



## JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE IBAGUÉ

Ibagué, dos (2) de junio de dos mil veinte (2020)

**RADICADO** 73001-33-33-006-2018-00216-00  
**MEDIO DE CONTROL:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**DEMANDANTE:** PRODUCTOS ALIMENTICIOS NATURA S.A.S.  
**DEMANDADO:** INSTITUTO NACIONAL DE VIGILANCIA DE  
MEDICAMENTOS Y ALIMENTOS-INVIMA  
**ASUNTO:** SANCIÓN ADMINISTRATIVA

### I. ANTECEDENTES

Surtido el trámite legal y de conformidad con lo establecido en los artículos 179 y 187 del C.P.A.C.A., se procede a dictar sentencia en el proceso que, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho promovió la sociedad **PRODUCTOS ALIMENTICIOS NATURA S.A.S.** contra el **INSTITUTO NACIONAL DE VIGILANCIA DE MEDICAMENTOS Y ALIMENTOS-INVIMA**

#### 1. PRETENSIONES

##### PRIMERA DECLARATIVA

Que se declare la nulidad de las Resoluciones sancionatorias Nros. 2016033783 del 31 de agosto de 2016 y 2017041793 del 6 de octubre de 2017, proferidas por INVIMA, mediante las cuales se impuso multa a la sociedad Productos Alimenticios Natura S.A.S. por valor de 700 salarios mínimos diarios legales vigentes y se resolvió el recurso de reposición, respectivamente, por adolecer de falsa motivación y vulnerar el derecho al debido proceso de la actora.

##### SEGUNDA DECLARATIVA SUBSIDIARIA

Que se declare la nulidad de la Resolución 2017041793 del 6 de octubre de 2017, mediante la cual el INVIMA decidió no reponer y confirmar la Resolución 2016033783, lo anterior por cuanto la misma fue notificada, cuando la entidad había perdido la facultad sancionatoria, por haber transcurrido más de un año desde el momento de la interposición del recurso de reposición; y como consecuencia de ello se declare el silencio administrativo positivo a favor de la demandante.

##### TERCERA RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Que se condene al INVIMA a reembolsar el valor que sea efectivamente pagado por la demandante, en razón a la multa impuesta por esa entidad en las

resoluciones antes mencionadas, o que si la sanción no se hubiere pagado, se declare que la demandante no está en obligación legal de hacerlo.

## 2. HECHOS

Como fundamento de sus pretensiones, el apoderado de la parte accionante expuso los **hechos y omisiones** que a continuación se sintetizan:

2.1. La sociedad Productos Alimenticios Natura S.A.S., fue multada por el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos-INVIMA a través de los actos administrativos demandados, con una multa correspondiente a setecientos (700) salarios mínimos legales diarios vigentes, por incumplimiento de normas sanitarias

2.2. En la parte considerativa de la Resolución No. 2016033783 del 31 de agosto de 2016, se indicó que la parte demandante dentro de la oportunidad para presentar descargos, anexó los siguientes documentos:

- “5.1 *Poder especial, otorgado al Doctor Alberto POLANIA PUENTES, identificado con la cedula de ciudadanía No. 79.692.541 y tarjeta profesional no 118.970. (folios 57 y 58)*
- 5.2 *Certificado – conforme con requisitos de la norma NTC-ISO 9001:2008 (FOLIO 59)*
- 5.3 *Propuesta exámenes manipulación alimentos (Folio 60)*
- 5.4 *Certificados de exámenes médicos de manipulador de alimentos (folios 62 y 63)*
- 5.5 *Resultado de laboratorio, de fecha lunes, 18 de noviembre de 2013, muestra: agua potable. (folio 64)*
- 5.6 *Ficha técnica-Agua envasada-AGUA PURA LA CASCADA. (Folio 65)*
- 5.7. *Formato- Verificación de cloro residual. (Folios 66 al 69)*
- 5.8 *Procedimiento de limpieza y desinfección. (folios 70 al 79)*
- 5.9 *Formato Registro – Limpieza y Desinfección (Folios 80 al 91)*
- 5.10 *Certificación de reemplazo de elementos filtrantes y lámpara de luz ultravioleta del sistema de purificación. (folio 92)*
- 5.11 *Formato registro – Control Uso ultravioleta. (Folio 93)*
- (...)5.16 *Ficha técnica arena sílice (Folio 106)*
- 5.17 *Ficha técnica antracita mineral (folios 107 al 109)*
- 5.18 *ficha Técnica Carbón Coke (Folios 110 al 111)*
- 5.19 *Procedimiento de abastecimiento de agua (Folios 112 al 117)*
- 5.20 *Procedimiento para tratamiento de agua (Folios 118 al 125)*
- 5.21 *Formato – control de calidad-Control de proceso (folios 126 al 139)*
- 5.22 *Formato-control de Botellones. (folio 140)*
- 5.23 *Identificación de posibles peligros y sus correspondientes medidas preventivas y de control para las diferentes etapas del proceso (Folios 141 al 147)”*

2.3. Que los descargos y anexos en que se fundó la resolución sancionatoria no fueron los presentados por la sociedad demandante, pues se alude a un apoderado que la sociedad nunca constituyó, a una marca de agua completamente desconocida por la actora (agua pura cascada), y a unos argumentos y documentos que nunca presentó y que no tienen relación alguna con su caso.

2.4. Que teniendo en cuenta lo sucedido en el proceso, que no otorgó las garantías mínimas como es el debido proceso, el 10 de octubre de 2016, se interpuso recurso de reposición contra la mencionada resolución, con radicado 16107226, manifestando las inconsistencias ya comentadas.

2.5. Que sólo hasta el 12 de enero de 2018, es decir, más de un año y tres meses después, el INVIMA notificó a la demandante la Resolución que resolvió el recurso de reposición interpuesto contra la resolución sancionatoria, mediante aviso fijado en las instalaciones del INVIMA el 4 de enero y retirado el 12 de enero de 2018, como consta en la certificación expedida por esa entidad; es decir, cuando había operado la caducidad de la facultad sancionatoria.

### **3. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

Mediante apoderada judicial, la entidad accionada contestó la demanda (Fls. 62-117), oponiéndose a las pretensiones de la misma, señalando que el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011, establece que los recursos deben ser decididos en el término de un (1) año contado a partir de su debida y oportuna interposición, razón por la cual para el caso concreto, se tenía hasta el 9 de octubre de 2017, para expedir la resolución resolviendo el recurso, situación que así ocurrió, como quiera que ésta fue decidida con fecha 6 de octubre de 2017, encontrándose dentro del término contemplado en la ley.

Adicionó, que la norma no establece que dentro del año con el que cuenta la administración para resolver el recurso, se surta la notificación, pues sólo obliga a que la autoridad profiera la decisión dentro de dicho término; contrario a lo que indica frente al acto que impone la sanción, el cual debe ser resuelto y notificado dentro del término de tres años; por lo que no se configuró el silencio administrativo positivo.

Indicó además, que dentro del proceso sancionatorio existen pruebas suficientes que fundamentan la sanción impuesta a la sociedad demandante y que dan cuenta de las infracciones a la normatividad sanitaria, las cuales fueron aportadas por la representante legal de la sociedad demandante y debidamente incorporadas al proceso bajo auto No. 16001962 del 19 de julio de 2016 “*Por medio del cual se inicia la etapa probatoria dentro del proceso sancionatorios No. 201600476*”

Informó, que no es cierto lo señalado por la demandante en el sentido de afirmar que la resolución de calificación proferida por el INVIMA, se basó en descargos que no fueron presentados por la sociedad sancionada, pues en el momento procesal oportuno la entidad se manifestó frente a las pruebas, descargos y alegatos presentados por la aquí demandante.

En cuanto a la violación del derecho al debido proceso, argumentó que es una aseveración tendenciosa, pues está demostrado que el Instituto respetó en grado sumo este derecho fundamental.

Resaltó, que dentro del escrito de demanda, la sociedad accionante no ha argumentado, ni desmentido la infracción a la normatividad sanitaria, conducta por la cual fue sancionada.

Finalmente, propuso la excepción denominada "*legalidad de los actos administrativos censurados. No se vulneró derecho de la demandante que deba ser restablecido*".

#### **4. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

##### **4.1. Parte demandante (fls. 153-154).**

El apoderado de la parte actora presentó su escrito de alegaciones finales, reiterando lo indicado en la demanda, en el sentido de afirmar que el acto administrativo sancionatorio se fundamentó en descargos y documentos que no correspondían a los allegados por su poderdante.

Aunado a lo anterior, insiste en manifestar que la entidad accionada notificó a su poderdante el acto administrativo que resolvió el recurso de reposición de manera extemporánea, dando lugar a la aplicación del artículo 52 de la Ley 1437 de 2011..

Por lo anterior solicita se acceda a las pretensiones de la demanda.

##### **4.2. Parte demandada (fls. 141-145)**

La apoderada del Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos INVIMA, reafirmó que la entidad que representa tenía competencia para adelantar el proceso sancionatorio objeto del presente trámite.

Adicionó que en la resolución que calificó la conducta sancionatoria, se analizaron detalladamente todas las pruebas allegadas al expediente, las cuales conllevaron a concluir que efectivamente existió la violación de la normatividad sanitaria; además, de quedar demostrado que la entidad sancionada tuvo todas las oportunidades de defensa, respetándose por parte del INVIMA el derecho al debido proceso y contradicción de la aquí demandante.

Insiste en que el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011, establece que los recursos deben ser decididos en el término de un (1) año contado a partir de su debida y oportuna interposición, razón por la cual para el caso concreto, el recurso se presentó el 10 de octubre de 2016, por lo que el Instituto tenía hasta el 9 de octubre de 2017, para expedir la resolución resolviendo dicho recurso, situación que así ocurrió a través del acto administrativo 2017041793 del 6 de octubre de 2017.

En cuanto a la notificación de la resolución antes mencionada, refiere que la misma se surtió a través de aviso el 12 de enero de 2018, cumpliéndose así con el principio de publicidad, sin que se afectara de manera injustificada la decisión de fondo adoptada por el entidad, esto es, la sanción administrativa impuesta a la accionante por vulnerar la normatividad sanitaria.

#### **4.3. Ministerio Público (fls. 146-152)**

El Agente del Ministerio Público delegado ante éste Juzgado, en el concepto rendido, frente a la pretensión principal, considera que la inconsistencia denunciada por el demandante, consistente en el error al relacionar unas pruebas en el acápite de antecedentes del acto administrativo sancionador, no tiene poder suficiente para configurar una falsa motivación, violación del debido proceso, del derecho de defensa, ni del principio de legalidad, puesto que la equivocación comentada, consistió en una simple mención incorrecta en una fracción de los antecedentes, la cual tiene una naturaleza informativa y descriptiva sobre el trámite administrativo, pero, que no irradió en los puntos relevantes de la Resolución 2016033783 del 31 de agosto de 2016 y mucho menos incidió en la decisión tomada por el INVIMA.

Por lo anterior, considera que dicha deficiencia en la estructura formal del acto administrativo deviene en insustancial, carece de gravedad, no comporta violación al debido proceso en general ni al derecho de defensa en particular, teniendo en cuenta que los descargos presentados junto con sus soportes, si fueron analizados y objeto de pronunciamiento por parte de la entidad accionada; por lo cual la causal de falsa motivación del acto administrativo no debe prosperar.

Ahora bien, en cuanto a la pretensión subsidiaria manifiesta que la interpretación del artículo 52 de la Ley 1437 de 2011, que resulta más razonable y realiza los principios de celeridad y eficacia, es aquella que entiende que en el término de un año contado desde la interposición oportuna de los recursos, se debe expedir y notificar el acto administrativo que los resuelve, so pena de pérdida de competencia y de que se configure el silencio administrativo positivo.

En el caso concreto, llama la atención que la parte demandante, el 10 de octubre de 2016, interpuso recurso de reposición contra la Resolución 2016033783 del 31 de agosto de 2016, por lo que, conforme a los artículos 3, 52, 85 y 87 de la Ley 1437 de 2011, el INVIMA contaba hasta el 10 de octubre de 2017, para expedir y notificar el acto administrativo correspondiente; no obstante, si bien es cierto la Resolución 2017041793 fue expedida el 6 de octubre de 2017, también lo es que la misma fue notificada por aviso el 12 de enero de 2018, es decir, por fuera del año concedido para tal fin, operando la pérdida de competencia de la facultad sancionatoria de la autoridad pública, y, en consecuencia, el mencionado acto administrativo debe ser declarado nulo.

Finalmente, frente al restablecimiento del derecho solicitado, es decir, la configuración del silencio administrativo positivo, indica que no basta que haya transcurrido el lapso del año previsto en el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011, sino que también se requiere que el recurso tenga un contenido elemental que permita la estructuración de un acto administrativo ficto, debiendo el recurrente dar a conocer con claridad y precisión, que es lo puntualmente pretendido a través del recurso, de lo contrario, no se podrá configurar el acto ficto positivo.

Llama la atención que en el caso bajo estudio, la recurrente expuso una serie de planteamientos tales como i) la inconsistencia presentada en la relación de pruebas en el acto sancionatorio; ii) que la empresa realizó una considerable inversión para lograr el concepto favorable del INVIMA; iii) aportó los estados financieros de los años 2013 y 2014 para reflejar que la sociedad no se lucra del negocio, sino que por el contrario presta un servicio a la comunidad y genera puestos de trabajo y iv) controvirtió la graduación de la sanción, por considerar que sólo incurrieron en la causal descrita en el numeral 8 del art. 50 del CPACA por lo que solicita “*solicitamos muy favorablemente se revise la sanción económica interpuesta*”.

Indica que las razones esgrimidas en los puntos i), ii) y iii) no permiten estructurar un silencio administrativo positivo en ningún sentido concreto, pues no se observa con claridad qué pretendía el recurrente con estos argumentos, y no se puede inferir que procurara la aclaración, modificación, adición o revocación de la resolución 20160033783, y mucho menos, en qué sentido puntual esperaba que se le ofreciera una respuesta favorable.

En cuanto al argumento iv), la recurrente no precisó en qué debía consistir el resultado de la revisión deprecada, pues sugirió la graduación de la falta sólo con base en la causal 8, y no la totalidad que empleó el INVIMA.

Resalta que en el acto administrativo sancionatorio, la demandada tuvo en consideración que la empresa no sacó provecho económico con la infracción cometida; que no había sido objeto de sanción ni de medida sanitaria con anterioridad; no puso resistencia ni obstruyó la investigación; no utilizó medios fraudulentos para ocultar la infracción; adelantó actividades tendientes a minimizar el riesgo; y, no se evidencia renuencia en el cumplimiento de la norma sanitaria.

Por lo anterior, considera que acceder a la solicitud realizada por la empresa demandante en su recurso, de sólo considerar el criterio octavo de la graduación de la sanción, conduce a que no se le reconozcan seis criterios que le favorecieron, situación que riñe con el propósito del acto ficto positivo, pues éste está diseñado para beneficiar al solicitante, no para perjudicarlo; por lo que en esas condiciones, no se dan los presupuestos necesarios para acceder a la pretensión de declarar el silencio administrativo positivo con ocasión del recurso de reposición instaurado en contra de la Resolución 2016033783.

Solicita entonces i) declarar la nulidad de la resolución 2017041793 del 6 de octubre de 2017 por pérdida de competencia del INVIMA; ii) no declarar la nulidad de la resolución 2016033783 del 31 de agosto de 2016, por cuanto las inconsistencias allí contenidas son insustanciales; y iii) no hay lugar al restablecimiento del derecho pretendido, por no haberse configurado el silencio administrativo positivo.

## **II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DEL DESPACHO**

### **5. PROBLEMA JURÍDICO PLANTEADO**

Procede el despacho a determinar si, ¿es procedente declarar la nulidad de las resoluciones No. 2016033783 del 31 de agosto de 2016 y 2017041793 del 06 de octubre de 2017 por violación del debido proceso, falsa motivación y pérdida de la facultad sancionatoria de la entidad demandada, o si, por el contrario, los actos administrativos acusados, se encuentran ajustados al ordenamiento jurídico?

### **6. TESIS QUE RESUELVEN EL PROBLEMA JURÍDICO PLANTEADO**

#### **6.1. Tesis de la parte accionante.**

Debe accederse a las pretensiones de la demanda, por cuanto los actos administrativos acusados están viciados de nulidad, toda vez que fueron expedidos de manera irregular, pues la Resolución 2016033783 del 31 de agosto de 2016, incurrió en falsa motivación y violación al debido proceso, al haberse fundado en descargos y pruebas que no correspondían al caso concreto; y la Resolución 2017041793 del 6 de octubre de 2017, fue notificada cuanto ya la entidad demandada había perdido competencia, en aplicación a lo dispuesto en el art. 52 del CPACA, configurándose así el silencio administrativo positivo.

#### **6.2. Tesis de la parte accionada.**

Las pretensiones no tienen vocación de prosperidad, por cuanto la investigación administrativa se desarrolló conforme a los postulados del debido proceso, los actos administrativos demandados se expedieron de acuerdo a las competencias otorgadas por la ley y conforme a la normatividad vigente en que debían fundarse, no existiendo vicio de nulidad alguno que afecte su legalidad, como quiera que se sustentaron en las pruebas recaudadas que demostraron las infracciones en que incurrió la sociedad demandante, al desconocer normas sanitarias y poner en riesgo la salud de la comunidad, razones por las que procedió a imponer la respectiva sanción.

#### **6.3. Tesis del despacho.**

Considera el Despacho que se debe acceder parcialmente a la pretensión subsidiaria de la demanda, como quiera que se encuentran configurados los

elementos necesarios para afirmar que el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos-INVIMA, perdió competencia para resolver el recurso de reposición interpuesto por la entidad demandante contra la Resolución 2016033783 del 31 de agosto de 2016, al haber transcurrido más de un año entre la interposición del recurso y la notificación del acto administrativo que lo resolvió.

Sin embargo, no se accederá al restablecimiento del derecho solicitado, por cuanto si bien, como consecuencia de lo anterior, se produce de manera automática el silencio administrativo positivo, el recurso de reposición interpuesto no indicó de manera clara y concreta lo pretendido con éste, por lo que no se reúnen los requisitos para que se declare la existencia del mencionado acto ficto.

## 7. HECHOS PROBADOS JURÍDICAMENTE RELEVANTES

HECHOS PROBADOS	MEDIO PROBATORIO
1. El 27 de noviembre de 2013, el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos-INVIMA, realizó visita de inspección y vigilancia a la empresa Productos Alimenticios Natura S.A.S. realizando varios hallazgos, e imponiendo medida sanitaria de cierre total del establecimiento.	<b>Documental.</b> – Formato de acta de inspección sanitaria. -Formato de acta de aplicación de medida sanitaria. (pág. 1-17 Archivo 2, cd visto a folio 113).
2. El 15 de junio de 2016 se inició proceso sancionatorio y se corrió traslado a la sociedad Natura S.A.S.	<b>Documental.</b> Auto 160011700 del 15 de junio de 2016 (pág. 9-22 Archivo 4, cd visto a folio 113).
3. El 19 de julio de 2016, INVIMA dio inicio a la etapa probatoria dentro del proceso sancionatorio.	<b>Documental.</b> Auto 16001962 del 19 de julio de 2016 (pág. 1-11 Archivo 11, cd visto a folio 113).
4. Mediante Resolución 2016033783 del 31 de agosto de 2016, el INVIMA calificó el proceso sancionatorio e impuso sanción a NATURA SAS consistente en multa de setecientos salarios mínimos legales diarios vigentes (700 smldv).	<b>Documental.</b> Resolución 2016033783 del 31 de agosto de 2016 (pág. 13-32 Archivo 11, cd visto a folio 113).
5. El 10 de octubre de 2016, la Representante Legal de la sociedad demandante interpuso recurso de reposición contra la Resolución 2016033783 del 31 de agosto de 2016.	<b>Documental.</b> Recurso de reposición radicado con el No. 16107226 del 10 de octubre de 2016 (pág. 1-3 Archivo 12, cd visto a folio 113).
6. Por Resolución 2017041793 Invima resolvió el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 2016033783, disponiendo no reponer.	<b>Documental.</b> Resolución 2017041793 del 6 de octubre de 2017 (pág. 17-24 Archivo 12, cd visto a folio 113).
7. La anterior resolución fue notificada a la empresa sancionada por Aviso número 2017002315 del 21 de diciembre de 2017, fijado el 4 de enero de 2018, por el término de cinco (5) días en la página web <a href="http://www.invima.gov.co">www.invima.gov.co</a> , y en las instalaciones del INVIMA; siendo desfijado el 11 de enero de 2018.	<b>Documental.</b> Aviso número 2017002315 del 21 de diciembre de 2017, con su constancia de fijación y desfijación (pág. 29 Archivo 12, cd visto a folio 113).

8. Que el 12 de enero de 2018 se surtió la notificación por el aviso antes indicado, quedando ejecutoriada la Resolución número 2017002315 el 15 de enero de 2018.	<b>Documental.</b> Certificación expedida por INVIMA. (pág. 41 Archivo 12, cd visto a folio 113).
--	---

## 8. FUNDAMENTOS JURIDICOS Y JURISPRUDENCIALES

### 8.1. DE LA FALSA MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

La falsa motivación del acto administrativo se relaciona directamente con el principio de legalidad de los actos y con el control de los hechos determinantes de la decisión administrativa.

Por lo anterior, para que prospere la nulidad de un acto administrativo con fundamento en la causal denominada falsa motivación, se requiere que se demuestre, que los hechos que la Administración tuvo en cuenta como motivos determinantes de la decisión no estuvieron debidamente probados dentro de la actuación administrativa; o que la Administración omitió tener en cuenta hechos que sí estaban demostrados y que si hubiesen sido considerados habrían conducido a una decisión sustancialmente diferente.

En reciente jurisprudencia, y sobre esta causal, el Consejo de Estado<sup>1</sup> indicó:

“(…)

#### ***La falsa motivación como causal de nulidad de los actos administrativos.***

*El vicio de falsa motivación se configura cuando las razones invocadas en la fundamentación de un acto administrativo son contrarias a la realidad. Sobre el particular la jurisprudencia de esta Subsección indicó<sup>2</sup>:*

*Los elementos indispensables para que se configure la falsa motivación son los siguientes: (a) la existencia de un acto administrativo motivado total o parcialmente, pues de otra manera estaríamos frente a una causal de anulación distinta; (b) la existencia de una evidente divergencia entre la realidad fáctica y jurídica que induce a la producción del acto y los motivos argüidos o tomados como fuente por la administración pública o la calificación de los hechos, y (c) la efectiva demostración por parte del demandante del hecho de que el acto administrativo se encuentra falsamente motivado [...]*

*Así las cosas, el vicio de nulidad en comento se configura cuando se expresan los motivos de la decisión total o parcialmente, pero los argumentos expuestos no están acordes con la realidad fáctica y probatoria, lo que puede suceder en uno de tres eventos a saber:*

- *Cuando los motivos determinantes de la decisión adoptada por la administración se basaron en hechos que no se encontraban debidamente acreditados;*

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección «A», Consejero Ponente: William Hernández Gómez, providencia del 28 de febrero de 2020, Radicación Número: 19001-23-33-000-2014-00005-01(4023-16)

<sup>2</sup> C.E. Sec. Segunda. Subsec. A. Sent. 11001-03-25-000-2012-00317-00 (1218-12), mar. 17/2016.

- *Cuando habiéndose probado unos hechos, estos no son tenidos en consideración, los que habrían podido llevar a que se tomara una decisión sustancialmente distinta.*
- *Por apreciación errónea de los hechos, «de suerte que los hechos aducidos efectivamente ocurrieron, pero no tienen los efectos o el alcance que les da el acto administrativo [...]».*

## **8.2. DE LA PERDIDA DE COMPETENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN PARA DECIDIR LOS RECURSOS INTERPUESTOS CONTRA ACTOS ADMINISTRATIVOS DE CARÁCTER SANCIONATORIO**

El artículo 52 de la Ley 1437 de 2011 dispone:

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

El aparte subrayado fue estudiado por la Corte Constitucional en la sentencia C-875 de 2011, en la que concluyó:

*“Lo expuesto le permite señalar a esta Corporación que el Congreso de la República en la norma parcialmente acusada cumplió con el **deber** de establecer términos claros y precisos en los cuales la administración tiene que resolver los recursos presentados contra los actos que imponen sanciones, porque éste es un aspecto esencial del debido proceso. En ese orden de ideas, el término de un año que fijó el precepto acusado se ajusta al derecho al debido proceso que se impone en toda clase de actuación estatal y que le permite al ciudadano, sujeto de la investigación, conocer con exactitud qué actuaciones debe desplegar el Estado para resolver su situación.*

*Por ende, no existe asomo de duda sobre la importancia y la constitucionalidad del precepto acusado, en cuanto prevé **un plazo razonable** para que la administración resuelva el recurso de apelación interpuesto contra una decisión de carácter sancionatorio. El término de un (1) año se considera más que suficiente para resolver una impugnación frente a una sanción administrativa.”*

Ahora bien, en cuanto a la discusión acerca de si dentro del año otorgado por el artículo 52 antes transcrito, para resolver los recursos interpuestos contra el acto administrativo sancionatorio, la Administración debe o no notificar su decisión al interesado, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Sub-Sección “A”, en providencia del 20 de febrero de 2019, Magistrada Ponente Claudia Elizabeth Lozzi Moreno, dentro del expediente No. 110013334003201500273-01, sostuvo:

*“El plazo para resolver los recursos en contra de la decisión sancionatoria*

*Por otra parte los recursos frente al acto administrativo sancionatorio deben ser resueltos a más tardar dentro del año siguiente a su interposición y si bien la SIC dentro de la contestación de la demanda ha señalado que en este plazo solo deben ser resultas las decisiones más no notificadas, sobre la expresión “resolver” el H. Consejo de Estado, señaló:*

*“De acuerdo con las normas transcritas, si la administración no resuelve el recurso de reconsideración en el plazo fijado en la ley, esto es, un año, contado a partir de su interposición en debida forma, se entenderá que el sentido de la decisión es favorable al contribuyente. La Administración deberá declarar esta decisión ficta o presunta de oficio o a petición del interesado.*

*Como se advierte, las normas locales adoptan la regulación del silencio administrativo positivo previsto en el artículo 732 del Estatuto Tributario Nacional, disposición respecto de la cual, la Sala tiene sentado un criterio respecto de lo que significa la expresión «resolver» contenida en este artículo y del momento a partir del cual debe entenderse interpuesto el recurso en debida forma, criterio igualmente aplicable para la normativa objeto de estudio.*

*La jurisprudencia ha precisado que la decisión a la que se refiere la Ley, es la «notificada legalmente», vale decir, dentro de la oportunidad legal, ya que de otra manera no puede considerarse resuelto el recurso, pues si el contribuyente no ha tenido conocimiento del acto administrativo, este no produce los efectos jurídicos correspondientes y, por tanto, no puede tenerse como fallado el recurso presentado<sup>3</sup> (subrayado fuera del texto).*

*Así, “resolver” la actuación administrativa, implica no sólo el pronunciamiento de la administración en el asunto de su competencia, sino que tal decisión debe ser puesta en conocimiento de su titular, toda vez que mientras desconozca el acto, éste no le es oponible, por lo que no le produce efectos jurídicos.”*

### **8.3. DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO**

El silencio administrativo es un fenómeno jurídico en virtud del cual la ley considera que, frente a una petición elevada a la Administración, se ha producido una decisión ficta o presunta cuando el solicitante no ha sido notificado de una respuesta expresa dentro del plazo legalmente establecido para el efecto.

En determinados casos, la ley ha previsto la configuración del silencio administrativo positivo, evento en el que, ante la omisión de la Administración de resolver dentro del plazo fijado, y como castigo por su inactividad o falta de diligencia, se presume que la petición ha tenido una resolución favorable.

El artículo 84 de la Ley 1437 de 2011 dispone:

**“ARTÍCULO 84. SILENCIO POSITIVO.** *Solamente en los casos expresamente previstos en disposiciones legales especiales, el silencio de la administración equivale a decisión positiva.*

*Los términos para que se entienda producida la decisión positiva presunta comienzan a contarse a partir del día en que se presentó la petición o recurso.*

*El acto positivo presunto podrá ser objeto de revocación directa en los términos de este Código.”*

---

<sup>3</sup> BRICEÑO DE VALENCIA, Martha Teresa (C.P.) (Dra.). H. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. Sentencia del 26 de febrero de 2014. Radicación: 76001-23-31-000-2010-00079-01(19219)

Ahora bien, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Primera Subsección "A" en sentencia del 20 de febrero de 2019, expediente No. 110013334003201500273-01 en sentencia del frente al silencio administrativo positivo que se genera por la pérdida de competencia de la Administración para resolver los recursos interpuestos contra el acto administrativo sancionatorio, por no decidirlos, o no notificarlos dentro del año siguiente a su debida interposición ha señalado:

"El silencio administrativo positivo"

*Tal postura, es concordante con el criterio dado por la Alta Corporación en cuanto a la figura misma del "silencio administrativo positivo", según la cual:*

*- Como el silencio positivo produce un verdadero acto administrativo en el cual se reconocen derechos, una vez producido la administración no puede dictar un acto posterior contrario y sólo está facultada para revocarlo con el consentimiento expreso y escrito del titular o cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley, no esté conforme o atente contra el interés público o social, se cause agravio injustificado a una persona o fuere evidente que el acto ocurrió por medios ilegales (arts. 69 y 73 C.C.A.). En el silencio negativo, por el contrario, la administración tiene el deber de decidir sobre la petición inicial, mientras el interesado no haya acudido ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo (art. 60 C.C.A.).*

**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.**

*A esa conclusión se llega a partir de la simple lectura del artículo 40 C.C.A que dice: "Transcurridos un plazo de tres meses contados a partir de la presentación de una petición sin que se haya notificado decisión que la resuelva, se entenderá que ésta es negativa" (subraya fuera del texto), lo cual se aplica también al silencio positivo tal como lo ha reconocido esta corporación en numerosas providencias.*

*Debe tenerse en cuenta que si una vez configurado el silencio administrativo positivo la administración expide un acto extemporáneo, contrario al acto presunto y el titular del derecho interpone recursos contra él, no por ello el acto derivado del silencio administrativo positivo pierde su eficacia, pues no es por su voluntad que el acto cobra existencia sino que él surge por virtud de la ley y en consecuencia, tales actuaciones posteriores serán inocuas.*

*Por último debe precisarse que una vez se produzca el acto administrativo por haber operado el silencio positivo, la administración sólo debe proceder a reconocerle sus efectos sin que le corresponda declarar su existencia. El artículo 42 del Código Contencioso Administrativo solo establece la forma de acreditar su operancia"<sup>4</sup>(subrayado y negrilla fuera del texto).*

*En razón de la jurisprudencia citada resulta claro que genera la misma consecuencia jurídica el hecho que la administración guarde silencio y no profiera el acto administrativo, o que éste sea proferido y se notifique con posterioridad al vencimiento del término dispuesto por el Legislador para tal fin, pues en ambos casos el acto no surte efectos y en consecuencia no le es oponible a su destinatario, quien gozará del beneficio de la titularidad de los derechos derivados del silencio administrativo positivo.*

*Tiene tal fuerza la figura del silencio administrativo positivo, que una vez el acto administrativo presunto nace a la vida jurídica, es oponible a la propia administración, en el sentido en que no tiene la facultad de expedir con posterioridad un acto administrativo contrario a aquél, en tanto debe limitarse a hacer efectiva la situación jurídica consolidada al usuario, acudir a la revocatoria directa en sede administrativa en los casos previstos por el ordenamiento jurídico, o a demandar su propio acto en*

<sup>4</sup> HOYOS DUQUE, Ricardo (C.P.) (Dr.). Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. H. Consejo de Estado. Sentencia del 23 de noviembre de 2000. Rad. No.: ACU-1723.

*sede de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, para dejar sin efectos el acto emanado de su omisión.*

*Se ha sostenido que la invocación del silencio administrativo establecido en el artículo 52 en la Ley 1437 de 2011, debe someterse al procedimiento previsto en el artículo 85 de la misma ley para hacer valer las consecuencias de la existencia y los efectos del silencio administrativo positivo, y en ese sentido, cuando el interesado no agota tal requisito puede interpretarse como la renuncia tácita a los derechos derivados de esta figura, al ser prerrogativa del administrado hacer efectivo o no el derecho concedido por la Ley.*

*No obstante lo anterior, la Sala mayoritaria de esta Subsección ha considerado que el efecto del silencio administrativo dispuesto en el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011 es automático cuando la autoridad administrativa decide y notifica el recurso fuera del plazo de un año dispuesto por la norma procesal, momento para el cual la autoridad administrativa pierde la competencia para decidir el recurso interpuesto y se entiende fallado a favor del administrado el recurso interpuesto.”*

Además, el artículo 85 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, establece:

**“ARTÍCULO 85. PROCEDIMIENTO PARA INVOCAR EL SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO.** *La persona que se hallare en las condiciones previstas en las disposiciones legales que establecen el beneficio del silencio administrativo positivo, protocolizará la constancia o copia de que trata el artículo 15, junto con una declaración jurada de no haberle sido notificada la decisión dentro del término previsto.*

*La escritura y sus copias auténticas producirán todos los efectos legales de la decisión favorable que se pidió, y es deber de todas las personas y autoridades reconocerla así.*

*Para efectos de la protocolización de los documentos de que trata este artículo se entenderá que ellos carecen de valor económico.”*

Por su parte, la Corte Constitucional en sentencia C-875 de 2011, indicó:

**“Excepcionalmente,** *el legislador puede determinar que la ausencia de respuesta se entienda resuelta a favor de quien la presentó, figura que se conoce con el nombre de **silencio administrativo positivo**. En este evento, la omisión de respuesta genera a favor del interesado su resolución en forma afirmativa, la que se debe protocolizar en la forma en que lo determina el artículo 42 del Código Contencioso Administrativo<sup>5</sup>, actualmente vigente, para hacer válida su pretensión.*

*En términos constitucionales se puede definir la figura del silencio administrativo como una herramienta que el legislador ha dispuesto para que el ciudadano pueda: i) hacer valer sus derechos ante la administración de justicia, en el caso del **silencio administrativo negativo**, por cuanto no puede quedar indefinidamente a la espera de una respuesta por parte del ente estatal encargado de resolverla, hecho que hace*

---

<sup>5</sup> La protocolización en el nuevo Código Contencioso Administrativo quedó regulada en el artículo 85 de la siguiente manera “La persona que se hallare en las condiciones previstas en las disposiciones legales que establecen el beneficio del silencio administrativo positivo, protocolizará la constancia o copia de que trata el artículo 15, junto con una declaración jurada de no haberle sido notificada la decisión dentro del término previsto.

La escritura y sus copias auténticas producirán todos los efectos legales de la decisión favorable que se pidió, y es deber de todas las personas y autoridades reconocerla así.

Para efectos de la protocolización de los documentos de que trata este artículo se entenderá que ellos carecen de valor económico.

*necesario crear un mecanismo para que pueda acudir ante la misma administración recurriendo el acto ficto o ante la jurisdicción o, ii) ver satisfechos sus derechos ante la omisión de la administración, en el caso del **silencio administrativo positivo**, en la medida en que el mutismo de aquella concreta en su cabeza un derecho.”*

## 9. CASO CONCRETO

En el *sub examine*, la entidad demandante pretende principalmente, la nulidad de las Resoluciones sancionatorias Nros. 2016033783 del 31 de agosto de 2016 y 2017041793 del 6 de octubre de 2017, proferidas por INVIMA, mediante las cuales se impuso multa a la sociedad Productos Alimenticios Natura S.A.S. por valor de 700 salarios mínimos diarios legales vigentes y se resolvió el recurso de reposición, respectivamente, por estar viciado por las causales de falsa motivación y vulnerar el derecho al debido proceso de la actora.

De manera subsidiaria, busca se declare la nulidad de la Resolución 2017041793 del 6 de octubre de 2017, mediante la cual el INVIMA decidió no reponer y confirmar la Resolución 2016033783, lo anterior por cuanto la misma fue notificada, cuando la entidad había perdido la facultad sancionatoria, por haber transcurrido más de un año desde el momento de la interposición del recurso de reposición; y como consecuencia de ello se declare el silencio administrativo positivo a favor de la demandante.

Finalmente, como restablecimiento del derecho pretende se condene al INVIMA a reembolsar el valor que sea efectivamente pagado, en razón a la multa impuesta por esa entidad en los actos administrativos antes mencionados, o que si la sanción no se hubiere pagado, se declare que no está en obligación legal de hacerlo.

Del contenido de las decisiones enjuiciadas, se colige que el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos-INVIMA sancionó a la empresa Productos Alimenticios Natura S.A.S., por considerar que incurrió en la vulneración de las disposiciones normativas sanitarias contenidas en el Decreto 3075 de 1997.

Respecto a la pretensión principal de la parte demandante, y que consiste en la nulidad de los actos administrativos por considerar que adolecen de falsa motivación, encuentra el despacho lo siguiente:

El argumento de la parte actora en este sentido, se centra en las inconsistencias presentadas en el acápite de antecedentes de la resolución 2016033783 del 31 de agosto de 2016, en donde se hizo mención a un apoderado y unas pruebas documentales que no correspondían al caso concreto de la demandante, lo cual en su sentir, vulneró su derecho fundamental al debido proceso y originó que la decisión sancionatoria tomada por la entidad no tuviera sustento probatorio.

De la lectura de la resolución en comento, se encuentra que en la primera página, en el acápite de antecedentes numeral 5, se indicó<sup>6</sup>:

*“ 5. Estando dentro del término legal establecido para el efecto, la Sociedad PRODUCTOS ALIMENTICIOS NATURA S.A.S, con Nit. 900279039-1, presentó escrito de descargos (folios 74 al 88), allegando los siguientes anexos:*

- *5.1 Poder especial, otorgado al Doctor Alberto POLANIA PUENTES, identificado con la cedula de ciudadanía No. 79.692.541 y tarjeta profesional no 118.970. (folios 57 y 58)*
- *5.2 Certificado – conforme con requisitos de la norma NTC-ISO 9001:2008 (FOLIO 59)*
- *5.3 Propuesta exámenes manipulación alimentos (Folio 60)*
- *5.4 Certificados de exámenes médicos de manipulador de alimentos (folios 62 y 63)*
- *5.5 Resultado de laboratorio, de fecha lunes, 18 de noviembre de 2013, muestra: agua potable. (folio 64)*
- *5.6 Ficha técnica-Agua envasada-AGUA PURA LA CASCADA. (Folio 65)*
- *5.7. Formato- Verificación de cloro residual. (Folios 66 al 69)*
- *5.8 Procedimiento de limpieza y desinfección. (folios 70 al 79)*
- *5.9 Formato Registro – Limpieza y Desinfección (Folios 80 al 91)*
- *5.10 Certificación de reemplazo de elementos filtrantes y lámpara de luz ultravioleta del sistema de purificación. (folio 92)*
- *5.11 Formato registro – Control Uso ultravioleta. (Folio 93)*
- *(...)5.16 Ficha técnica arena sílice (Folio 106)*
- *5.17 Ficha técnica antracita mineral (folios 107 al 109)*
- *5.18 ficha Técnica Carbón Coke (Folios 110 al 111)*
- *5.19 Procedimiento de abastecimiento de agua (Folios 112 al 117)*
- *5.20 Procedimiento para tratamiento de agua (Folios 118 al 125)*
- *5.21 Formato – control de calidad-Control de proceso (folios 126 al 139)*
- *5.22 Formato-control de Botellones. (folio 140)*
- *5.23 Identificación de posibles peligros y sus correspondientes medidas preventivas y de control para las diferentes etapas del proceso (Folios 141 al 147)”*

Que la anterior relación de documentos no corresponden a los aportados por la entidad aquí demandante, y así lo reconoció el INVIMA en la Resolución 2017041793 del 6 de octubre de 2017 cuando manifestó<sup>7</sup>:

***“Argumentos relacionados con la inclusión de documentación referente al establecimiento Agua la Cascada, el análisis probatorio de los mismos y la identificación del apoderado de la empresa.***

*Frente a la relación que se hizo del establecimiento Agua La Cascada en el desarrollo del texto de la resolución calificatoria, el despacho aclara que se trató de un error de digitación en el punto quinto de los antecedentes del acto administrativo impugnado; hecho que explica el porque equivocadamente se mencionó un presunto poder otorgado al Dr. Alberto Polaina Puentes, apoderado del propietario del establecimiento en mención y como nombre del producto “Agua La Cascada”.*

*Asímismo (sic), se advierte que los anexos correspondientes al nombrado establecimiento también fueron relacionados por error, pero las anteriores situaciones no incide en la decisión de fondo proferida por esta Dirección ni transgrede las máximas constitucionales del debido proceso, derecho de defensa y principio de legalidad, por cuanto las pruebas que fueron analizadas en lo acápite de descargos*

<sup>6</sup> Pág. 13 Archivo 11 cd visto a folio 113

<sup>7</sup> Pág. 18 Archivo 12 cd visto a folio 113

*y pruebas del acto calificadorio subjudice (folios 74 al 302) corresponden a las aportadas por la representante legal el día 15 de julio de 2016 a través del radicado 16074606 (folios 74 al 302) e incorporadas a la presente investigación a través del auto No. 16001962 del 19 de julio de 2016, que dio inicio al término probatorio (folios 74 al 302); incluso por constituir los nombrados anexos acciones correctivas fueron tenidas en cuenta como numeral 6 del artículo 50 de la ley 1437 de 2011 (folio 317).”*

Si bien es cierto, se presentó un error en la relación de documentos allegados por la entidad demandante con su escrito de descargos, también lo es que el análisis probatorio realizado por INVIMA no se hizo frente a éstos, sino tomando como base los que realmente allegó la sociedad Productos Alimenticios Natura S.A.S., lo cual se observa a lo largo de la mentada resolución, incluso al momento de graduar la sanción, pues se valoraron los esfuerzos realizados por la empresa sancionada para acatar la normatividad sanitaria.

Nótese, que estas inconsistencias presentadas al inicio del acto administrativo sancionatorio, no tienen la suficiente fuerza para concluir que la decisión tomada por la entidad no correspondía a las actividades desplegadas por la parte actora, puesto que las infracciones por ella cometidas fueron detalladas una a una, y la sanción impuesta fue el resultado del estudio juicioso de cada uno de los elementos probatorios obrantes en el expediente.

En ese sentido, no puede predicarse que el acto administrativo adolece de falsa motivación, máxime cuanto la parte actora no presentó argumentos diferentes a los errores de digitación presentados en la resolución, ni logró demostrar que la valoración probatoria fuera equivocada o con fundamento en situaciones de hecho y documentos alejados de la realidad, tal y como refirió además, el agente del Ministerio Público en el concepto rendido dentro del presente asunto.

Así las cosas, ésta pretensión será despachada desfavorablemente.

Ahora bien, frente a la pretensión subsidiaria, y atendiendo la reiterada jurisprudencia proferida al respecto, éste Juzgado considera que la interpretación correcta del artículo 52 del CPACA, frente al termino con que cuenta la Administración para resolver los recursos interpuestos contra los actos administrativos de carácter sancionatorio, es la que predica, que dentro del año contado a partir de la debida interposición del recurso, la entidad pública debe decidir el recurso y notificarlo al interesado, pues sólo de ésta manera le es oponible tal decisión al recurrente, quien una vez tiene conocimiento de ello, para poder tomar las alternativas legales existentes para atacar tal disposición.

En este sentido, al estudiar la documentación aportada al plenario, se tienen probadas las siguientes fechas:

Resolución sancionatoria	31 de agosto de 2016
Interposición recurso de reposición	10 de octubre de 2016

Resolución que resolvió el recurso	6 de octubre de 2017
Fijación aviso de notificación	4 de enero de 2018, por el término de cinco (5) días
Desfijación aviso de notificación	11 de enero de 2018
Fecha en que se surtió notificación	12 de enero de 2018
Fecha límite con que contaba INVIMA para proferir y notificar el acto administrativo que resolvió el recurso de reposición.	10 de octubre de 2017

Conforme lo anterior, es claro que el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos-INVIMA, excedió el plazo legal establecido en el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011, para proferir y notificar el acto administrativo que resolviera el recurso de reposición interpuesto por la aquí demandante, lo cual originó que para la fecha en que notificó la Resolución 2017041793 del 6 de octubre de 2017, ya hubiera perdido competencia para ello al haber transcurrido más de un año desde la interposición del mismo y la notificación del acto administrativo que lo decidiera.

Sin embargo, a pesar de que el mentado artículo 52 trae como consecuencia directa de la pérdida de competencia antes referida, el nacimiento del silencio administrativo positivo, no puede pasar por alto el Despacho, que en el presente asunto no se reúnen las condiciones necesarias para declarar su existencia, por las razones que se pasan a exponer, así:

En primer lugar, el artículo 85 de la Ley 1437 de 2011, es claro al señalar, sin diferenciación alguna, que la persona que se hallare en las condiciones previstas en las disposiciones legales que establecen el beneficio del silencio administrativo positivo, protocolizará la constancia o copia de que trata el artículo 15, junto con una declaración jurada de no haberle sido notificada la decisión dentro del término previsto, para lo cual la escritura y sus copias auténticas producirán todos los efectos legales de la decisión favorable que se pidió, y es deber de todas las personas y autoridades reconocerla así.

Tal exigencia, fue avalada por la Corte Constitucional en sentencia C-875 de 2011, al realizar el estudio de constitucionalidad de uno de los apartes del artículo 52 ibídem, cuando indicó:

***“Excepcionalmente, el legislador puede determinar que la ausencia de respuesta se entienda resuelta a favor de quien la presentó, figura que se conoce con el nombre de silencio administrativo positivo. En este evento, la omisión de respuesta genera a favor del interesado su resolución en forma afirmativa, la que se debe protocolizar en la forma en que lo determina el artículo 42 del Código Contencioso Administrativo<sup>8</sup>, actualmente vigente, para hacer válida su pretensión.”***

<sup>8</sup> La protocolización en el nuevo Código Contencioso Administrativo quedó regulada en el artículo 85 de la siguiente manera “La persona que se hallare en las condiciones previstas en las disposiciones legales que establecen el beneficio del silencio administrativo positivo, protocolizará la constancia o copia de que trata el

Ésta misma posición la asumió el Consejo de Estado en un asunto similar al que no ocupa, cuando refirió<sup>9</sup>:

*“Téngase en cuenta que el artículo 85 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo prevé al respecto, lo siguiente:*

*“ARTÍCULO 85. PROCEDIMIENTO PARA INVOCAR EL SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO. La persona que se hallare en las condiciones previstas en las disposiciones legales que establecen el beneficio del silencio administrativo positivo, protocolizará la constancia o copia de que trata el artículo 15, junto con una declaración jurada de no haberle sido notificada la decisión dentro del término previsto. La escritura y sus copias auténticas producirán todos los efectos legales de la decisión favorable que se pidió y es deber de todas las personas y autoridades reconocerla así. Para efectos de la protocolización de los documentos de que trata este artículo se entenderá que ellos carecen de valor económico”.*

*De lo anterior es claro que en las condiciones previstas en las disposiciones legales que establecen el beneficio del silencio administrativo positivo, como es el caso que nos ocupa, se debe protocolizar la constancia o copia por escritura pública con la declaración juramentada de no haberle sido notificada la decisión dentro del término previsto.”*

En el presente caso, no obra dentro del expediente prueba alguna de que la parte demandante, haya cumplido con la carga impuesta por el artículo 85 antes mencionado, de realizar la protocolización respectiva, para que éste produzca los efectos legales de la decisión favorable que supuestamente solicitó.

De igual manera, tampoco realizó manifestación alguna en su escrito de demanda, que diera a entender que había realizado dicho trámite, el cual reitera el Despacho, no estableció excepción alguna para su cumplimiento.

En segundo lugar, y si se considerara que el silencio administrativo positivo opera de manera automática, sin necesidad de realizar el trámite antes mencionado, tampoco habría lugar a declarar su existencia, por cuanto el recurso de reposición interpuesto por la aquí demandante contra la resolución sancionatoria es confuso y no especifica claramente que es lo que pretendía obtener de la Administración, por las siguientes razones:

1. La recurrente no solicita que se reponga la Resolución 2016033783 del 31 de agosto de 2016, sino que se limita a pedir que se revise la sanción económica impuesta, pues considera que solo incurrió en la situación

---

artículo 15, junto con una declaración jurada de no haberle sido notificada la decisión dentro del término previsto.

La escritura y sus copias auténticas producirán todos los efectos legales de la decisión favorable que se pidió, y es deber de todas las personas y autoridades reconocerla así.

Para efectos de la protocolización de los documentos de que trata este artículo se entenderá que ellos carecen de valor económico.

<sup>9</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Consejera Ponente: Carlos Enrique Moreno Rubio, providencia del 19 de marzo de 2020, Radicación Número: 11001-03-15-000-2019-04297-01 (Ac)

establecida en el numeral 8 del artículo 50, es decir, que acepta haber incurrido en las demás faltas contenidas en el acto atacado y no indica de manera clara como considera debió graduarse la sanción.

2. Pone de presente las inconsistencias presentadas en el acápite de antecedentes del acto administrativo que calificó la sanción, en donde se transcribieron por error documentos que no fueron allegados por ella, pero posteriormente acepta que en los capítulos de “DESCARGOS, ANALISIS DE DESCARGOS, PRUEBAS, ANALISIS DE PRUEBAS, ALEGATOS, CONSIDERACIONES, Y demás elementos citados en la RESOLUCIÓN...” si corresponden a su empresa; sin que exponga argumento alguno que pretenda dejar sin piso jurídico dichos planteamientos.
3. Reitera que la empresa ha realizado gestiones para subsanar las inconsistencias halladas en la visita y que dieron lugar al proceso sancionatorio, y allega los estados financieros de los años 2013 y 2014 para demostrar que no obtuvo lucro como consecuencia de los hallazgos; y además que su finalidad es brindar un servicio a la comunidad.

En este sentido, no encuentra el Despacho procedente declarar la existencia del silencio administrativo positivo, pues no existe claridad frente a lo pretendido por la sociedad Productos Alimenticios Natura S.A.S. en su escrito de reposición, teniendo en cuenta que el fin perseguido por la mencionada figura, es la de procurar la aclaración, modificación, adición o revocación de la resolución, que como se reitera, en el presente asunto no es posible, debido a la ambigüedad del escrito presentado.

Por lo anterior, no se accederá a ésta pretensión, por lo que no hay lugar a ordenar el restablecimiento del derecho solicitado.

Por último, tampoco se halla configurada la presunta vulneración del debido proceso, pues por el contrario, se pudo establecer que la autoridad administrativa brindó todas las garantías a la empresa investigada para ejerciera su derecho de contradicción y de defensa, a lo cual ésta procedió dentro de cada etapa del procedimiento.

## **10. RECAPITULACIÓN.**

En orden a lo anterior, encuentra este Despacho que la Resolución 2016033783 del 31 de agosto de 2016, no se encuentra viciada de nulidad, toda vez que con el material probatorio que se recaudó, se demostró que se adelantaron los procedimientos administrativos a la luz de las normas que regulan la función administrativa sancionatoria de inspección, vigilancia y control de la cual fue dotada la entidad accionada, y que el acto administrativo fue debidamente motivado.

De otro lado, la Resolución 2017041793 del 6 de octubre de 2017, se encuentra viciada de nulidad, por haberse notificado a la empresa demandante cuando la entidad accionada había perdido competencia para resolver el recurso de reposición

interpuesto, por haber transcurrido más de un año desde la fecha de su presentación y la fecha de notificación del acto administrativo.

Sin embargo, no se ordenará el restablecimiento del derecho solicitado, por cuanto no se reúnen las condiciones y exigencias para que se declare la existencia del silencio administrativo positivo en los términos del artículo 85 del CPACA.

## **11. CONDENA EN COSTAS.**

El artículo 188 del C.P.A.C.A. sobre la condena en costas señala, que en la sentencia se dispondrá sobre las mismas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil; pese a ello y como quiera que el compilado normativo antes mencionado fue derogado por el Código General del Proceso, serán estas las normas aplicables en el caso concreto para la condena y liquidación de costas.

Ahora bien, el artículo 365 del C.G.P. dispone, que se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, súplica, queja, casación, revisión o anulación que haya propuesto.

En el presente caso, se observa que las pretensiones fueron despachadas parcialmente favorables, razón por la cual, no se condenará en costas a ninguna de las partes.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE IBAGUÉ**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

### **RESUELVE:**

**PRIMERO: DECLARAR LA NULIDAD** de la Resolución 2017041793 del 6 de octubre de 2017, por medio de la cual el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos-INVIMA resolvió el recurso de reposición interpuesto contra la resolución 2016033783 del 31 de agosto de 2016, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de la presente providencia.

**SEGUNDO: NEGAR** las demás pretensiones de la demanda.

**TERCERO: SIN CONDENA** en costas.

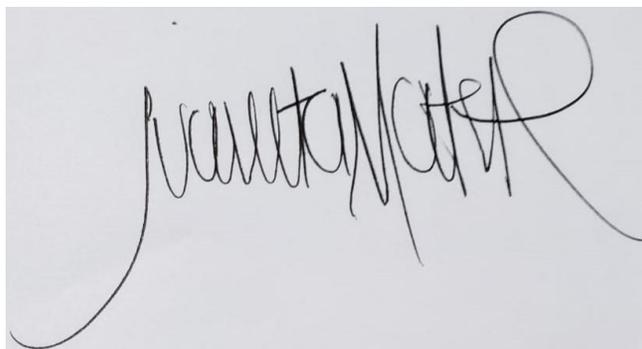
**CUARTO:** Para efectos de la notificación de la presente sentencia, se ordena que por Secretaría se realice conforme lo dispone el artículo 203 del C.P.A.C.A.

**QUINTO:** Expídanse copias con destino y a costa de las partes, con las precisiones del artículo 114 del C.G.P., las que serán entregadas a los apoderados judiciales que han venido actuando.

**SEXTO:** Liquídense los gastos del proceso, si hubiere remanentes devuélvanse a la parte demandante, quien deberá realizar las gestiones ante el Consejo Superior de la Judicatura para tal fin.

**SÉPTIMO:** En firme este fallo, archívese el expediente, previa anotación en el sistema informático "Justicia Siglo XXI".

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

A handwritten signature in black ink on a light gray background. The signature is cursive and appears to read 'Juanita del Pilar Matiz Cifuentes'.

**JUANITA DEL PILAR MATIZ CIFUENTES  
JUEZ**