2017, el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos – INVIMA, calificó el proceso sancionatorio referido e impuso multa al señor Juan de Jesús Rincón Carrillo, equivalente a 600 salarios mínimos diarios legales vigentes, para lo cual se refirió a las facultades legales atribuidas a la entidad, las normas infringidas por el hoy demandante y las razones de graduación de la sanción<sup>22</sup>.
- Mediante oficio radicado el 20 de febrero de 2017, el señor Juan de

---

<sup>17</sup> Folio 101 – CD Antecedentes administrativos, archivo 2.pdf, páginas 1 a 5.

<sup>18</sup> Folio 101 – CD Antecedentes administrativos, archivo 2.pdf, páginas 6 a 22.

<sup>19</sup> Folio 101 – CD Antecedentes administrativos, archivo 2.pdf, páginas 23 y 24.

<sup>20</sup> Folio 101 – CD Antecedentes administrativos, archivo 3.pdf.

<sup>21</sup> Folio 101 – CD Antecedentes administrativos, archivo 4.pdf.

<sup>22</sup> Folio 66 -CD – DC Pruebas demandante, archivo RESOLUCION No. 2017003627 DE 2017.pdf.

Jesús Rincón Carrillo, interpuso recurso de reposición contra el mencionado acto administrativos, bajo los supuestos de violación al debido proceso por indebida contabilización de términos para presentar alegatos de conclusión y hecho superado<sup>23</sup>.

- El Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos – INVIMA, mediante Resolución 2018006649 del 19 de febrero de 2018, resolvió adversamente el recurso de reposición. El anterior acto administrativo fue notificado personalmente el 20 de marzo de 2018<sup>24</sup>.
- El 17 de octubre de 2018, el señor Juan de Jesús Rincón Carrillo suscribió acuerdo de pago con el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos – INVIMA, en razón a la multa impuesta en los actos administrativos aquí demandados, consistente en 25 cuotas mensuales pagaderas a partir del 10 de enero de 2019 hasta el 10 de enero de 2021, por un valor total de \$20.076. 092<sup>25</sup>.

Establecido lo probado en el proceso, el juzgado procede a estudiar cada uno de los cargos formulados por la demandante como seguidamente se expone.

## **2.5 CARGOS FORMULADOS POR LA PARTE DEMANDANTE**

De conformidad con lo planteado en numeral 2.3 de esta providencia, el Juzgado procederá a analizar en primer lugar el siguiente cargo de nulidad.

### **2.5.1. Falta de competencia – caducidad de la facultad sancionatoria**

Considera el demandante que el INVIMA había perdido competencia para proferir la Resolución 2018006649 de 19 de febrero de 2018, de acuerdo con lo señalado en el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011, pues el recurso de reposición contra la resolución sancionatoria se radicó el 20 de febrero de 2017 y sólo hasta el 20 de marzo de 2018, se notificó el acto administrativo que lo resolvió, esto es, habiendo transcurrido más de 1 año. En consecuencia, afirma que el recurso se entiende resuelto en favor.

#### **2.5.1.1 Análisis del Juzgado.**

Para resolver el problema jurídico planteado, lo primero que debe analizar el Juzgado es si la Superintendencia Nacional de Salud, superó el término de un año, para decidir el recurso presentado contra la Resolución 2017003627 del 1 de febrero de 2017. Conviene entonces hacer referencia al contenido del artículo 52 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el cual establece:

**“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

---

<sup>23</sup> Folio 101 – CD Antecedentes administrativos, archivo 5.pdf.

<sup>24</sup> Folio 101 – CD Antecedentes administrativos, archivo 6.pdf.

<sup>25</sup> Folio 101 – CD Antecedentes administrativos, archivo 7.pdf, páginas 29 y 30.

*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." (Resalta el juzgado).*

Con fundamento en lo anterior, las entidades administrativas siempre que adelanten investigaciones, conforme a la facultad sancionatoria, están sujetas a realizar el procedimiento, observando los principios de la función administrativa y deben proferir las decisiones respectivas en los plazos indicados, esto es: i) 3 años para decidir y ii) 1 año para resolver los recursos presentados, so pena de entenderse fallados a favor del recurrente.

En el caso concreto, la demandante precisó que la decisión que resolvió el recurso de apelación, se le notificó por fuera del término que establece el artículo 52 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Así las cosas, el juzgado atiende por utilidad conceptual lo expuesto por la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca<sup>26</sup>, en cuanto precisó que dentro del referido plazo, se debe realizar la notificación del acto, así:

*"En esa perspectiva para la Sala es claro que la obligación de decidir los recursos en el término de un (1) año previsto en el segundo aparte del artículo 52 de la Ley 1437 de 2011 no se agota con la sola expedición formal del acto administrativo, sino que exige también que tal decisión sea efectivamente puesta en conocimiento del investigado dentro de ese término, toda vez que conforme al artículo 87 ibídem solo con la notificación, comunicación o publicación de los actos que resuelven los recursos se imprime firmeza a la decisión sancionatoria que resuelven una situación jurídica particular<sup>27</sup> y, en virtud del artículo 85 ídem para protocolizar el silencio administrativo positivo en los casos de no decisión oportuna de un recurso el gobernado debe efectuar una declaración jurada de no haberle sido notificada la decisión dentro del término de un año previsto en el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011.*

*e) En consecuencia, la Sala advierte que hacer una interpretación en sentido contrario, como lo propone la Superintendencia de Industria y Comercio, implicaría: (i) desconocer el contenido y alcance sistemático de las disposiciones procedimentales administrativas a que se ha hecho*

---

<sup>26</sup> Sentencia del 22 de septiembre de 2016. MP. Fredy Ibarra Martínez. Expediente: 11001-33-34-002-2015-00190-01.

<sup>27</sup> Al respecto, debe traerse a colación que en el XVI Encuentro de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo que tuvo ocasión los días 8, 9 y 10 de septiembre de 2010 en la ciudad de Cartagena, específicamente en la mesa de trabajo liderada por el Consejero de Estado Álvaro Namen Vargas, el entonces Magistrado y hoy Consejero de Estado, Carlos Enrique Moreno Rubio planteó la postura de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, relacionada con la necesidad de abordar en el proyecto del Código de Procedimiento administrativo y de lo Contencioso Administrativo la temática de caducidad de la facultad administrativa sancionatoria en la resolución de los recursos contra los actos administrativos sancionadores y resolver la tricotomía interpretativa que se había planteado con las tres tesis del Consejo de Estado; oportunidad en la que al referirse al contenido y alcance de la palabra "decidir" se asimiló la misma al término de ejecutoria del acto administrativo, toda vez que antes de su notificación y ejecutoria no puede entenderse que la administración ha adoptado la decisión, como en efecto se incorporó al proyecto que fue llevado al Congreso de la República y aprobado en la Ley 1437 de 2011.

*referencia, (ii) restarle efecto útil a la prescripción del artículo 52 de la Ley 1437 de 2011, desatendiendo las consecuencias de la caducidad de la facultad sancionatoria y la pérdida de competencia de la autoridad administrativa, (iii) desconocer al administrado su derecho a: i) obtener oportuna resolución de sus peticiones -en la modalidad de recursos-<sup>28</sup>, ii) beneficiarse de las consecuencias de los actos administrativos fictos positivos que la normatividad prevé en su favor; iii) la oportuna definición de su situación jurídica particular, (iv) atentar contra la seguridad jurídica, habida consideración que si para el administrado nace el derecho a protocolizar el silencio administrativo positivo en su favor a partir del día siguiente al transcurrir el término de un año previsto en el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011, mal podría pensarse que después de agotado tal término (en cualquier momento) la autoridad administrativa podría sorprender al particular con la notificación de un acto que, aunque proferido dentro del periodo de un año, le es desfavorable a sus pretensiones y desconoce los efectos del silencio administrativo positivo..."*

De igual forma el Tribunal ha tenido en cuenta lo expresado por la Corte Constitucional en la sentencia C-875 del 22 de noviembre de 2011 a través de la cual se declaró exequible el siguiente el aparte del inciso primero del artículo 52 de la Ley 1437 de 2011: *"Si los recursos no se deciden en el término fijado en esta disposición, se entenderán fallados a favor del recurrente"*, consideró que para esa Corporación:

*"[...] asigna al vocablo "decidir" previsto en el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011 la connotación de: dar resolución oportuna a los recursos interpuestos contra actos administrativos sancionatorios, definir la situación jurídica de los administrados, dar respuesta a un requerimiento específico del administrado, entre otras expresiones, las que no pueden agotarse en la expedición formal de un acto administrativo"*.

De la norma y de los fallos en cita, se desprende que con la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011, el legislador introdujo en su artículo 52 la figura del silencio administrativo positivo considerado ajustado a los postulados del debido proceso consagrados en el artículo 29 de la Constitución Política, así, corresponde al Estado definir la situación jurídica de los administrados en tiempo, por lo que, ante la ausencia de respuesta de la administración en los términos establecidos en la ley frente a un requerimiento específico del administrado, en este caso, la interposición de los recursos, se entienden resueltos a su favor.

Ahora bien, teniendo en cuenta que el artículo 52 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo no es preciso, toda vez que no especificó si resolver los recursos supone ponerlo en conocimiento, es del caso acudir de manera íntegra al inciso primero del artículo 86 de dicho código, el cual establece:

---

<sup>28</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-181 del 22 de febrero de 2008. MP. Clara Inés Vargas Hernández. *"Al respecto, la Corte en su jurisprudencia ha señalado que si el derecho de petición tiene por objeto obtener una respuesta de fondo, clara, oportuna y congruente con lo pedido, los recursos ante la administración deben incluirse en el núcleo esencial del artículo 23 Superior. De tal forma que si la administración no tramita o no resuelve los recursos dentro de los términos señalados legalmente, vulnera el derecho de petición del administrado y, por lo tanto, legitima al solicitante para presentar la respectiva acción de tutela para salvaguardar su derecho fundamental"*.

"(...) Artículo 86. Silencio administrativo en recursos. Salvo lo dispuesto en el artículo 52 de este Código, transcurrido un plazo de dos (2) meses, contados a partir de la interposición de los recursos de reposición o apelación **sin que se haya notificado decisión expresa sobre ellos**, se entenderá que la decisión es negativa (...)" (Negrilla fuera de texto original).

De la norma transcrita, es claro que el silencio administrativo frente a los recursos se configura una vez vencido el término establecido para su resolución, **sin que se haya notificado la decisión expresa sobre ellos**.

Como quiera que la norma estableció la figura del silencio administrativo respecto de los recursos de manera general, sin especificar si se trata de los efectos positivos o negativos, de una interpretación sistemática de los artículos 52 y 86 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se desprende que para la resolución de los recursos en sede administrativa el silencio administrativo positivo contemplado en el mencionado artículo 52, opera cuando los actos no han sido emitidos y notificados dentro del término consagrado para tal efecto, es decir, el de un (1) año contado a partir de la interposición de los mismos.

Así, respecto al momento de la configuración del silencio administrativo, el Consejo de Estado estableció<sup>29</sup>:

"(...) Por otra parte, el silencio de la Administración puede tener efectos estimatorios, es decir, únicamente en los casos en los cuales las disposiciones especiales así lo indiquen, **luego de transcurrido el plazo para expedir una decisión, sin que se hubiere notificado decisión alguna**, ese silencio de la autoridad equivale a una decisión positiva, esto es como si la Administración hubiere accedido a la petición del administrado, es lo que se conoce como silencio administrativo positivo. Según la doctrina, **la finalidad o fundamento del silencio administrativo positivo, consiste en evitar la arbitrariedad y la injusticia, en la medida en que a toda persona le asiste el derecho de que las solicitudes sean resueltas en forma oportuna**. Asimismo se ha dicho que la finalidad intrínseca de esta figura dice tener relación con dar agilidad administrativa a determinados sectores (...)" (Destaca el Despacho).

En el mismo sentido, la misma corporación sostuvo:

"(...) Ahora bien: **tanto vale no dictar el acto como dictarlo durante el término del silencio y no notificarlo o notificarlo con posterioridad**, pues mientras el interesado desconozca su existencia le es inoponible, es decir, el acto no surte efectos y **en consecuencia, el titular puede disfrutar de los derechos derivados del silencio positivo o acudir ante el juez en el caso del silencio negativo (...)**"<sup>30</sup> (Destaca el Despacho).

Así las cosas, se precisa, para el caso del artículo 52 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el término

---

<sup>29</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, providencia del 12 de mayo de 2010, Radicado 25000-23-26-000-2009-00077-01 (37446), C.P. Dr. Mauricio Fajardo Gómez.

<sup>30</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Providencia del 14 de marzo de 2002, Radicado 25000-23-27-000-2001-0540-01 (ACU-1250), C.P. Dr. Ricardo Hoyos Duque.

para resolver los recursos y notificar la decisión expresa es de un (1) año contado a partir de la interposición y, la consecuencia jurídica, es la pérdida de competencia, por lo que se entenderán fallados a favor del recurrente.

En el *sub judice*, y conforme a los hechos probados previamente referenciados, encuentra el Despacho que mediante la Resolución 2017003627 del 01 de febrero de 2017, el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos - INVIMA impuso al señor Juan de Jesús Rincón Carrillo, en calidad de propietario del establecimiento dedicado a la elaboración de pastas alimenticias "Pastas Don Camilo", sanción pecuniaria por la suma de equivalentes a 600 SMLDV, por la transgresión de normas sanitarias. Y el 20 de febrero de 2017, el hoy demandante presentó recurso de reposición contra el referido acto administrativo.

Conforme a lo anterior, si el recurso se presentó el **20 de febrero de 2017**, atendiendo lo previsto en el artículo 52 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el término para resolver el recurso de apelación venció el **20 de febrero de 2018**.

No obstante, el Juzgado observa que si bien la Resolución 2018006649 por medio de la cual el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos - INVIMA resolvió adversamente el recurso de reposición, confirmando en todas sus partes la Resolución 2017003627 de 2017, se profirió el 19 de febrero de 2018, su notificación sólo se surtió hasta el **20 de marzo de 2018**.

Así, es evidente que el término de 1 año para resolver el recurso interpuesto por el señor Rincón Carrillo, feneció, pues se itera, si bien la mencionada entidad resolvió el recurso de reposición antes del año siguiente a la interposición, su notificación personal tuvo lugar, después de dicho término previsto en el artículo 52 del CPACA. En consecuencia, operó la caducidad de la facultad sancionatoria del Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos - INVIMA, respecto del proceso administrativo sancionatorio adelantado contra el señor Juan de Jesús Rincón Carrillo, en tanto no encontrarse en firme o ejecutoriado el acto sancionatorio, entendiéndose fallado en su favor el recurso de reposición en el cual solicitó fuera revocada la Resolución 2017003627 de 2017.

Por lo anterior, ante la prosperidad del cargo de nulidad analizado, el Juzgado se releva de realizar el estudio de los demás cargos formulados por la parte actora<sup>31</sup>, y en consecuencia, se declarará la nulidad de las resoluciones 2017003627 del 01 de febrero de 2017 y 2018006649 del 19 de febrero de 2018, mediante las cuales se impuso sanción pecuniaria al hoy demandante.

Así mismo, se declarará no probada la excepción de legalidad de los actos administrativos censurados, propuesta por la demandada.

---

<sup>31</sup> El Consejo de Estado en diferentes pronunciamientos entre los que se destacan las Sentencias del 31 de mayo de 2012 (Sección Cuarta, Rad. 25000-23-27-000-2007-00232-01(18227) Actor: Rafael Alberto Galvis Chaves Demandado: Distrito Capital de Bogotá. M.P. William Giraldo Giraldo) y 6 de abril de 2011 (Sección Tercera Rad. 23001-23-31-000-1999-00291-01(19483) Actor: Karina Cabrera Donado. Demandado: Municipio de Chima-Córdoba) ante la acreditación de uno de los cargos que conlleva a la nulidad del acto se releva del estudio de los demás cargos formulados.

Por último, debe advertirse que a título de restablecimiento del derecho y como quiera que no se acreditó el pago de la sanción, los efectos de la nulidad de los actos acusados conllevan a determinar que el señor Juan de Jesús Rincón Carrillo no está obligado a cancelar valor alguno por concepto de la multa impuesta y en caso de que lo haya hecho, se le devolverá la totalidad del valor pagado, teniendo en cuenta las sumas liquidadas en el acuerdo de pago suscrito el 17 de octubre de 2018, entre las partes. Lo anterior, en los términos dispuestos en el artículo 192 del CPACA, en concordancia con lo dispuesto en el último inciso del artículo 187 ídem. Para lo cual deberá aplicarse la fórmula dispuesta por el Consejo, de la siguiente manera:

$$VA = VH \times \frac{\text{índice final}}{\text{índice inicial}}$$

- VA: Valor Actualizado
- VH: Valor Histórico
- índice Final
- índice Inicial

Además, deberá eliminarse cualquier registro negativo en bases de datos de deudores que haya realizado o haya ordenado realizar la Superintendencia Nacional de Salud en virtud de los actos administrativos respecto de los cuales se está declarando su nulidad.

## 2.6 Condena en costas

Por último, el Despacho señala que en atención a lo dispuesto por el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011, el criterio para la imposición de costas debe ser el objetivo, por tanto, teniendo en cuenta lo previsto en el numeral 1 del artículo 365 del CGP, y como quiera que la sentencia es favorable a las pretensiones de la demanda, se condenará en costas al Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos – INVIMA.

De igual manera, toda vez que en la sentencia debe fijarse el valor de las agencias en derecho a ser incluidas en la respectiva liquidación, dado el valor de las pretensiones de la demanda que tienen un contenido pecuniario, el Despacho fijará por dicho concepto la suma de \$781.242, equivalente al 5% de la cuantía de la demanda y de la pretensión económica, teniendo en cuenta lo normado en el artículo 5 del Acuerdo PSAA16 – 10554 de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura; norma aplicable por cuanto la demanda fue presentada con posterioridad al 5 de agosto de 2016, fecha en la que entró en vigencia. Así mismo, porque el Despacho advierte una gestión diligente de la apoderada de la parte demandante quien se pronunció frente a cada una de las etapas procesales; pero también teniendo en cuenta la duración del proceso (más de tres años).

## 2.7 Otro asunto

Por último, el Juzgado se pronuncia frente a la justificación de inasistencia a la audiencia inicial y la renuncia al poder presentada por la apoderada de la parte actora.

Frente al primer aspecto, se observa que las razones expuesta por la abogada María Luisa Castro Herazo, constituyen causa justificada de inasistencia a la audiencia inicial llevada a cabo el 24 de febrero de 2020, dado que ello se debió a un error en la información publicada ese día en las pantallas dispuestas por la Oficina de Apoyo para los Juzgados Administrativos, donde equivocadamente se consignó que dicha diligencia en el presente proceso se llevaría a cabo en la Sala de audiencias 24, hora de inicio 12:00 m, cuando en realidad la misma se encontraba programada para las 11:00 a.m.

Por lo tanto, no habrá lugar a imponer la sanción de que trata el numeral 4 del artículo 180 del CPACA.

Ahora bien, en relación con la renuncia al poder presentada por la mencionada profesional del derecho, se evidencia el cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 76 del CGP, esto es, se aportó constancia de comunicación enviada al poderdante a la dirección registrada en la demanda y de la cual se pudo corroborar su entrega al destinatario<sup>32</sup>.

En consecuencia, se procederá a aceptar la renuncia al poder de la parte actora.

En mérito de lo expuesto, el **Juzgado Tercero Administrativo de Bogotá, sección primera**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley.

#### **FALLA:**

**PRIMERO. Declarar la nulidad** de las resoluciones 2017003627 del 01 de febrero de 2017 y 2018006649 del 19 de febrero de 2018, proferidas por el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos - INVIMA, mediante las cuales se impuso sanción pecuniaria al señor Juan de Jesús Rincón Carrillo, por las razones expuestas.

**SEGUNDO. Declarar no probada** la excepción de legalidad de los actos administrativos.

**TERCERO.** A título de restablecimiento **declarar** que el señor Juan de Jesús Rincón Carrillo no está obligado a cancelar valor alguno a favor del Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos - INVIMA y en caso que se haya realizado el pago, se devolverá a la parte demandante conforme lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**CUARTO. Condenar en costas** a la parte demandada, en los términos de los artículos 365 y 366 del Código General del Proceso, aplicables por remisión expresa del artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo

---

32

[https://www.servientrega.com/wps/portal/rastreo-envio/detalle/lu/p/z/1/04\\_5j2CPyFssy0xPLMrMz0vMAfj08zilQ1NTEwMrA38\\_Z2CnG0Czd2dnAw83Q0MFA31w8EKDHAARwP9KGL041E0hd\\_4zP0osBJTCD-gCSar6\\_u5-LiYQaUEQRr5\\_ho6exp4Ge8UYOfoaQRXgcaQaNzTCINNTEQAH765M/dz/d5/L2dBISEvZ0FRIS?nQSEh/?ict=91295493678\\_lipo=0](https://www.servientrega.com/wps/portal/rastreo-envio/detalle/lu/p/z/1/04_5j2CPyFssy0xPLMrMz0vMAfj08zilQ1NTEwMrA38_Z2CnG0Czd2dnAw83Q0MFA31w8EKDHAARwP9KGL041E0hd_4zP0osBJTCD-gCSar6_u5-LiYQaUEQRr5_ho6exp4Ge8UYOfoaQRXgcaQaNzTCINNTEQAH765M/dz/d5/L2dBISEvZ0FRIS?nQSEh/?ict=91295493678_lipo=0)

Radicación: 11001-3334 -003-2018-00308-00  
Demandante: Juan de Jesús Rincón Carrillo  
Demandada: Instituto Nacional de Medicamentos y Alimentos - INVIMA  
Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho  
Asunto: Sentencia

Contencioso Administrativo. Por Secretaría, liquídense las costas a que haya lugar, de conformidad con la parte motiva de esta providencia.

Así mismo, fijar la suma de \$781.242, equivalente al 5% de la cuantía de la demanda y de la pretensión económica, por concepto de agencias en derecho a favor de la parte demandante, de conformidad con lo establecido en el artículo 5 del Acuerdo PSSAA16 – 10554 proferido por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.

**QUINTO. Tener** por justificada la inasistencia de la apoderada de la parte actora a la audiencia inicial llevada a cabo el 24 de febrero de 2020, por las razones expuestas.

**SEXTO. Aceptar** la renuncia al poder presentada por la abogada María Luisa Castro Herazo, conforme lo señalado en el artículo 76 del CGP.

**SÉPTIMO.** Ejecutoriada la presente providencia, **archívese** el expediente, previas las anotaciones en el sistema de gestión Justicia Siglo XXI.

**NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE,**  
  
**EDNA PAOLA RODRÍGUEZ RIBERO**  
Jueza

D.C.R.P.