



**JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO DE IBAGUE – DISTRITO  
JUDICIAL DEL TOLIMA**

Ibagué, dieciséis (16) de diciembre de dos mil veintidós (2022)

**Clase de Proceso:** Nulidad y Restablecimiento del Derecho

**Demandante:** FÉLIX SANTIAGO VARÓN LOZANO.

**Demandado:** INSTITUTO NACIONAL DE VIGILANCIA DE  
MEDICAMENTO- DIRECCIÓN DE  
RESPONSABILIDAD SANITARIA- GRUPO  
SANCIONATORIO DE PLANTAS DE BENEFICIO,  
DERIVADOS CÁRNICOS Y LÁCTEOS.

**Radicación:** No. 73001-33-33-007-2019-00427-00

**Asunto:** Nulidad de resolución sancionatoria.

Como toda la actuación de la referencia se ha surtido conforme a las reglas adjetivas que le son propias, sin que se observe causal alguna que invalide lo actuado, es procedente proferir decisión de mérito, para lo cual, la **Juez Séptima Administrativa de Oralidad del Circuito de Ibagué / Distrito Judicial del Tolima**, en ejercicio legal de la Función Pública de Administrar Justicia que le es propia, y con observancia plena al derecho aplicable, dicta la presente...

## **S E N T E N C I A**

### **I.- COMPETENCIA**

Tal y como se expuso en el auto admisorio de la demanda, este Despacho es competente para conocer y decidir el presente asunto, conforme a lo dispuesto en el numeral 1º del artículo 155 y en el numeral 1º del artículo 156 de la Ley 1437 de 2011 vigente para la época de radicación de la demanda.

### **II.- ANTECEDENTES**

#### **DE LA DEMANDA:**

A través de apoderado judicial, el señor FÉLIX SANTIAGO VARÓN LOZANO ha promovido demanda de nulidad y restablecimiento del derecho en contra del INSTITUTO NACIONAL DE VIGILANCIA DE MEDICAMENTO- DIRECCIÓN DE RESPONSABILIDAD SANITARIA- GRUPO

SANCIONATORIO DE PLANTAS DE BENEFICIO, DERIVADOS CÁRNICOS Y LÁCTEOS, con el fin de obtener el reconocimiento de la siguiente

## **2.1. PRETENSIÓN:**

**2.1.1.** Declarar la nulidad del Acto Administrativo contenido en la Resolución No. 2019003057 de fecha 1 de febrero de 2019, por medio de la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución No. 2018002445, expedida dentro del proceso sancionatorio No. 201602504.

**2.2.** Como **HECHOS** para fundamentar su pretensión, expuso los que a continuación se sintetizan:

**2.2.1.** Que el día 24 de febrero de 2015 se realizó inspección sanitaria a la finca “Los Cambulos” ubicada en la vereda Marmaja del municipio de Rioblanco- Tolima, en donde labora el demandante, con ocasión de una intoxicación sufrida por miembros del gobierno departamental en visita realizada en el mes de febrero de 2015, presuntamente por el consumo de un queso preparado por el demandante (Hecho 1).

**2.2.2.** Que el día 27 de septiembre del mismo año se inició el proceso sancionatorio y mediante Resolución No. 2018002445 del 23 de enero de 2018 se resolvió imponer al demandante una multa de 4.000 SMDLV (Hecho 2).

**2.2.3.** Que dentro del proceso sancionatorio se realizó una incorrecta calificación en las etapas de cargos, descargos, valoración y análisis probatorio, en tanto se indica de manera errónea que el demandante es el propietario del establecimiento de comercio y que el mismo se dedica a la elaboración de derivados lácteos, lo cual, en su sentir, no se deriva del material probatorio (Hechos 3, 4, 5, 6 y 7).

**2.2.4.** Que el recurso presentado por el demandante fue resuelto confirmando la sanción de primera instancia mediante Resolución No. 201602504 (sic) del 01 de febrero de 2019 (Hecho 8).

**2.2.5.** Que, a la fecha de presentación de la solicitud de conciliación, no había sido debidamente notificada la Resolución No. 201602504 (sic) (Hecho 9)

## **2.3. NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE VIOLACIÓN**

La parte demandante al exponer el concepto de la violación indica que la Entidad demandada en el auto No. 2017011328 del 27 de septiembre de 2017 que inicia el proceso sancionatorio No. 201602504, señala de manera errónea que el demandante es propietario de un establecimiento dedicado a la elaboración de derivados lácteos y que infringió las disposiciones sanitarias de alimentos, situación que afirma carece de veracidad.

Señala además que la fábrica de quesos a la que se hace referencia en el acto sancionatorio es un predio rural llamada Finca Los Cámbulos, la cual no es propiedad del demandante y no se encuentra

**Nulidad y Restablecimiento.** SENTENCIA  
**Radicación:** 73001-33-33-007-2019-00427-00  
**Demandante:** FÉLIX SANTIAGO VARÓN LOZANO  
**Demandado:** INVIMA

plenamente acreditado que el consumo del queso producido por el demandante fue el que provocó la intoxicación masiva que se presentó.

Afirma que de conformidad con el Decreto 3075 de 1997, el procedimiento adelantado se dirige a las fábricas y establecimientos donde se procesan alimentos y a todas las actividades de fabricación, procesamiento, preparación, envase, almacenamiento, transporte, distribución y comercialización de alimentos, y el demandante no realiza la actividad con fines comerciales sino para el consumo personal, por lo cual, en su sentir, no puede ser sujeto del referido proceso sancionatorio.

Añade que al interior del proceso sancionatorio, se le vulneró de manera flagrante su derecho al debido proceso.

### **III.- TRÁMITE PROCESAL**

La demanda fue presentada el 04 de octubre de 2019<sup>1</sup>, correspondiendo su conocimiento al H. Tribunal Administrativo del Tolima, quien a través de auto de fecha 25 de octubre de 2019<sup>2</sup> declaró la falta de competencia para conocer del presente asunto y ordenó su remisión a los Juzgados Administrativos de esta ciudad, correspondiendo por reparto de fecha 05 de noviembre de 2019<sup>3</sup> a este Despacho el conocimiento de las presentes diligencias.

Así, mediante auto de fecha 14 de agosto de 2020 se **ADMITIÓ** la demanda<sup>4</sup>; surtida la notificación al INSTITUTO NACIONAL DE VIGILANCIA DE MEDICAMENTO- DIRECCIÓN DE RESPONSABILIDAD SANITARIA, la Entidad procedió a contestar la demanda y a formular excepciones dentro del término de traslado, tal como da cuenta de ello la constancia secretarial vista en el archivo denominado "019VencimientoTrasladoArt172CorreTrasladoArt173" de la carpeta "001CuadernoPrincipal" del expediente digital, respecto de las cuales la parte actora guardó silencio, como se aprecia en la constancia secretarial vista en el archivo denominado "021VencimientoTrasladoExcepcionesPasaDespacho" de la carpeta "001CuadernoPrincipal" del expediente digital.

Posteriormente, a través de auto de fecha 05 de noviembre 2021<sup>5</sup>, se fijó el litigio, se incorporaron las pruebas allegadas por las partes y se corrió traslado a las partes por el término de diez (10) días para alegar de conclusión, sin perjuicio de la intervención del Ministerio Público.

#### **3.1.- CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

##### **3.1.1. INSTITUTO NACIONAL DE VIGILANCIA DE MEDICAMENTOS Y ALIMENTOS "INVIMA" (Archivo denominado "ContestacionDemanda" de la subcarpeta "017ContestacionDemandalnvima" de la carpeta "001CuadernoPrincipal")**

La apoderada de la Entidad demandada señaló que se opone a cada una de las pretensiones, declaraciones y condenas deprecadas por el apoderado de la parte demandante por cuanto durante el proceso sancionatorio No. 201602504 se observó que había sido infringida la normatividad sanitaria vigente por parte del señor Félix Varón Lozano, evidenciándose que en la resolución que

<sup>1</sup> Folio 2 del archivo denominado "001CuadernoPrincipal" de la carpeta "001CuadernoPrincipal"

<sup>2</sup> Folios 108 a 109 del archivo denominado "001CuadernoPrincipal" de la carpeta "001CuadernoPrincipal"

<sup>3</sup> Folio 2 del archivo denominado "001CuadernoPrincipal" de la carpeta "001CuadernoPrincipal"

<sup>4</sup> Archivo denominado "009AutoAdmiteDemanda" de la carpeta "001CuadernoPrincipal"

<sup>5</sup> Archivo denominado "028AutoFijaLitigioDecretaPruebaCorreTraslado" de la carpeta "001CuadernoPrincipal" del expediente digital.

calificó la conducta sancionada se analizaron detalladamente todas las pruebas allegadas en el proceso, se valoró la graduación de la conducta y se garantizó el debido proceso, por lo cual la Entidad demandada en uso de su competencia procedió a imponer la sanción.

Formuló como excepción de mérito la que denominó ***legalidad en la expedición de los actos administrativos proferidos contra el investigado***.

### **3.2. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

#### **3.2.1. PARTE DEMANDANTE (Archivo denominado “045EscritoAlegacionesParteDemandante” de la carpeta “001CuadernoPrincipal”):**

El apoderado de la parte demandante dentro del término conferido reiteró los argumentos esbozados en el escrito de demanda, en lo relativo al presunto yerro cometido por la Entidad demandada al afirmar que el aquí demandante ostenta la calidad de propietario de un establecimiento de comercio dedicado a la elaboración de derivados lácteos, lo cual, a su juicio, carece de veracidad.

#### **3.2.2. PARTE DEMANDADA – INVIMA (Archivo denominado “041EscritoAlegacionesInvima” de la carpeta “001CuadernoPrincipal”):**

El mandatario de la Entidad demandada reiteró los argumentos de defensa esbozados en el escrito de contestación de la demanda y concluyó que sobre el aquí demandante recae el deber legal de cumplir en todo momento con la normatividad sanitaria, y garantizar el desarrollo de su actividad bajo los parámetros normativos establecidos con el fin de salvaguardar el derecho a la salud pública en conexidad con el derecho a la vida.

En ese orden de ideas, surtido el trámite procesal, el Despacho procede a elaborar las siguientes:

## **IV.- CONSIDERACIONES**

Sin manifestaciones que efectuar respecto a los presupuestos procesales de jurisdicción y competencia analizados en el auto admisorio de la demanda, se procede a proferir la sentencia de primera instancia que en derecho corresponda.

### **4.1. PROBLEMA JURÍDICO**

*Determinar si el acto administrativo demandado contenido en la Resolución No. 2019003057 del 01 de febrero de 2019, se encuentra viciado de nulidad por incurrir en una violación al debido proceso y una vía de hecho administrativa o, si, por el contrario, se encuentra ajustado a derecho*

### **4.2. FUNDAMENTOS NORMATIVOS Y JURISPRUDENCIALES PARA LA SOLUCIÓN DEL PROBLEMA JURIDICO**

- Constitución Política, artículo 78.

**Nulidad y Restablecimiento.** SENTENCIA  
**Radicación:** 73001-33-33-007-2019-00427-00  
**Demandante:** FÉLIX SANTIAGO VARÓN LOZANO  
**Demandado:** INVIMA

- Ley 100 de 1993, artículo 245.
- Ley 9 de 1979.
- Decreto 3075 de 1997.
- Decreto Ley 019 de 2012.
- Decreto 2078 de 2012.
- Resolución 2674 de 2013.

#### **4.2.1. De la naturaleza del Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos.**

Según el artículo 78 de la Constitución Política, la ley regulará el control de la calidad de bienes y servicios ofrecidos y prestados a la comunidad y serán responsables quienes en la producción y en la comercialización de bienes y servicios atenten contra la salud, la seguridad y el adecuado aprovisionamiento a consumidores y usuarios, manifestación que efectúa bajo el siguiente tenor literal:

*“Artículo 78. La ley regulará el control de calidad de bienes y servicios ofrecidos y prestados a la comunidad, así como la información que debe suministrarse al público en su comercialización.*

*Serán responsables, de acuerdo con la ley, quienes en la producción y en la comercialización de bienes y servicios, atenten contra la salud, la seguridad y el adecuado aprovisionamiento a consumidores y usuarios.*

*El Estado garantizará la participación de las organizaciones de consumidores y usuarios en el estudio de las disposiciones que les conciernen.*

*Para gozar de este derecho las organizaciones deben ser representativas y observar procedimientos democráticos internos”.*

El referido mandato constitucional, fue desarrollado por el artículo 245 de la Ley 100 de 1993, por el cual se crea el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos, como un Establecimiento Público del orden nacional adscrito al Ministerio de Salud, con la función de ejecutar las políticas públicas del sector en materia de vigilancia sanitaria y de control de calidad de los alimentos y bebidas, entre otros, que tengan impacto en la salud individual y colectiva, así:

*“ARTICULO 245.El Instituto de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos. Créase el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos INVIMA, como un establecimiento público del orden nacional, adscrito al Ministerio de Salud, con personería jurídica, patrimonio independiente y autonomía administrativa, cuyo objeto es la ejecución de las políticas en materia de vigilancia sanitaria y de control de calidad de medicamentos, productos biológicos, alimentos, bebidas, cosméticos, dispositivos y elementos médico-quirúrgicos, odontológicos, productos naturales homeopáticos y los generados por biotecnología, reactivos de diagnóstico, y otros que puedan tener impacto en la salud individual y colectiva.*

*El Gobierno Nacional reglamentará el régimen de registros y licencias, así como el régimen de vigilancia sanitaria y control de calidad de los productos de qué trata el objeto del INVIMA, dentro del cual establecerá las funciones a cargo de la nación y de las entidades territoriales, de conformidad con el régimen de competencias y recursos.”*

Seguidamente, a través del Decreto 2078 de 2012, se estableció la estructura del Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (INVIMA), y en su artículo 4° se establecieron las funciones de la Entidad, así:

*“ARTÍCULO 4°. Funciones. En cumplimiento de sus objetivos el Invima realizará las siguientes funciones:*

*1. Ejercer las funciones de inspección, vigilancia y control a los establecimientos productores y comercializadores de los productos a que hace referencia el artículo 245 de la Ley 100 de 1993 y en las demás normas que lo modifiquen o adicionen, sin perjuicio de las que en estas materias deban adelantar las entidades territoriales, durante las actividades asociadas con su producción, importación, exportación y disposición para consumo.*

*2. Certificar en buenas prácticas y condiciones sanitarias a los establecimientos productores de los productos mencionados en el artículo 245 de la Ley 100 de 1993 y expedir los registros sanitarios, así como la renovación, ampliación, modificación y cancelación de los mismos, de conformidad con la reglamentación que expida el Gobierno Nacional.*

*3. Identificar y evaluar las infracciones a las normas 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 9ª de 1979 y demás normas reglamentarias.*

*4. Remitir a las autoridades competentes la información de las posibles infracciones a las normas sanitarias de las que tenga conocimiento y que no sean de su competencia.*

*5. Establecer las directrices técnicas y los procedimientos de operación a ejecutarse por parte de los entes territoriales, en los asuntos competencia del Invima.*

*6. Liderar, en coordinación con entidades especializadas en la materia, la elaboración de normas técnicas de calidad en los temas de competencia de la entidad.*

*7. Brindar asistencia técnica y asesorar a las entidades territoriales en la correcta aplicación de normas y procedimientos previstos en materia de vigilancia sanitaria y control de calidad en los temas de su competencia.*

*8. Actuar como laboratorio nacional de referencia en relación a los productos de su competencia y ejercer la coordinación de la Red de Laboratorios a su cargo.*

*9. Generar y suministrar la información requerida para alimentar los diferentes Sistemas Administrativos a los cuales pertenece el Invima en el marco de su competencia.*

*10. Dirigir y hacer cumplir en todo el país las funciones de control de calidad y vigilancia sanitaria de los productos de su competencia.*

*11. Proponer medidas de carácter general para la aplicación de las buenas prácticas o mejores estándares técnicos para la producción, transporte, almacenamiento y las demás actividades dirigidas al consumo de los productos objeto de vigilancia de la entidad.*

*12. Realizar el control sanitario sobre la publicidad de los productos establecidos en el artículo 245 de la Ley 100 de 1993 y las normas que lo modifiquen o adicionen de conformidad con lo dispuesto en la Ley 9ª de 1979 y sus decretos reglamentarios y en las demás normas que se expidan para el efecto.*

13. *Proponer y colaborar con las entidades competentes, en la investigación básica e investigación aplicada y epidemiológica de las áreas de su competencia.*
14. *Realizar actividades de información y coordinación con los productores y comercializadores, sobre el cuidado en el manejo y uso de los productos cuya vigilancia le otorga la ley al Instituto.*
15. *Adelantar campañas de educación sanitaria con los consumidores, sobre cuidados en el manejo y uso de los productos cuya vigilancia le otorga la ley al Instituto.*
16. *Armonizar y establecer equivalencias, con los países con los cuales Colombia tenga relaciones comerciales, en materia de normas referidas a la vigilancia sanitaria y control de calidad de los productos establecidos en el artículo 245 de la Ley 100 de 1993 y en las demás normas pertinentes, en el marco de sus competencias.*
17. *Desarrollar el sistema de autorización y verificación internacional para productos objeto de vigilancia, de acuerdo con la normatividad vigente.*
18. *Evaluar y adoptar, en el marco de sus competencias, las medidas que sean necesarias para facilitar los procesos de admisibilidad sanitaria que inicie el país en los mercados internacionales y coordinar con el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), y las demás entidades públicas, las acciones a adelantar.*
19. *Otorgar visto bueno sanitario a la importación y exportación de los productos de su competencia, previo el cumplimiento de los requisitos establecidos en las normas vigentes.*
20. *Las demás funciones asignadas o delegadas que correspondan a la naturaleza de la entidad”.*

Por su parte, la Ley 9 de 1979 y demás normas reglamentarias, disponen dentro de las funciones del INVIMA, identificar y evaluar las infracciones a las normas 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.

La referida disposición normativa fue desarrollada por el Decreto 3075 de 1997, vigente para la época de los hechos, por el cual se regulan todas las actividades que puedan generar factores de riesgo por el consumo de alimentos, así:

*“Artículo 1º. **Ámbito de aplicación.** La salud es un bien de interés público. En consecuencia, las disposiciones contenidas en el presente Decreto son de orden público, regulan todas las actividades que puedan generar factores de riesgo por el consumo de alimentos, y se aplicarán:*

**a) A todas las fábricas y establecimientos donde se procesan los alimentos; los equipos y utensilios y el personal manipulador de alimentos;**

**b) A todas las actividades de fabricación, procesamiento, preparación, envase, almacenamiento, transporte, distribución y comercialización de alimentos en el territorio nacional!;**

**c) A los alimentos y materias primas para alimentos que se fabriquen, envasen, expendan, exporten o importen, para el consumo humano;**

**Nulidad y Restablecimiento.** SENTENCIA  
**Radicación:** 73001-33-33-007-2019-00427-00  
**Demandante:** FÉLIX SANTIAGO VARÓN LOZANO  
**Demandado:** INVIMA

*d) A las actividades de vigilancia y control que ejerzan las autoridades sanitarias sobre la fabricación, procesamiento, preparación, envase, almacenamiento, transporte, distribución, importación, exportación y comercialización de alimentos, sobre los alimentos y materias primas para alimentos”.*

Así, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2º del referido cuerpo normativo, se entiende por Fábrica de Alimentos, aquel establecimiento en el cual se realiza una o varias operaciones tecnológicas, ordenadas e higiénicas, destinadas a fraccionar, elaborar, producir, transformar o envasar alimentos para el consumo humano:

*“Artículo 2º. Definiciones. Para efectos del presente Decreto se establecen las siguientes definiciones:*

*(...)*

*Fábrica de alimentos: Es el establecimiento en el cual se realice una o varias operaciones tecnológicas, ordenadas e higiénicas, destinadas a fraccionar, elaborar, producir, transformar o envasar alimentos para el consumo humano.*

*(...)”*

Igualmente, obra señalar, que al tenor de lo dispuesto en el artículo 515 del Código de Comercio Colombiano, se entiende por establecimiento de comercio un conjunto de bienes organizados por el empresario para realizar los fines de la empresa, manifestación que efectúa bajo el siguiente tenor literal:

*“ARTÍCULO 515. <DEFINICIÓN DE ESTABLECIMIENTO DE COMERCIO>. Se entiende por establecimiento de comercio un conjunto de bienes organizados por el empresario para realizar los fines de la empresa. Una misma persona podrá tener varios establecimientos de comercio, y, a su vez, un solo establecimiento de comercio podrá pertenecer a varias personas, y destinarse al desarrollo de diversas actividades comerciales”.*

#### **4.3. MATERIAL PROBATORIO RELEVANTE PARA RESOLVER EL PROBLEMA JURÍDICO PLANTEADO:**

- 4.3.1.** Resolución No. 2019003057 del 1 de febrero de 2019 proferida por la Directora de Responsabilidad Sanitaria del Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos – INVIMA-, por la cual se resuelve no reponer y en su lugar confirmar en su integridad la Resolución No. 2018002445 del 23 de enero de 2018 proferida dentro del proceso sancionatorio No. 201602504 adelantado en contra del señor Félix Santiago Varón Lozano en calidad de propietario del establecimiento dedicado a la fabricación y/o procesamiento de derivados lácteos (Folios 22 a 36 del archivo denominado “001CuadernoPrincipal” de la carpeta “001CuadernoPrincipal” y Folios 1 a 15 del archivo denominado “006Anexo” de la carpeta “017ContestacionDemandaInvima” del expediente digital.)
- 4.3.2.** Resolución No. 2018002445 del 23 de enero de 2018 proferido por la Directora de Responsabilidad Sanitaria del Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos – INVIMA-, por la cual se impone al señor Félix Santiago Varón Lozano una sanción consistente

en multa de 4.000 SMDLV (Folios 37 a 91 del archivo denominado "001CuadernoPrincipal" de la carpeta "001CuadernoPrincipal" y Folios 1 a 54 del archivo denominado "004Anexo" de la carpeta "017ContestacionDemandaInvima" del expediente digital del expediente digital.)

- 4.3.3.** Acta de Inspección Sanitaria a Fábricas de Alimentos realizada el día 24 de febrero de 2015 al Establecimiento de propiedad del señor Félix Santiago Varón Lozano ubicado en la Finca Los Cámbulos del municipio de Rioblanco- Tolima, en la cual se señaló que *"No se observó producto terminado, ni proceso de producción, ni material de envase. La ejecución de la programación de la producción se ejecuta a partir de pedidos"* (Folios 7 a 29 del archivo denominado "001Anexo" de la carpeta "017ContestacionDemandaInvima" del expediente digital.).
- 4.3.4.** Formato de acta de aplicación de medida sanitaria de seguridad de fecha 24 de febrero de 2015, en la cual se resuelve aplicar la medida sanitaria de seguridad consistente en suspensión total de trabajos al establecimiento de propiedad del señor Félix Santiago Varón Lozano (Folios 31 a 35 del archivo denominado "001Anexo" de la carpeta "017ContestacionDemandaInvima" del expediente digital.).
- 4.3.5.** Acta de visita de diligencia de inspección, vigilancia y control de fecha 25 de mayo de 2016, realizada al establecimiento de propiedad del señor Félix Santiago Varón Lozano ubicado en la Finca Los Cámbulos, en la cual se concluye que *"se mantiene el concepto desfavorable y se notificará a la Dirección Sanitaria el agravante identificado"* (Folios 42 a 45 del archivo denominado "001Anexo" de la carpeta "017ContestacionDemandaInvima" del expediente digital.).
- 4.3.6.** Formato de Informe de Gestión de ETA, en el cual se establecieron las siguientes observaciones: *"Se evidencia que la planta de proceso no está herméticamente separada del medio exterior, cercano (frente y diagonal) a ella se encuentra ubicado un corral de ordeño, así mismo a 1 km de la finca se encuentra ubicada la central de clasificación y tratamiento de residuos del municipio; Se evidencia que el proceso productivo se ejecuta en áreas de la vivienda; Se evidencia que no existe oficina, recepción, todas las actividades de producción y envasado son realizadas en una misma área que no está herméticamente separada del medio exterior, incumpliendo los artículos 87 y 108 de la Resolución 2310 de 1986; los servicios sanitarios se encuentran ubicados dentro de la vivienda; Se evidencia que el agua proviene de un afluente propio, no se dispone de análisis o certificados que permitan evidenciar el cumplimiento de los criterios de calidad del agua definidos en la resolución 2115 de 2007; Se evidencia el tránsito de los operarios que desarrollan actividades de ordeño y cuidado de los animales de los corrales, hacia el área de procesamiento del queso".* Igualmente, se señalaron las siguientes conclusiones: *"1. El porcentaje de cumplimiento obtenido fue del 11%, dado por las deficiencias encontradas dentro de la respectiva visita la cual incumple la normatividad sanitaria vigente; 2. Se mantiene la medida sanitaria de seguridad consistente en suspensión total de trabajos que posee el establecimiento. No se realizó la trazabilidad al lote producto implicado en el bote reportado por la Secretaría de Salud Departamental del Tolima debido a que el informe entregado por esta entidad no registra el lote y fecha de vencimiento de la muestra implicada; 3. Así mismo no se tomó muestra, en el momento de esta visita de inspección, vigilancia y control el establecimiento no estaba en proceso de producción, tampoco se encontró queso fresco almacenado dentro de las instalaciones; 4. Se evidencia el*

*riesgo de contaminación cruzada, asociado a la existencia de una procesadora de residuos sólidos, en la proximidad de la finca”. (Folios 47 a 51 del archivo denominado “001Anexo” de la carpeta “017ContestacionDemandaInvima” del expediente digital.).*

- 4.3.7.** Informe de confirmación de brote de ETA expedido por la Dirección de Salud Pública de la Secretaría de Salud Departamental, en el cual se establece como acciones adelantadas: “Se tomaron muestras de equipos, utensilios y al queso (alimento implicado) del expendio donde se comercializa de propiedad del señor Félix Santiago Varón Lozano y fueron remitidos al laboratorio de sanidad pública, se encuentran en proceso de análisis” (Folios 53 a 58 del archivo denominado “001Anexo” de la carpeta “017ContestacionDemandaInvima” del expediente digital.).
- 4.3.8.** Acta No. 009801 del 12 de abril de 2016, por la cual se aplica al señor Félix Santiago Varón Lozano una medida sanitaria de *decomiso y desnaturalización de queso fresco en bloque por peso de 42.5 lb* (Folios 59 a 61 del archivo denominado “001Anexo” de la carpeta “017ContestacionDemandaInvima” del expediente digital.).
- 4.3.9.** Informe de análisis fisicoquímico efectuado a la muestra tomada en la finca del señor Félix Santiago Varón Lozano emitido por el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos el día 02 de mayo de 2016, en el cual se reporta que se evidenció presencia de plaguicidas como Fipronil, por lo cual el producto analizado es fisicoquímicamente RECHAZADO (Folios 73 a 76 del archivo denominado “001Anexo” de la carpeta “017ContestacionDemandaInvima” del expediente digital.).
- 4.3.10.** Análisis microbiológico efectuado a la muestra tomada en la finca del señor Félix Santiago Varón Lozano emitido por el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos el día 20 de abril de 2016, en el cual se reporta que se evidenció *escherichia coli* y *estafilococo coagulasa positivo*, por lo cual el producto analizado es microbiológicamente rechazado (Folios 77 del archivo denominado “001Anexo” de la carpeta “017ContestacionDemandaInvima” del expediente digital.).
- 4.3.11.** Auto No. 2017011328 del 27 de septiembre de 2017, por medio del cual se inicia en contra del señor FÉLIX SANTIAGO VARÓN LOZANO, el proceso sancionatorio No. 201602504, en calidad de propietario del establecimiento dedicado a la elaboración de derivados lácteos (Folios 1 a 40 del archivo denominado “002Anexo” de la carpeta “017ContestacionDemandaInvima” del expediente digital.).
- 4.3.12.** Auto de pruebas No. 2017015418 del 29 de diciembre de 2017, mediante el cual se tiene por no contestado el pliego de cargo formulado en contra del señor Varón Lozano, se establece un término probatorio de cinco (5) días hábiles, se incorporan las pruebas que serán valoradas y se establece el término para alegar de conclusión (Folios 51 a 54 del archivo denominado “003Anexo” de la carpeta “017ContestacionDemandaInvima” del expediente digital.).
- 4.3.13.** Alegatos de conclusión presentados por el señor Varón Lozano dentro del proceso sancionatorio No. 201602504 (Folios 83 a 117 del archivo denominado “003Anexo” de la carpeta “017ContestacionDemandaInvima” del expediente digital.).

**4.3.14.** Recurso de reposición y en subsidio apelación presentado por el señor FÉLIX SANTIAGO VARÓN LOZANO en contra de la Resolución No. 2018002445 del 23 de enero de 2018 (Folios 107 a 114 del archivo denominado “005Anexo” de la carpeta “017ContestacionDemandaInvima” del expediente digital.).

**4.3.15.** Certificado de libertad y tradición del predio denominado Los Cámbulos ubicado en la vereda de la Marmaja en el municipio de Rioblanco- Tolima (Archivo denominado “001CertificadoLibertadTradicionMarmaja” de la carpeta “022EscritoReformaDemandaInforme” del expediente digital.).

**4.3.16.** Informe técnico de uso, destinación y condiciones de funcionamiento del predio denominado Los Cámbulos, rendido por el Técnico Profesional en Administración de Empresas Agropecuarias y Técnico Profesional en Sistemas de Monitoreo Agrícola (Archivo denominado “002InformeTécnico” de la carpeta “022EscritoReformaDemandaInforme” del expediente digital.).

#### **4.4. DE LA SOLUCIÓN AL PROBLEMA JURÍDICO PLANTEADO:**

A través del *sub lite* la parte demandante pretende que se declare la nulidad del acto administrativo contenido en la Resolución No. 2019003057 del 01 de febrero de 2019, por la cual se resuelve el recurso de reposición y se confirma la Resolución No. 2018002445 del 23 de enero de 2018, que impuso al señor Félix Santiago Varón Lozano, una sanción consistente en multa de 4.000 SMDLV.

El extremo activo de *la litis* afirma que el acto administrativo demandado se encuentra viciado de nulidad por incurrir en una violación al debido proceso y una vía de hecho administrativa, por cuanto la Entidad demandada indica de manera errónea que el demandante es propietario de un establecimiento de comercio dedicado a la elaboración de derivados lácteos al que le resulta aplicable la normatividad de regulación sanitaria de productos del INVIMA, cuando en realidad la actividad ejercida no se realiza con fines comerciales sino para el consumo personal y de amigos, por lo que no le resulta aplicable la normatividad consagrada en el Decreto 3075 de 1997. Añade a su vez, que no se encuentra plenamente acreditado que el consumo del queso producido por el demandante fue el que provocó la intoxicación masiva que se presentó.

Así las cosas, sea lo primero indicar, que las disposiciones contenidas en el Decreto 3075 de 1997, regulan todas las actividades que puedan generar factores de riesgo por el consumo de alimentos y se aplicarán, entre otras, a todas las fábricas y establecimientos donde se procesan los alimentos y a todas las actividades de fabricación, procesamiento, preparación, envase, almacenamiento, transporte, distribución y comercialización de alimentos en el territorio nacional (v.num.4.2.1).

Descendiendo al caso concreto, se tiene que dentro del *sub iudice* se encuentran probados los siguientes supuestos fácticos:

1. Que el 23 de febrero de 2015 la Secretaría de Salud Departamental del Tolima realizó ante el INVIMA un reporte de ETA en el municipio de Rioblanco- Tolima, en el cual, se señalaba como presunto responsable el establecimiento de propiedad del señor Félix Santiago Varón Lozano (v.num.4.3.3).

2. Que el 24 de febrero de 2015 el INVIMA realizó una visita de inspección al Establecimiento de propiedad del señor Félix Santiago Barón Lozano ubicado en la Finca Los Cámbulos- Vereda la Marmaja del municipio de Rioblanco- Tolima, dedicado a la elaboración de queso fresco a partir de leche cruda, emitiéndose concepto desfavorable y aplicando la medida sanitaria de seguridad consistente en suspensión total de trabajos al establecimiento, dejándose como observación que no se observó producto terminado, ni proceso de producción, ni material de envase y la ejecución de la programación de la producción se ejecuta a partir de pedidos (v.num.4.3.3.)
3. Que el 10 de abril de 2016, se presentó nuevamente una probable ETA en el municipio de Rioblanco, en un establecimiento donde preparan y comercializan alimentos, encontrándose previas averiguaciones, que el alimento presuntamente implicado sería el queso que acompañaba las ensaladas de frutas, producido en la finca Los Cámbulos y comercializado por el señor Félix Santiago Varón Lozano, pese a que dicho establecimiento contaba desde el 24 de febrero de 2015 con medida sanitaria impuesta por el INVIMA, consistente en la suspensión total de trabajos (v.num.4.3.7).
4. Que el 12 de abril de 2016, el INVIMA realizó visita al establecimiento de propiedad del señor Félix Santiago Varón Lozano ubicado en la Finca Los Cámbulos- Vereda la Marmaja del municipio de Rioblanco- Tolima, con el propósito de verificar y hacer control sobre la venta de queso sin registro INVIMA, en la cual se aplicó la medida sanitaria de seguridad consistente en el decomiso y desnaturalización de 42.5 libras de queso fresco en bloque (v.num.4.3.8.).
5. Que los análisis fisicoquímicos y microbiológicos efectuados a las muestras de queso tomadas en la Finca del señor Félix Santiago Varón Lozano, arrojaron que se encontró presencia de plaguicidas como Fipronil, escherichia coli y estafilococo coagulasa positivo, por lo cual el producto analizado fue rechazado fisicoquímicamente y microbiológicamente (v.num. 4.3.9. y 4.3.10.).
6. Que mediante Auto No. 2017011328 del 27 de septiembre de 2017, se inició por parte del INVIMA y en contra del señor Félix Santiago Barón (sic) Lozano el proceso sancionatorio No. 201602504 (v.num.4.3.11.)
7. Que mediante Auto No. 2017015418 del 29 de diciembre de 2017, se tuvo por no contestado el pliego de cargos formulado en contra del señor Félix Santiago, se estableció un término probatorio de cinco (5) días, se incorporaron las pruebas que serían valoradas y se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión (v.num.4.3.12).
8. Que dentro del término conferido el señor Varón Lozano presentó alegatos de conclusión dentro del proceso sancionatorio No. 201602504, manifestando que las actividades por él realizadas son meramente agrícolas o agropecuarias, por lo cual el predio visitado jamás cumpliría con alguno de los requisitos exigidos para un establecimiento productor de derivados lácteos, ya que los mismos no le resultan aplicables (v.num.4.3.13).
9. Que mediante Resolución No. 2018002445 del 23 de enero de 2018 proferido por la Directora de Responsabilidad Sanitaria del Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos – INVIMA-, se impuso al señor Félix Santiago Varón Lozano una sanción consistente en multa de 4.000 SMDLV (v.num.4.3.2.)

10. Que mediante Resolución No. 2019003057 del 1 de febrero de 2019 proferida por la Directora de Responsabilidad Sanitaria del Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos – INVIMA-, se confirmó en su integridad la Resolución No. 2018002445 del 23 de enero de 2018 proferida dentro del proceso sancionatorio No. 201602504 adelantado en contra del señor Félix Santiago Varón Lozano en calidad de propietario del establecimiento dedicado a la fabricación y/o procesamiento de derivados lácteos (v.num.4.3.1.)

Establecido lo anterior, pasa el Despacho a analizar los cargos de nulidad invocados, según los cuales, al demandante no le resultaba aplicable el Decreto 3075 de 1997 y la normatividad sanitaria vigente, por cuanto no cuenta con un establecimiento de comercio dedicado a la fabricación de derivados lácteos, actividad que realiza de manera eventual y para el consumo propio y que no se encuentra acreditado dentro del procedimiento administrativo sancionatorio que la causa de la intoxicación haya sido el queso producido en el establecimiento del demandante.

Así entonces, tenemos que se encuentra plenamente acreditado que el 24 de febrero de 2015, previo reporte por parte de la Secretaría de Salud Departamental de posible brote de Enfermedad Trasmitada por Alimentos –ETA-, el INVIMA realizó una visita de inspección al establecimiento de propiedad del señor Félix Santiago Barón Lozano ubicado en la Finca Los Cámbulos- Vereda la Marmaja del municipio de Rioblanco- Tolima, dedicado a la elaboración de queso fresco a partir de leche cruda, emitiéndose concepto desfavorable y ordenando la suspensión total de trabajos al establecimiento, pese a que no se observó producto terminado, ni proceso de producción, ni material de envase, por no cumplir con los requisitos dispuestos en la Ley 9 de 1979 y el Decreto 3075 de 1997 (v.num.4.3.3.).

Pese haber sido impuesta dicha medida sanitaria de seguridad consistente en la suspensión total de trabajos, el 10 de abril de 2016, esto es, un poco más de año, se reporta un nuevo caso de Enfermedad Trasmitada por Alimentos –ETA- en el municipio de Rioblanco- Tolima y una vez realizado el correspondiente cerco epidemiológico, se encuentra que el alimento presuntamente implicado sería el queso que acompañaba las ensaladas de frutas preparadas en el Establecimiento El Portal del Jugo, el cual había sido producido en la finca Los Cámbulos y comercializado por el señor Félix Santiago Varón Lozano (v.num.4.3.7), lo cual, permite concluir que, contrario a lo indicado por el extremo demandante en el escrito de demanda, la producción de derivados lácteos dentro de la Finca Los Cámbulos ubicada en el municipio de Rioblanco- Tolima, no constituye una actividad aleatoria y para el consumo personal, encontrándose acreditado que el aquí demandante distribuye el producto a establecimientos comerciales ubicados en dicho municipio.

Sumado a lo anterior, según informe emitido por la Dirección de Salud Pública de la Secretaría de Salud Departamental, al queso producido y distribuido por el aquí demandante, se le realizaron análisis fisicoquímicos y microbiológicos, encontrándose presencia de plaguicidas como Fipronil, de escherichia coli y estafilococo coagulasa positivo, por lo cual el producto analizado fue rechazado fisicoquímicamente y microbiológicamente (v.num.4.3.9. y 4.3.10.).

Además, se encuentra probado que, en la visita realizada el día 24 de febrero de 2015 por el INVIMA, el demandante manifestó que el 21 de febrero de 2021 produjo 30 libras de queso previa solicitud (v.num.4.2.3 y 4.2.4.) y, en visita realizada el día 12 de abril de 2016 se le encontró un total de 42.5 libras de queso en bloque en nevera (v.num.4.2.8.), lo que para el Despacho quiere significar, que la producción de queso se realizaba de manera constante y en cantidades que superan lo que podría considerarse de consumo personal.

En estos términos, encuentra el Despacho que el establecimiento del señor Félix Santiago Varón Lozano, reúne las condiciones para que le resulte aplicable el Decreto 3075 de 1997, como quiera que se encuentra probado que en el mismo se desarrolla una actividad que puede generar un factor de riesgo por el consumo de alimentos, de tal suerte que en dos ocasiones el queso producido en dicho establecimiento generó un brote de Enfermedad Trasmitada por Alimentos –ETA-, encontrándose además acreditado que el Establecimiento del aquí demandante pese a contar con una medida sanitaria de seguridad consistente en la suspensión total de producción de derivados lácteos, continuó desarrollando dicha actividad, de tal suerte que un año después de impuesta dicha medida, volvió a verse inmerso en un proceso por brote de ETA.

Igualmente, es posible concluir que, en la Finca Los Cábulos ubicada en el municipio de Rioblanco-Tolima, se desarrollaba la actividad consistente en la elaboración de quesos a partir de leche cruda, producto que además era comercializado y distribuido en establecimientos de comercio del municipio de Rioblanco- Tolima, por lo cual no le asiste razón al extremo accionante al afirmar que no le resultaban aplicables las disposiciones consagradas en el Decreto 3075 de 1997, razón por la que será despachado de manera desfavorable este cargo de nulidad.

En relación con el cargo de nulidad invocado, según el cual no se encontraba plenamente acreditado en la actuación administrativa que el causante de la intoxicación masiva hubiera sido el queso producido y comercializado por el señor Félix Santiago Varón Lozano, obra señalar, que del material probatorio arrimado a la actuación se encuentra acreditado con total claridad, que una vez realizados los análisis fisicoquímicos y microbiológicos a las muestras de quesos decomisadas al aquí demandante, se encontró que el producto no era fisicoquímicamente y microbiológicamente admitido, por encontrarse presencia de plaguicidas, de escherichia coli y estafilococo coagulasa, lo cual representa un grave peligro para la comunidad.

En consecuencia, no se encuentra probado el cargo de nulidad invocado, motivo por el cual, se declarará probada la excepción denominada “*Legalidad en la expedición de los actos administrativos proferidos contra el investigado*” propuesta por la entidad demandada y se negarán las pretensiones de la demanda en su totalidad.

#### **4.5. DE LA CONDENACIÓN EN COSTAS:**

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 188 del C.P.A.C.A., salvo en los procesos donde se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las disposiciones del Código de Procedimiento Civil, hoy C.G.P.

Es así como, el Código General del Proceso, en su artículo 365, establece que se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, casación, queja, súplica, anulación, o revisión que haya propuesto.

Por consiguiente, el despacho condenará en costas a la parte demandante, en tanto resultó vencida en la presente instancia. Para el efecto, se fijan como agencias en derecho, la suma de \$160.000, que corresponde al 4% de las pretensiones negadas, de conformidad con el Acuerdo No. PSAA16-10554 del 5 de agosto de 2016, expedido por el Consejo Superior de la Judicatura.

**Nulidad y Restablecimiento.** SENTENCIA  
**Radicación:** 73001-33-33-007-2019-00427-00  
**Demandante:** FÉLIX SANTIAGO VARÓN LOZANO  
**Demandado:** INVIMA

Además, se ordenará que la Secretaría efectúe la correspondiente liquidación, en los términos del artículo 366 del Código General del Proceso.

### **V.- DECISIÓN**

Como natural corolario de lo expuesto, la Juez Séptima Administrativa de Oralidad del Circuito de Ibagué, Distrito Judicial del Tolima, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

#### **RESUELVE:**

**PRIMERO: DECLARAR** probada la excepción denominada “*Legalidad en la expedición de los actos administrativos proferidos contra el investigado*” propuesta por la entidad demandada, conforme a lo expuesto con antelación.

**SEGUNDO: NEGAR** las pretensiones de la demanda por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**TERCERO:** Condenar en costas en esta instancia a la parte demandante. Por secretaría procédase a su liquidación, para ello se fijan como agencias en derecho a favor de la parte demandada, el equivalente al 4% de lo pretendido en la demanda.

**CUARTO: ORDENAR** se efectúe la devolución de los dineros consignados por la parte demandante por concepto de gastos del proceso, si los hubiere, lo cual deberá realizarse por la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, acorde con lo establecido en la Circular DEAJC19-43 del 11 de junio de 2019, y los lineamientos establecidos para tal fin.

**QUINTO:** En firme la presente sentencia **ARCHÍVESE** el expediente previa cancelación de su radicación. De otra parte, por Secretaría efectúese la devolución de los dineros consignados por la actora por gastos de proceso, si los hubiere.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE**



**INÉS ADRIANA SÁNCHEZ LEAL**  
**JUEZ**

Firmado Por:  
Ines Adriana Sanchez Leal

**Juez Circuito**  
**Juzgado Administrativo**  
**007**  
**Ibague - Tolima**

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: **60f768164d3fe0001ed151cf9d67fed7d05cec4c4553bc091d1398a03fc13651**

Documento generado en 16/12/2022 04:41:47 AM

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