JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO
DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ
SECCIÓN PRIMERA

Bogotá D.C., diez (10) de marzo dos mil veintitrés (2023)

Expediente:	11001-33-34-002-2021-00183-00
Demandante:	Forever Living Products Colombia LTDA.
Demandado:	Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos - INVIMA
Tema:	Medidas sanitarias y sanciones por contravenir el régimen sanitario

NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Procede, el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, a dictar sentencia de primera instancia, dentro de la demanda que, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, instauró, en contra del Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos, Forever Living Products Colombia Ltda.

I. ANTECEDENTES

1. Pretensiones

"Le solicito muy respetuosamente al señor Juez que previo el trámite legal correspondiente y mediante sentencia que haga tránsito a cosa juzgada se declare.

La NULIDAD de la resolución 2019045141 de fecha 10 de octubre de 2019, por medio de la cual el INSTITUTO NACIONAL DE VIGILANCIA DE MEDICAMENTOS Y ALIMENTOS – INVIMA – impuso una multa de 1.500 SMDLV, y de la resolución 20200032892 de fecha 30 de septiembre de 2020 por medio de la cual se resolvió el recurso de reposición interpuesto oportunamente contra la resolución 2019045141 de fecha 10 de octubre de 2019 por medio de la cual se negó la solicitud de revocatoria de la misma. Ambas resoluciones proferidas dentro del proceso sancionatorio 2016-04355 adelantado por el INSTITUTO NACIONAL DE VIGILANCIA DE MEDICAMENTOS Y ALIMENTOS – INVIMA – contra FOREVER LIVING PRODUCTS COLOMBIA LTDA.

Como consecuencia de la declaratoria de nulidad y a titulo de restablecimiento del derecho se EXONERE a FOREVER LIVING PRODUCTS COLOMBIA LTDA del pago de multas o cualquier otro emolumento al favor del INSTITUTO NACIONAL DE VIGILANCIA DE MEDICAMENTOS Y ALIMENTOS – INVIMA –.

Que se CONDENE al INSTITUTO NACIONAL DE VIGILANCIA DE MEDICAMENTOS Y ALIMENTOS – INVIMA – al pago de las costas del presente procesos incluyendo las agencias en derecho."

2. Cargos

Sostuvo que, dentro del proceso administrativo sancionatorio No. 2016-0435, le fue desconocido por parte del Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos el derecho de contradicción y de defensa, toda vez que no analizó ni se pronunció sobre los hechos y razones expuestas en el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 2019045141 del 10 de octubre de 2019.

Adujo que, con base en el registro sanitario INVIMA SD 2008-0000930 y la fecha de fabricación del producto objeto de la medida sanitaria; (í) éste no se encontraba vencido, ni próximo a vencerse; (ii) dicho producto aún tenía la etiqueta original del fabricante; (iii) la etiqueta no estaba adulterada; (iv) la etiqueta y los registros sanitarios del fabricante establecen una vida útil del producto de 4 años; (v) la acción del importador y distribuidor era etiquetar el producto con la nueva fecha de vencimiento (02-2017), con posibilidad de que la misma se ampliara (como sucedió); (vi) mediante Resolución No. 2017 03349 del 14 de agosto de 2017, fue ampliada la vida útil del producto *FOREVER BEE POLLEN* de 2 a 3 años; y (vii) no pudo etiquetarse el producto por la medida preventiva de congelación ordenada el 24 de octubre de 2016.

Indicó que, dentro del expediente no existe prueba alguna que lleve a concluir que el hecho de no haber señalado en la etiqueta del producto *forever bee pollen* que la fecha de vencimiento era 02-2017 se hubiese hecho con el propósito de comercializar el producto más allá de su fecha de vencimiento, o que con esta conducta se hubiese generado una alerta sanitaria.

Señaló que, dentro del trámite sancionatorio no existe prueba que permita deducir que con su conducta se hubiere causado un daño o puesto en riesgo el conglomerado.

Afirmó que, la sanción impuesta no fue proporcional y que la medida adoptada de congelación y posterior destrucción del producto ya constituía una sanción.

3. Contestación de la demanda

El Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos consideró que los actos administrativos acusados se ajustan a los presupuestos constitucionales y legales que rigen la materia y, por lo tanto, se opuso a las pretensiones de la demanda.

Informó que, mediante radicado No. 16112862 del 25 de octubre de 2016, el Grupo de Trabajo Territorial Centro Oriente 2 de la Dirección de Operaciones Sanitarias remitió a la Dirección de Responsabilidad Sanitaria la Medida Sanitaria de Seguridad de fecha 24 de octubre de 2016, aplicada al establecimiento *FOREVER LIVING PRODUCTS COLOMBIA LTDA,* consistente en el congelamiento del producto *forever bee pollen* con Registro Sanitario SD2008-0000930, correspondiente a 81 unidades en presentación de frasco de lote 170215 A y 210 unidades en presentación tableta de lote 050515 C.

Igualmente indicó que, mediante radicado 17076503 del 19 de julio de 2017, el Grupo de Trabajo Territorial Centro Oriente 2 de la Dirección de Operaciones Sanitarias, remitió a la Dirección de Responsabilidad Sanitaria la aplicación de la

medida sanitaria de seguridad consistente en DESTRUCCIÓN de 81 unidades en presentación de frasco de lote 170215 A y 210 unidades en presentación tableta de lote 050515 C, por estar en contravención de lo establecido en el artículo 11, literal b, productos importados, vida útil, del Decreto 3249 de 2006 y el articulo 4 del Decreto 3863 de 2008.

Señaló que, a través de Auto 2019009499 del 12 de agosto de 2019, fue iniciado el proceso sancionatorio 201604355 contra la sociedad *FOREVER LIVING PRODUCTS COLOMBIA LTDA,* por "importar, tener, almacenar y comercializar el suplemento dietario *FOREVER BEE POLLEN con Registro Sanitario SO 20080000930, lotes 170215 A y 050515C, considerado alterado por declarar una vida útil de cuatro años, siendo la correcta dos años… así como también las disposiciones de rotulado previstas en el numeral 6 del artículo 4 del Decreto 3863 de 2008"* .

Afirmó que, en el presente asunto el hecho de que la demandante hubiera sido objeto de una medida sanitaria de seguridad no constituía, por ningún motivo, la imposición de una doble sanción.

Manifestó que, las actuaciones o actos emitidos no se encuentran amparados en el capricho, arbitrariedad, interpretación errónea o violación de la norma aplicada en el curso del proceso sancionatorio 201604355.

Rebatió la afirmación según la cual procedía el derecho al restablecimiento, dada la inexistencia de perjuicio alguno al actor.

Adujó la existencia de pruebas suficientes justificativas de la multa impuesta, además de su proporcionalidad, dado que habrían sido analizadas las circunstancias de atenuación y agravación correspondientes.

Finalmente, propuso como excepción previa la de inepta demanda por falta de los requisitos formales.

4. Actividad procesal

El 5 de octubre de 2021, el Juzgado admitió la demanda y se ordenaron las notificaciones de rigor.

El 8 de noviembre de 2021, el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos contestó la demanda.

El 27 de septiembre de 2022, el Despacho declaró no probada la excepción previa de inepta demanda propuesta por el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos.

El 15 de noviembre de 2022, fue anunciada a las partes la expedición de sentencia anticipada. En tal sentido se procedió a fijar el litigio y se incorporaron como pruebas los documentos aportados por la parte demandante y los antecedentes administrativos allegados por la accionada.

El 13 de diciembre de 2022, se corrió traslado a las partes por el término de diez días para presentar los respectivos alegatos de conclusión.

5. Alegatos de conclusión

A través del correo electrónico dispuesto para tal fin, las partes presentaron sus correspondientes alegatos de conclusión, ratificándose en los argumentos que expusieron en la demanda y en la contestación a la demanda.

II. CONSIDERACIONES

Agotados los trámites propios del proceso, sin que exista causal de nulidad que invalide lo actuado hasta la fecha, se procederá a dictar sentencia dentro de la demanda promovida por *Forever Living Products Colombia*; en contra del Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos.

Con ese fin, el Despacho seguirá el siguiente derrotero: (i) problemas jurídicos, ii) caso concreto; iii) conclusión; y iv) condena en costas.

1. Problemas jurídicos

Tal y como fue establecido en providencia del 15 de noviembre de 2022[1], las cuestiones a resolver en el asunto de la referencia, se concretan en las siguientes:

- *¿Vulneró la entidad demandada con la expedición de los actos administrativos, el debido proceso, ya que, presuntamente se desconoció el derecho de defensa y contradicción, al no analizar imparcialmente los hechos expuestos en el recurso de reposición?*

- *¿Trasgredió la autoridad accionada el principio de non bis in ídem, dado que, la medida sanitaria de congelación y posterior destrucción del producto ya constituía per se una sanción, pero además se impuso otra de carácter pecuniario?*

- *¿Infringió el Invima el principio de proporcionalidad, toda vez que, la sanción fue excesiva respecto de la conducta que presuntamente se probó que cometió la demandante?*

2. Caso concreto

A continuación, procede el Despacho a pronunciarse de fondo sobre los problemas jurídicos establecidos en la providencia del 15 de noviembre de 2022.

2.1 ***¿Vulneró la entidad demandada con la expedición de los actos administrativos, el debido proceso, ya que, presuntamente se desconoció el derecho de defensa y contradicción, al no analizar imparcialmente los hechos expuestos en el recurso de reposición?***

Como sustento de sus pretensiones, la parte actora indicó que, dentro del proceso administrativo sancionatorio No. 2016-04355, el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos desconoció su derecho al debido proceso, toda vez que éste no habría realizado el análisis ni se habría pronunciado en forma imparcial y

[1] *Expediente Digital; C1 Principal, 33Auto2021-183 Anuncia sentencia anticipada vs Invima.pdf*

objetiva sobre los hechos y razones expuestas dentro del recurso de reposición interpuesto contra la Resolución No. 2019045141 del 10 de octubre de 2019.

Sostuvo que, los hechos expuestos en el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución No. 2019045141 del 10 de octubre de 2019 demostraban que *Forever Living Products Colombia Ltda.,* no incurrió en la inobservancia de las normas sanitarias establecidas para los suplementos dietarios.

Por su parte, el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos manifestó que es su función identificar y evaluar las infracciones a las normas sanitarias y a los procedimientos establecidos, adelantar las investigaciones pertinentes y aplicar las medidas sanitarias y sanciones que sean de su competencia.

Adujó que, la demandante trasgredió la normatividad sanitaria y que los actos administrativos emitidos no se encuentran amparados en el capricho, arbitrariedad, interpretación errónea o violación de la norma aplicada dentro del curso del proceso sancionatorio 2016-04355.

De esa manera, expuestas las tesis de la parte actora y demandada, corresponde al Despacho revisar los antecedentes de los actos administrativos demandados, de los cuales se advierte lo siguiente:

- El 10 de octubre de 2019, el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos profirió la Resolución No. 2019045141[2], *"Por la cual se califica el proceso sancionatorio Nro. 201604355".*

- El 1º de noviembre de 2019, *Forever Living Products Colombia Ltda.* presentó recurso de reposición contra la Resolución No. 2019045141 del 10 de octubre de 2019[3].

- El 30 de septiembre de 2020, mediante Resolución No. 2020032892[4], el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos resolvió el recurso de reposición interpuesto.

Ahora bien, resalta el Despacho que la jurisprudencia constitucional ha definido el derecho al debido proceso como el conjunto de garantías previstas en el ordenamiento jurídico, a través de las cuales se busca la protección del individuo incurso en una actuación judicial o administrativa, para que durante su trámite se respeten sus derechos y se logre la aplicación correcta de la justicia[5].

Así, en el caso bajo examen, le corresponde a esta Juzgadora determinar si el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos vulneró el derecho al debido proceso a la parte demandante por no haber supuestamente realizado un análisis imparcial y objetivo sobre los hechos y razones expuestos dentro del recurso de reposición interpuesto contra la Resolución No. 2019045141 del 10 de octubre de 2019.

---

[2] *Expediente Digital; C 2 Antecedentes, folios 125 al 150.*
[3] *Expediente Digital; C 2 Antecedentes, folios 155 al 164.*
[4] *Expediente Digital; C 2 Antecedentes, folios 191 al 206.*
[5] *Corte Constitucional, Sentencia C-341 de 2014, M.P. Mauricio González Cuervo.*

Al respecto, encuentra el Despacho que, el 1º de noviembre de 2019, *Forever Living Products Colombia Ltda.,* presentó recurso de reposición contra la Resolución No. 2019045141 del 10 de octubre de 2019, por medio de la cual el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos le impuso sanción consistente en multa de 1.500 salarios mínimos diarios legales vigentes, al encontrar que la investigada habría infringido las disposiciones sanitarias al *"importar, tener, almacenar y comercializar el suplemento dietario FOREVER BEE POLLEN®, con Registro Sanitario SD 20080000930, lotes 170215ª y 050515C, considerado alterado por declarar una vida útil de cuatro años siendo la correcta de dos años, de acuerdo con lo autorizado en el registro sanitario; infringiendo lo consagrado en el artículo 11 numeral 2.3 y el articulo 18 del Decreto 3249 de 2006, en concordancia con el artículo 2 de la misma norma; así como también las disposiciones de rotulado previstas en el numeral 6 del articulo 4 del Decreto 3863 de 2008."*

En efecto, en el mencionado escrito *Forever Living Products Colombia Ltda.,* solicitó:

> *"…se REVOQUE y que como consecuencia de dicha revocatoria se exonere de toda responsabilidad a FOREVER LIVING PRODUCTS COLOMBIA LTDA., ordenando como consecuencia el archivo de las diligencias, y en forma subsidiaria y en el evento en que no prospere la solicitud de revocatoria de la resolución objeto de recurso le solicito se MODIFIQUE el artículo Primero de la RESOLUCIÓN No. 2019-045141 DE FECHA 10 DE OCTUBRE DE 2019 en cuanto al monto de la multa de Mil Quinientos (1.500) SMDLV."*

En ese contexto, como sustento de su petición expuso los siguientes planteamientos:

- El proceso administrativo sancionatorio No. 2016-04355 inició por la visita de inspección, vigilancia y control practicada con ocasión de auto comisorio 704-5072-16 el 24 de octubre de 2016, la cual tenía como objeto *"…toma de muestras al producto FOREVER BEE POLLEN con registro sanitario SD 2008-0000930 fabricado por ALOE VERA OF AMERICA INC para hacer análisis de control de calidad en los laboratorios del INVIMA para el programa demuestra la calidad…"*

- En la visita se observó que la etiqueta del producto tenía como fecha de vencimiento 02/2019, que correspondía a la fecha de vencimiento del fabricante y no a la de registro sanitario Invima SD 2008-0000930 de dos años, es decir 02/2017. Motivo por el que se adoptó la medida de congelamiento del aludido producto.

- La única y eventual falta consistió en tener el producto con la etiqueta original que tenía impresa una fecha de vencimiento superior a la autorizada.

- El producto *FOREVER BEE POLLEN* no estaba vencido por lo que no generaba una alerta sanitaria, o un eventual riesgo o peligro al consumidor.

- La falla se hubiere podido subsanar con la nueva etiqueta, donde se señalará la fecha de vencimiento 02/2017.

- El producto se encontraba en la bodega con todas y cada una de las normas necesarias para su almacenamiento y conservación.

- La fecha de fabricación del producto era 02/2015.

Igualmente, indicó que en el evento que hubiera infringido una norma esta sería la consagrada en el numeral 6 del artículo 4 del Decreto 3863 de 2008, toda vez que por un error humano el producto *FOREVER BEE POLLEN* se encontraba estampado con la etiqueta del fabricante y no la autorizada por el registro sanitario.

Sostuvo además que, no existía prueba alguna que llevara a concluir que tal contingencia habría generado una alerta sanitaria o puesto en riesgo la salud de los consumidores, por lo que rogó se revisara la sanción modificándola, teniendo en cuenta el principio *non bis in ídem.*

Una vez se ha aludido al contenido del mencionado recurso, concierne a esta juzgadora verificar si su resolución abarcó el análisis de los argumentos esbozados en dicho escrito:

Así, se observa que, mediante Resolución No. 2020032892 del 30 de septiembre de 2020, el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos resolvió el recurso de reposición interpuesto, transcribiendo en la parte considerativa las razones de inconformidad presentadas por la sociedad investigada.

Además, relató que, el 24 de octubre de 2016, habría sido adelantada en las instalaciones de la demandante visita de inspección, vigilancia y control con el objetivo de realizar toma de muestra del producto *FOREVER BEE POLLEN* con registro sanitario 5D2008-0000930, fabricado por *ALOE VERA OF AMERICA INC,* para análisis de control de calidad, de acuerdo a lo establecido en los Decretos 3249 de 2006, 3863 de 2008 y, demás normatividad vigente y concordante.

Señaló que, en la mencionada visita encontró que en el producto *FOREVER BEE POLLEN* se encontraba consignada la fecha de vencimiento y que esta era superior a la autorizada mediante Resolución No. 2008037653 de 2008 (Registro Sanitario SD2008-0000930), por lo que se habría procedido a aplicar la medida sanitaria de seguridad de congelamiento.

Advirtió que, a *Forever Living Products Colombia Ltda.* se le formuló el cargo de "*importar, tener, almacenar y comercializar el suplemento dietario FOREVER BEE POLLEN®, con Registro Sanitario SD 20080000930, lotes 170215ª y 050515C, considerado alterado por declarar una vida útil de cuatro años siendo la correcta de dos años, de acuerdo con lo autorizado en el registro sanitario; infringiendo lo consagrado en el artículo 11 numeral 2.3 y el artículo 18 del Decreto 3249 de 2006, en concordancia con el artículo 2 de la misma norma; así como también las disposiciones de rotulado previstas en el numeral 6 del artículo 4 del Decreto 3863 de 2008.*"

Resaltó respecto del acta de inspección sanitaria que *"la misma es muy clara al indicar el tipo de falencia cometida por la sociedad encartada, pues se esta hablando de una vida útil de un producto (suplemento dietario de cuatro años) de un tiempo que es superior al autorizado por la autoridad sanitaria competente…"*

En torno al argumento expuesto por la investigada según el cual la falta era meramente corregible con el cambio de etiquetas, el Invima indicó que la *"actividad debió haberse gestionado con tiempo por parte de la sociedad accionada, y no justificar su falta de diligencia indicando que la autoridad sanitaria adelanto el congelamiento del producto…"* y que además *"…dentro de la auditoria adelantada por los funcionarios del Invima la persona que atendió la diligencia no señaló o informó el tratamiento brindado por la sociedad investigada para solventar esta irregularidad…"*

Afirmó que la sociedad conocía del estado de los productos y que la falta desplegada por la aquí demandante *"reviste de importancia y trascendencia para el régimen sanitario, no solo debido a que la situación evidenciada va en contra de lo ordenado por el legislador, sino que también la no conformidad entre la vida útil autorizada en el registro sanitario y la declarada en el empaque generan riesgos para los pacientes que adquieren el producto pues no está garantizada la estabilidad del producto…"*

Destacó que, si bien no esta probada la ocurrencia de un daño *"si se generó la ocurrencia de un riesgo sanitario, ante el incumplimiento de la normatividad sanitaria, toda vez que las normas sanitarias fueron instituidas para actuar de forma preventiva ante cualquier posible vulneración…"*

Precisó que, dentro del trámite adelantado no reposaba documento que permita concluir que se presentó una alerta; sin embargo, *"indiferentemente a que exista una alerta o no, la norma sanitaria es muy clara al señalar la fecha de la vida útil del producto"* correspondiéndole a *Forever Living Products Colombia "acatar la orden impartida por el legislador so pena de verse inmersa en situaciones como las que nos ocupa…"*

Aludió al planteamiento del recurrente referente a la vulneración al principio del *non bis in ídem,* en el sentido de no estar de acuerdo con éste, pues, dijo: "…*el hecho que hubiera sido objeto de aplicación de medida sanitaria de seguridad por ningún motivo constituye una sanción, sino se trata de medidas sanitarias de seguridad, las cuales por su naturaleza son de carácter transitorio y preventivo…*" siendo responsabilidad de la autoridad sanitaria iniciar el correspondiente proceso sancionatorio.

Respecto de la petición de la investigada en torno al cambio de sanción de multa a amonestación, el Invima manifestó que *"la misma solo procede en el evento que a pesar de existir una contravención al régimen jurídico la misma no genera un riesgo para la salud de la comunidad"* y que *"en este caso si existe un peligro al bien jurídico…"*

Finalmente, en relación con la tasación de la multa en mención, el Invima indicó que: *"…contaba para la época de la decisión con la facultad discrecional para tasar su monto, el cual de conformidad con lo establecido en la norma podía ser desde uno (1) a diez mil (10000) salarios mínimos diarios legales vigentes…"* por lo que, infirió que tal actuación no estaba inmersa en ninguna decisión arbitraria, ya que se había tenido en cuenta la calidad de la infracción, el riesgo generado y las circunstancias de graduación.

Ahora bien, expuestos los hechos probados y analizada con detenimiento la Resolución No. 2020012926 de 2020, considera esta instancia que, contrario a lo

manifestado por la parte demandante, el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos al desatar el recurso de reposición presentado sí analizó todos y cada uno de los argumentos propuestos por la aquí demandante.

En efecto, la autoridad demandada se pronunció sobre cada uno de los argumentos blandidos por la sociedad actora, al señalar que:

- Debió corregir el yerro con el cambio de etiquetas y que en la diligencia adelantada no se informó sobre el tratamiento brindado por la sociedad para solventar dicha irregularidad, siendo esa etapa la pertinente para esclarecer aquella situación.

- Debió perfeccionar los trámites necesarios para el cumplimiento de la normatividad, teniendo en cuenta sus procedimientos internos de control.

- La falta sí reviste importancia y trascendencia en el régimen sancionatorio, toda vez que la situación (i) va en contra de lo ordenado por el legislador y (ii) genera riesgos para los pacientes y/o consumidores que adquieren el producto.

- Omitió su deber de cuidado y diligencia permitiendo la importación y comercialización de dispositivos médicos que no se ajustan a los lineamientos indicados por el legislador, distribuyendo un producto con una vida útil diferente a la aprobada.

- Si bien no se generó una alerta en relación con el producto, lo cierto es que la norma sanitaria es clara al señalar la fecha de vida útil del producto.

- No se investigó y sancionó a *FOREVER LIVING PRODUCTS COLOMBIA LTDA* dos veces por el mismo hecho, toda vez que el congelamiento y destrucción corresponde a una medida sanitaria de seguridad mas no a una sanción.

- No resulta procedente el cambio de sanción de multa a amonestación, en tanto esta última solo procede en el evento de que la contravención no genere un riesgo para la salud y, en el presente caso, sí existió un peligro al bien jurídico tutelado.

- La sanción se encuentra motivada por la calidad de la infracción cometida, sumado al riego generado y las circunstancias de graduación que dispone el Decreto 3249 de 2006.

- No resulta factible la disminución de la sanción, al no encontrarse fundamentos que la avalen, como tampoco su revocatoria pues no se generan las causales establecidas en el articulo 93 de la Ley 1437 de 2011.

En consecuencia, advierte esta juzgadora que, contrario a lo manifestado por la demandante, el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos, sí respetó el derecho al debido proceso en su actuación y en las decisiones adoptadas, en lo relativo a haber analizado los argumentos esbozados en el escrito contentivo

de recurso de reposición presentado contra la Resolución No. 2019045141 del 10 de octubre de 2019.

Asunto distinto es que la parte demandante no se encuentre conforme con las diferentes respuestas dadas por el INVIMA en sus decisiones, cuestión que, valga decir, no constituye por si misma una vulneración al debido proceso en tanto lo alegado en este caso fue la supuesta omisión en el estudio de los argumentos de defensa, aspecto que como se vio sí fue objeto de análisis al resolver el recurso de reposición interpuesto. Del mismo modo, no fue probado que lo razonado por el Invima hubiera sido el producto de una postura parcializada y subjetiva.

En ese contexto, al encontrarse que todos los puntos objeto del recurso de reposición fueron resueltos por el INVIMA en la Resolución No. 2020012926 de 2020, no se accederá a la nulidad solicitada con base en este argumento de supuesta violación al debido proceso.

2.2 *¿Trasgredió, la autoridad accionada el principio de non bis in ídem, dado que, la medida sanitaria de congelación y posterior destrucción del producto ya constituía per se una sanción, pero además se impuso otra de carácter pecuniario?*

Al respecto, la parte demandante manifestó que la medida sanitaria de congelación y posterior destrucción del producto constituía por sí misma una sanción. De ahí que, a su juicio, la imposición de la multa constituyera la violación del principio universal de *non bis in ídem.*

A su turno, el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos manifestó: Por una parte, que la medida sanitaria de congelación y posterior destrucción del producto correspondía a una medida de seguridad respecto de los posibles consumidores del producto. Y por otra parte, que era su obligación iniciar el respectivo proceso sancionatorio con el fin de esclarecer la posible responsabilidad frente al incumplimiento de las normas sobre etiquetado y preservación de productos de consumo humano.

De esa manera, habiéndose expuesto las tesis de las partes, a fin de resolver lo pertinente, ha de acudirse a los antecedentes administrativos, de los que se destaca lo siguiente:

- El 21 de octubre de 2016, el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos comisionó a dos Profesionales Universitarios para que adelantaran visita de inspección, vigilancia y control en el establecimiento *Forever Living Products Colombia Ltda.*[6].

- El 24 de octubre de 2016, fue llevada a cabo la visita de inspección, vigilancia y control en el establecimiento *Forever Living Products Colombia Ltda.,* con el objetivo de realizar toma de muestra al producto *FOREVER BEE POLLEN®, con Registro Sanitario SD 20080000930,* fabricado por *ALOE VERA OF AMERICA INC,* para análisis de control de calidad de acuerdo a lo establecido en los Decretos 3249 de 2006, 3863 de 2008 y demás normatividad vigente y concordante[7].

[6] *Expediente Digital; C 2 Antecedentes, folio 2.*
[7] *Expediente Digital; C 2 Antecedentes, folios 3 al 6.*

En la visita, los funcionarios verificaron las muestras facilitadas del producto *FOREVER BEE POLLEN®,* encontrando que en la base del frasco estaba consignada la fecha de vencimiento y el lote, y que la fecha de vencimiento era superior a la autorizada por el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos, por lo que se aplicó la medida sanitaria de seguridad de **congelamiento** del producto[8].

- El 7 de julio de 2017, fue celebrada la visita de inspección, vigilancia y control en el establecimiento *Forever Living Products Colombia Ltda.,* con el objetivo de realizar definición de la medida sanitaria de congelamiento del producto *FOREVER BEE POLLEN®.*[9]

  En la visita fue informado que los productos se encontraban vencidos y que no se habían subsanado las causales de aplicación de la medida sanitaria, por lo que se procedió a aplicar la medida sanitaria de seguridad consistente en **destrucción[10].**

- El 12 de agosto de 2019, fue proferido el Auto No. 2019009499, por medio del cual se dio inicio al proceso sancionatorio No. 201604355 y se trasladaron cargos[11].

- El 10 de octubre de 2019, fue emitida la Resolución No. 2019045141, imponiendo a la sociedad investigada *Forever Living Products Colombia Ltda.* sanción consistente en multa de 1.500 salarios mínimos diarios legales vigentes, por infringir las disposiciones sanitarias al *importar, tener, almacenar y comercializar el suplemento dietario FOREVER BEE POLLEN®, con Registro Sanitario SD 20080000930, lotes 170215ª y 050515C, considerado alterado por declarar una vida útil de cuatro años siendo la correcta de dos años, de acuerdo con lo autorizado en el registro sanitario; infringiendo lo consagrado en el artículo 11 numeral 2.3 y el artículo 18 del Decreto 3249 de 2006, en concordancia con el artículo 2 de la misma norma; así como también las disposiciones de rotulado previstas en el numeral 6 del artículo 4 del Decreto 3863 de 2008."*[12]

En el presente asunto, ha de resolverse el cargo, teniendo en cuenta que el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos constituye una entidad de vigilancia y control de carácter técnico científico, que trabaja para la protección de la salud individual y colectiva de los colombianos, mediante la aplicación de las normas sanitarias asociadas al consumo y uso de alimentos, medicamentos, dispositivos médicos y otros productos objeto de vigilancia sanitaria.

Conforme a lo anterior, corresponde al Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos inspeccionar, vigilar y controlar la calidad de diversos bienes de consumo general.

Así las cosas, el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos se encuentra facultado para identificar y evaluar las infracciones a las normas

---

[8] *Ibidem.*
[9] *Expediente Digital; C 2 Antecedentes, folios 43 al 45.*
[10] *Ibidem.*
[11] *Expediente Digital; C 2 Antecedentes, folios 75 al 88.*
[12] *Expediente Digital; C 2 Antecedentes, folios 125 al 150.*

sanitarias y a los procedimientos establecidos, adelantar las investigaciones a que haya lugar y aplicar las medidas sanitarias y las sanciones que sean de su competencia, de conformidad con la Ley 9° de 1979 y demás normas reglamentarias, en concordancia con lo establecido en los numerales 1, 2, 4 y 8 del artículo 24 del Decreto 2078 de 2012 y de acuerdo a lo previsto en los Decretos 3863 de 2008 y Decreto 3249 de 2006.

Descendiendo al caso bajo examen, advierte el Despacho que, a la demandante *Forever Living Products Colombia Ltda.* le fue aplicada una medida sanitaria consistente en el **congelamiento** del producto[13] y que, posteriormente, se procedió a la **destrucción** del mismo por incumplimiento de la reglamentación sanitaria.

Lo anterior, comoquiera que la aquí demandada encontró demostradas las siguientes circunstancias: (i) La fecha de vencimiento registrada del producto *FOREVER BEE POLLEN*® era superior a la autorizada por el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos; (ii) El producto se encontraba vencido y; (iii) La demandante no había subsanado las causales de aplicación de la medida sanitaria**.**

De otra parte, también se encuentra acreditado que a la demandante le fue impuesta sanción consistente en multa de 1.500 salarios mínimos diarios legales vigentes, por infringir las disposiciones sanitarias previstas en el artículo 11 numeral 2.3 y el artículo 18 del Decreto 3249 de 2006, en concordancia con el artículo 2 de la misma norma; así como también las disposiciones de rotulado previstas en el numeral 6 del artículo 4 del Decreto 3863 de 2008.

En esa razón, debe este Juzgado establecer si la imposición de una medida cautelar y la decisión definitiva del respectivo proceso sancionatorio implican el desconocimiento del principio *non bis in ídem.*

Y en lo pertinente ha de destacarse que el principio (*non bis in ídem)* constituye uno de los componentes esenciales del derecho fundamental al debido proceso, consistente en la prohibición del enjuiciamiento múltiple, por los mismos hechos.

De esa manera se ha pronunciado, la Corte Constitucional al establecer el alcance de dicho principio en los siguientes términos:

> *"…el principio de non bis in ídem constituye la aplicación del principio más general de cosa juzgada al ámbito del ius puniendi, esto es, al campo de las sanciones tanto penales como administrativas. Ciertamente, la prohibición que se deriva del principio de la cosa juzgada, según la cual los jueces no pueden tramitar y decidir procesos judiciales con objeto y causa idénticos a los de juicios de la misma índole previamente finiquitados por otro funcionario judicial, equivale, en materia sancionatoria, a la prohibición de "someter dos veces a juicio penal a una persona por un mismo hecho, independientemente de si fue condenada o absuelta", que se erige en el impedimento fundamental que a jueces y funcionarios con capacidad punitiva impone el principio de non bis in ídem.*
>
> *En relación con las características generales de estos principios constitucionales, la Corte ha manifestado, en primer lugar, que constituyen una emanación de los valores de justicia material y de seguridad jurídica. Comoquiera que el significado primigenio de los principios de non bis in ídem y de cosa juzgada consiste en impedir que los hechos o conductas debatidos y resueltos en un determinado proceso*

[13] *Ibidem.*

> *judicial vuelvan a ser discutidos por otro funcionario en un juicio posterior, esta Corporación ha considerado que la relación que debe existir entre los hechos, el objeto y la causa de esos dos procesos debe ser de identidad. En efecto, la jurisprudencia señala que debe tratarse de motivos idénticos, de juicios idénticos, del mismo hecho, del mismo asunto o de identidad de objeto y causa. Así, por ejemplo, la Corte ha estimado que no se violan los principios constitucionales en comento cuando una misma conducta es juzgada por dos jurisdicciones diferentes con base en normas de categoría, contenido y alcance distintos…"*[14]

En suma, este principio tiene como objetivo no someter dos veces a juicio a una persona por un mismo hecho, independientemente de si fue condenada o absuelta, como emanación de los valores de justicia material y seguridad jurídica.

Así, en pos de determinar el desconocimiento a tal garantía, pasa el Juzgado a analizar si la imposición de una sanción, pese a que en forma anterior se habría practicado una medida cautelar contra la demandante conlleva al desconocimiento de la garantía de doble juzgamiento por un mismo hecho.

En lo pertinente, debe el Despacho resaltar que una medida sanitaria de seguridad alude a un conjunto de actuaciones aplicadas por la autoridad sanitaria para prevenir, mitigar, controlar o eliminar un evento que eventualmente pueda originar riesgos que afecten la salud de la población[15], y que, de conformidad con lo establecido en el artículo 576 de la Ley 9 de 1979, *"Por la cual se dictan medidas sanitarias",* pueden aplicarse como medidas de seguridad encaminadas a proteger la salud pública las siguientes:

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

En ese sentido, resulta evidente que el objeto principal de una medida de seguridad persigue proteger a la población de los posibles riesgos o peligros que se surgirían del consumo o comercialización de un producto presente en el mercado, no sancionar a su propietario o distribuidor por una conducta lesiva o contraria a la reglamentación existente en materia sanitaria.

De otro lado, por regla general, una sanción corresponde a la pena que establece la ley o norma para quien la transgreda, viole o incumpla. Es decir, constituye un mecanismo rector de la conducta para que no se produzca o no se vuelva a repetir, según el caso.

En ese contexto, ha de colegirse válidamente que en el presente asunto la aquí demandante *Forever Living Products – Colombia* no fue sancionada dos veces por el mismo hecho. Pues, tal como se explicó líneas atrás, la medida sanitaria de seguridad (congelamiento y posterior destrucción del producto) tiene como finalidad

---

[14] *Corte Constitucional, Sentencia T-162 de 1998, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz*
[15] *Al respecto ver, https://www.invima.gov.co/medidas-sanitarias-impuestas*

evitar con carácter precautelativo un riesgo para la salud de los consumidores; mientras que la sanción impuesta en el acto definitivo fue el resultado del ejercicio del *ius puniendi* por la infracción a las normas sanitarias pertinentes.

Aunado a lo anterior, ha de recordarse que las medidas de seguridad son de inmediata ejecución, tienen carácter preventivo y se aplican sin perjuicio de las sanciones a que hay lugar, conforme lo establece textualmente el parágrafo del artículo 576 de la Ley 9 de 1979.

Por consiguiente, el problema jurídico ha de contestarse negativamente y, en mérito de ello, el cargo relativo a la transgresión del principio *non bis in ídem* ha de despacharse desfavorablemente.

2.3 *¿Infringió el Invima el principio de proporcionalidad, toda vez que, la sanción fue excesiva respecto de la conducta que presuntamente se probó que cometió la demandante?*

Afirmó la parte actora que, la sanción impuesta no recoge el postulado de que la conducta debe ser igual al correctivo (proporcionalidad abstracta) y que mucho menos se adecua a las circunstancias derivadas de los hechos investigados (proporcionalidad subjetiva), desbordándose el límite de proporcionalidad, toda vez que el monto no es razonable ni se ajusta a la realidad. Además, sostuvo que nunca estuvo en riesgo la salud de los eventuales consumidores.

Por su parte, el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos afirmó que la resolución de calificación se funda en la certeza sobre el incumplimiento de la normatividad sanitaria, habiéndose analizado las circunstancias de atenuación y agravación conforme lo establecido en el Decreto 3249 de 2006 y Decreto 3863 de 2008.

Señaló que, a la demandante le fue aplicado el atenuante de *"Procurar por iniciativa propia, resarcir el daño o compensar el perjuicio causado antes de la sanción"*, teniendo en cuenta que acató la medida sanitaria impuesta en la visita y procedió a la destrucción del producto.

Al respecto, advierte esta instancia que los artículos 41 y 41 del Decreto 3249 de 2006 establecen las circunstancias de agravación y atenuación de una infracción sanitaria, respectivamente:

> *"Artículo 40. Circunstancias agravantes. Se consideran circunstancias agravantes de una infracción sanitaria, las siguientes:*
> *a) Reincidir en la comisión de la misma falta;*
> *b) Realizar el hecho con pleno conocimiento de sus efectos dañosos o con la complicidad de subalternos o con su participación bajo indebida presión;*
> *c) Cometer la falta para ocultar otra;*
> *d) Rehuir la responsabilidad o atribuírsela a otro u otros;*
> *e) Infringir varias disposiciones sanitarias con la misma conducta;*
> *f) Incurrir en la infracción y/o sus modalidades con premeditación.*
>
> *Artículo 41. Circunstancias atenuantes. Se consideran circunstancias atenuantes de una infracción sanitaria las siguientes:*
> *a) El no haber sido sancionado anteriormente o no haber sido objeto de medida sanitaria o de seguridad;*

b) Procurar por iniciativa propia resarcir el daño o compensar el perjuicio causado antes de la sanción;
c) El confesar la falta voluntariamente antes de que se produzca daño en la salud individual o colectiva."

Una vez se ha establecido el respectivo marco legal, ha de resolverse el cargo teniendo en cuenta que el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos, por virtud de la Resolución No. 2019045141 del 10 de octubre de 2019, impuso en cabeza de *Forever Living Products Colombia* sanción consistente en multa de 1.500 salarios mínimos diarios legales vigentes por infringir las disposiciones sanitarias al "*importar, tener, almacenar y comercializar el suplemento dietario FOREVER BEE POLLEN®, con Registro Sanitario SD 20080000930, lotes 170215ª y 050515C, considerado alterado por declarar una vida útil de cuatro años siendo la correcta de dos años, de acuerdo con lo autorizado en el registro sanitario; infringiendo lo consagrado en el artículo 11 numeral 2.3 y el artículo 18 del Decreto 3249 de 2006, en concordancia con el artículo 2 de la misma norma; así como también las disposiciones de rotulado previstas en el numeral 6 del artículo 4 del Decreto 3863 de 2008"*

Así, para llegar a esa suma, la autoridad demandada sí explicó los criterios que tuvo en cuenta. En efecto, tuvo en cuenta que la investigada: (i) había sido sancionada anteriormente al efectuar declaraciones en su rotulado que no guardaban congruencia con lo autorizado; (ii) acató la medida sanitaria impuesta y procedió con la destrucción del producto y que (iii) generó un riesgo en el bien jurídico tutelado.

Por tanto, conforme lo anterior, estima esta Juzgadora que el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos sí hizo explicitas las razones y criterios para tasar la multa. Al igual, su valor no fue desproporcionado, comoquiera que no excedió el límite fijado en el artículo 577 de la Ley 9 de 1979 que establece que, según la gravedad del hecho, se puede imponer multas sucesivas hasta de 10.000 salarios mínimos diarios legales.

Además, debe tenerse en cuenta tres cuestiones importantes, a saber: (i) la demandante no demostró que la conducta sancionada ameritara una sanción menor; (ii) la demandante fue sancionada previamente por situaciones similares y (iii) en el escrito de demanda no se acreditó ni se especificó de manera detallada el motivo por el cual se consideraba desproporcional la sanción impuesta.

Por tanto, bajo esas consideraciones, dado que los actos acusados sí justificaron de manera adecuada el monto de la sanción impuesta a *Forever Living Products Colombia*, y que no se encontraron demostrados motivos que dieran lugar a un ajuste en la reducción a la multa, la respuesta al problema jurídico resulta negativa y en mérito de ello, el cargo que lo contiene no saldrá avante.

3. Conclusiones

En conclusión, se negará la nulidad solicitada, en consideración a que no fue desvirtuada la presunción de legalidad que acompaña a las Resoluciones Nos. 2019045141 del 10 de octubre de 2019 y 2020032892 del 30 de septiembre de 2020. E, igualmente, el Despacho se abstendrá de acceder a la solicitud de disminución de la sanción impuesta, por no encontrarla desproporcionada.

4. Condena en costas

Según lo previsto en los artículos 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y 365 del Código General del Proceso, el criterio subjetivo – valorativo para la condena en costas implica: i) el resultado de la derrota dentro del proceso o recurso que se haya propuesto (objetivo); y ii) que en el expediente se revise si las mismas se causaron y en la medida de su comprobación.

Por lo tanto, el Despacho considera que, en el presente asunto, no hay lugar a imponer condena en costas a la parte demandante, en la medida que, si bien se negó la prosperidad de las pretensiones de la demanda, no se acreditó probatoriamente su causación, es decir, no aparece prueba alguna que acredite los gastos en que incurrió la autoridad demandada.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

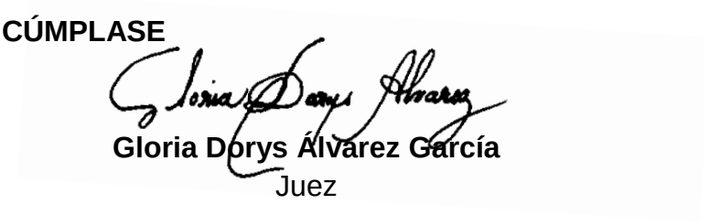
FALLA

PRIMERO. Negar las pretensiones de la demanda.

SEGUNDO. Sin condena en costas.

TERCERO. Ejecutoriada la presente providencia, archívese el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



Gloria Dorys Álvarez García
Juez

Firmado Por:
Gloria Dorys Alvarez Garcia
Juez
Juzgado Administrativo
002
Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **e26e82c856d39845533730201458360b11834ad2ac5b0f5ddf245ace5d46922a**

Documento generado en 10/03/2023 02:44:49 PM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica