

**Las medidas sanitarias de seguridad en los procedimientos administrativos
sancionatorios en Colombia**

Monografía presentada como requisito para optar al título de

Magíster en Derecho Administrativo

Juan Esteban Galeano Sánchez, ✉ juan.galeano@unaula.edu.co

Asesora: Nataly Vargas Ossa, Magíster en Derecho Administrativo



Universidad Autónoma Latinoamericana

Escuela de Posgrados

Maestría en Derecho Administrativo

Medellín – Colombia

2020

Tabla de Contenido

1	Resumen.....	4
2	Introducción.....	5
3	Capítulo I: Sistema de Salud Pública de Colombia.....	10
3.1	Presentación del Capítulo	10
3.2	Aspectos Constitucionales del Derecho a la Salud Pública.....	11
3.3	La Protección del Derecho a la Salud Pública.....	16
3.4	Políticas y Planes en Salud Pública	19
3.5	Agentes que Intervienen en la Implementación de Medidas Sanitarias .	20
3.6	Conclusiones del Capítulo I.....	27
4	Capítulo II: Potestad Sancionatoria del Estado en Materia Sanitaria	28
4.1	Presentación del Capítulo	28
4.2	Potestad Sancionatoria del Estado en Materia Sanitaria.....	29
4.3	Caducidad de la Facultad Sancionatoria del Estado	35
4.4	El Debido Proceso en el Ejercicio de la Potestad Sancionatoria del Estado	36
4.5	Principio de Legalidad en el Ejercicio de la Potestad Sancionatoria del	41
Estado		
4.6	Flexibilidad en la Tipificación de las Infracciones Administrativas	44
4.7	Conclusiones del Capítulo II.....	47

5	Capítulo III: Las Medidas Sanitarias De Seguridad	48
5.1.	Presentación del Capítulo	48
5.2.	Naturaleza Jurídica de las Medidas Sanitarias de Seguridad.....	48
5.3.	Principios Rectores que Rigen las Medidas Cautelares.....	55
5.4.	Límite y Alcance de las Medidas Sanitarias de Seguridad	58
5.5.	Conclusiones del Capítulo III	60
6.	Conclusiones Finales	61
7.	Referencias Bibliográficas	67

Las Medidas Sanitarias de Seguridad en los Procedimientos Administrativos Sancionatorios en Colombia

1 Resumen

En la presente investigación se desarrollará una aproximación analítica de aquellos factores que influyen a la hora de iniciar un procedimiento administrativo sancionatorio en materia sanitaria, teniendo como foco de estudio las medidas sanitarias de seguridad, su procedimiento de aplicación, en virtud de las funciones de vigilancia y control, así como los límites, alcances y principios que las rigen; para finalmente determinar si las autoridades sanitarias garantizan el derecho fundamental al debido proceso. De este modo, evaluar la aplicación de este derecho fundamental por parte de la Administración al momento de aplicar las medidas sanitarias a los establecimientos sujetos a inspección y vigilancia, las cuales darían lugar al inicio a un procedimiento administrativo sancionatorio necesario para su control.

Palabras clave: Medidas Sanitarias de Seguridad, Salud Pública, Procedimiento Administrativo Sancionatorio, Debido Proceso Administrativo.

2 Introducción

Esta monografía parte de la base de que el derecho administrativo sancionador, a pesar de que ha tenido algunos aportes de la doctrina y la jurisprudencia para darle mayor autonomía con el derecho penal en sede administrativa, no deja de tener estrecha relación con el *ius puniendi* del Estado y sus modalidades jurídicas en materia penal; de las cuales toma ciertos elementos esenciales para llevar a cabo la implementación de algunos procedimientos administrativos sancionatorios “especiales”, que ha venido regulando relativamente de manera particular.

Uno de estos procedimientos es el administrativo sancionatorio en materia sanitaria aplicado a los establecimientos abiertos al público que comercializan alimentos o medicamentos, el cual tiene por objeto hacer cumplir las normas sanitarias que buscan la protección de la salud pública de todos los ciudadanos, a través de un modelo de inspección, vigilancia y control sanitario a los diferentes bienes de consumo humano.

Con el presente trabajo se pretende estudiar la aplicación al derecho sancionatorio por parte de la administración, y en particular las medidas preventivas que se imponen al inicio del procedimiento administrativo sancionatorio, el cual se realiza, buscando proteger la salud, la vida de las personas y preservar las condiciones sanitarias de los establecimientos sujetos a inspección y vigilancia, reduciendo las amenazas y riesgos que puedan generarse.

Según la Resolución 1229 de 2013, expedida por el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos - INVIMA, en Colombia los actores

responsables del funcionamiento del modelo de inspección, vigilancia y control sanitario son: el Ministerio de Salud y Protección Social, el INVIMA, la Unidad Administrativa y Especial Fondo Nacional de Estupefacientes, la Superintendencia Nacional de Salud, las Entidades Territoriales de Salud, productores o proveedores involucrados en cadenas productivas de bienes y servicios con riesgos inherentes para la salud, actores públicos y privados de cualquier sector que sean generadores de conocimiento en materia sanitaria o ejerzan control social y por último, la comunidad en general usuaria o consumidora de bienes y servicios. Permitiendo que los distintos actores públicos y privados, coadyuven a proteger la salud pública y que se garantice la seguridad sanitaria, buscando orientar y contribuir al mejoramiento de la calidad de los bienes y servicios de consumo humano.

De estos actores, las Secretarías de Salud Municipales y Seccionales de Salud, así como el Instituto Nacional de vigilancia de Medicamentos y Alimentos - INVIMA tienen la competencia para adelantar el procedimiento sancionatorio sanitario, la cual se encuentra delimitada por el legislador, y se suma que todos los procedimientos de aplicación de medidas sanitarias de seguridad pueden estar acompañados de un proceso administrativo sancionatorio posterior que se aplica conforme al procedimiento administrativo sancionatorio general establecido en la Ley 1437 de 2011¹ cuando la administración ejerce la competencia de inspeccionar un establecimiento público, posterior a la visita realizada por los técnicos en salud y la eventual aplicación de medidas sanitarias de seguridad.

¹ “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”.

Sin embargo, se han presentado algunas dificultades administrativas en la aplicación de dicho procedimiento, las cuales surgen debido al hecho de separar la aplicación de la medida sanitaria de seguridad del procedimiento administrativo sancionatorio, lo que dificulta el control jurídico de tales actuaciones administrativas, toda vez que las autoridades incurren en demoras para iniciar el procedimiento administrativo sancionatorio, y por el paso del tiempo algunas de las situaciones más relevantes que se presentan son las siguientes : i) Cierre de los establecimientos de comercio investigados, ii) Liquidación o transformación de las personas jurídicas, iii) Dificultades de individualización de los responsables, iv) Cambio de domicilio, que dificulta el procedimiento de notificación, v) Riesgo de caducidad de la facultad sancionadora de la Administración, entre otras.

Un caso particular que se presenta, es cuando la administración al inspeccionar un establecimiento, encuentra que se incumple la normatividad sanitaria y que dichos incumplimientos dan lugar a la aplicación de la medida sanitaria de seguridad de clausura temporal del establecimiento; que podría ser total lo cual implica que el administrado se considere ya sancionado por dicho hecho, sin embargo, posteriormente, dentro del término de caducidad de la facultad sancionatoria², se inicia el procedimiento administrativo sancionatorio por dichas irregularidades y allí se le impone una sanción.

² “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 pudiese 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

La importancia de esta investigación radica en evidenciar las falencias que se pueden presentar al imponer medidas sanitarias de seguridad previas a un procedimiento administrativo sancionatorio, con el fin de examinar las posibles vulneraciones al debido proceso que podrían generar un daño antijurídico. Así mismo, se desarrollará la potestad sancionatoria del Estado y la aplicación de garantías constitucionales como el debido proceso y el principio de legalidad en esta, ya que, en esta materia no existe un estándar de adecuación típica entre el supuesto de hecho y la sanción o medida de seguridad y/o correctiva, y en cambio sí existe una amplia gama de normatividad tanto de carácter legislativo como administrativo expedida a través de decretos y resoluciones, a diferencia de los tipos penales -que si tienen una delimitación taxativa- que hace muy difícil su aplicación y más en situaciones en donde no existe un bagaje técnico al momento de imponer estas medidas, por lo tanto, se hará una breve descripción de criterios a tener en cuenta en la aplicación de dichas medidas y su alcance, sin embargo, es importante mencionar que la abstracción en materia de adecuación típica tiene varias consecuencias, como la eventual corrupción de los funcionarios encargados de aplicar las medidas, ya que, los sujetos de la medida no puedan establecer de manera clara los supuestos de hecho que dan lugar a la imposición de una medida-lo que da lugar a un margen muy alto de discrecionalidad administrativa- y por otro lado esto hace difícil la gradación de la sanción, que puede llegar a ser demasiado gravosa para el investigado en materia pecuniaria (debido a que podrían llegar a concurrir diferentes tipos de multas

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.”

provenientes de distintas medidas “correctivas o de seguridad” y de posteriores sanciones, sin que el pago de las primeras disminuya el costo de las segundas), e incluso pueden llegar a afectar el derecho de defensa y el debido proceso de los administrados, en la medida en que restringen un derecho de estos –en los casos de destrucción de productos- antes de ser condenados o declarados responsables a través de un proceso sancionatorio.

Por otra parte, se buscará demostrar como la administración siendo el ente encargado de inspeccionar, vigilar y controlar los establecimientos abiertos al público, deberá aplicar los principios de eficacia, celeridad, debido proceso, entre otros, los cuales rigen el procedimiento administrativo.

i) .

El objetivo general planteado para el desarrollo de la presente monografía es evaluar la naturaleza jurídica, límites y alcances de las medidas sanitarias de seguridad en los procedimientos administrativos sancionatorios que se aplican a establecimientos sujetos a inspección y vigilancia, de conformidad con el régimen legal colombiano de cara a los principios que rigen el debido proceso. Para lo cual se abordaran los siguientes objetivos específicos, en primer lugar, se describirán los fundamentos y el alcance del control en materia sanitaria en Colombia, en segundo lugar se realizará un análisis de la naturaleza jurídica del procedimiento administrativo sancionatorio sanitario en Colombia; por último, con el fin de desarrollar el tercer objetivo específico, se examinaran las medidas sanitarias de seguridad aplicadas en el procedimiento administrativo sancionatorio como medidas preventivas, bajo el derecho al debido proceso.

Dichos objetivos serán desarrollados en tres capítulos. En el primero se estudiará el Sistema de Salud Pública de Colombia y los fundamentos constitucionales en relación con la exigibilidad del derecho a la salud, así como los deberes estatales en torno a la protección de la Salubridad Pública. En el segundo, se realizará una aproximación a la función pública de control, partiendo de la potestad sancionatoria del Estado específicamente en materia sanitaria como resultado de un análisis de algunas sentencias más relevantes. El último capítulo se ocupará del tema central de las medidas sanitarias de seguridad, describiendo en detalle cada una de ellas, su naturaleza, los límites y alcances.

Finalmente, se presentarán algunas conclusiones que puedan ser usadas como referencia para los propietarios de establecimientos abiertos al público sujetos de vigilancia que se encuentren involucrados en procedimientos sancionatorios y de la misma manera por las entidades que conforman el Sistema de Salud Pública.

3 Capítulo I: Sistema de Salud Pública de Colombia

3.1 Presentación del Capítulo

El presente capítulo busca describir los fundamentos constitucionales, legales y jurisprudenciales en materia de Salud Pública en Colombia e identificar sus alcances. En primera instancia se identificarán las disposiciones establecidas en la Constitución Política de Colombia de 1991 en las cuales se desarrolla la protección del derecho a la salud de los ciudadanos, y la protección del derecho a la Salud Pública, que garantiza

aquellos fines eminentemente constitucionales que responden a los riesgos de seguridad y protección a los derechos de los consumidores. Asimismo, se estudiarán algunos de los principios jurisprudenciales dictados por la Corte Constitucional y el Consejo de Estado en la materia, para finalmente identificar cada una de las competencias asignadas a las entidades del Estado que tienen como obligación implementar el modelo de inspección, vigilancia y control en materia de salud pública.

3.2 Aspectos Constitucionales del Derecho a la Salud Pública

En la Constitución Colombiana se han incluido una serie de disposiciones que afianzan el Sistema de Salud Integral, entre ellas, la dispuesta en el artículo 49 la cual establece que la salud es un servicio a cargo de la Administración; y que le corresponde actuar como regulador, dirigiendo y organizando la operación para garantizar a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud.

Así mismo, para materializar dicha intencionalidad, el artículo 366 constitucional establece como fin esencial del Estado el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población; teniendo como objetivo fundamental la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable, las cuales serán prioridad en la ejecución del gasto público.

Estas disposiciones e incluso aquellas que hacen parte del bloque de constitucionalidad por la suscripción de tratados internacionales, así como los diferentes

desarrollos jurisprudenciales³, tanto nacionales como internacionales constituyen pauta de interpretación, y en este sentido la Corte Constitucional en la sentencia C- 671 de 2002, precisó que el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas “es el intérprete autorizado del Pacto sobre la materia, y cuyos criterios son relevantes para determinar el contenido y alcance de los derechos sociales”

Una de esas interpretaciones fue la que realizó el comité en mención, sobre el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) con el fin de que los estados partes de este acuerdo reconocieran el derecho a la salud como “el derecho al disfrute al más alto nivel posible de salud” y de describir las siguientes características del derecho a la salud teniendo en cuenta que su origen es inherente a la dignidad de todas las persona:

“a) universales: pertenecen a todo ser humano; b) indivisibles: no pueden fragmentarse ni reducirse; c) inalienables: no se pueden transferir; d) interdependientes: la realización de cada derecho es indispensable para el pleno goce de los demás derechos.” (Ramírez, 2013)

Por su parte, la Corte Constitucional ha desarrollado una importante línea jurisprudencia con el propósito de garantizar una amplia gama de derechos

³ En relación a las disposiciones de tratados internacionales que tienen que ver con el comercio internacional, las cuales pretenden dar mayor protección a los derechos de los consumidores y están ligadas íntimamente con la calidad de vida y salubridad pública, toda vez que implementan un gran número de medidas sanitarias preventivas, buscan mejorar los protocolos de producción de alimentos basados en los riesgos existentes para la vida y la salud de las personas.

fundamentales en conexidad con el derecho a la vida, entre ellos el derecho a la salud, el derecho a la salud pública, el derecho a un ambiente sano.

Así mismo, es importante mencionar que mediante la Ley 1751 de 2015 se materializó la intencionalidad del legislativo de incluir a este derecho en la gama de derechos fundamentales al incluir el artículo 48 constitucional describió a la autonomía e irrenunciabilidad como las dos características principales del derecho a la salud y así mismo al señalar el artículo 48 de la constitución política dispuso su doble connotación como un servicio público de carácter obligatorio, que se presta bajo la dirección, coordinación y control del Estado, con sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la ley. Y por el otro, es un derecho irrenunciable de todos los habitantes del territorio nacional y en segundo lugar, reiterando su irrenunciabilidad (Sentencia C-13, 2014).

Aunado a lo anterior, la protección del derecho a la vida depende del aseguramiento real de otros derechos, entre ellos se destaca el derecho a la salud, consagrado en los artículos 48⁴ y 49⁵ constitucionales, los cuales son desarrollados por la Ley 100 de 1993, que entre otros temas estructuró el Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Lo anterior, en cumplimiento del mandato constitucional de atención en salud a cargo del Estado y en desarrollo de la reglamentación para la adecuada prestación de

⁴ [...] Se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la Seguridad Social. [...]

⁵ La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud.

Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. [...]

este servicio, en concordancia con los principios de eficiencia, universalidad, y solidaridad (Art. 49, CP). Dicha norma constitucional es muy explícita en cuanto a la primera connotación jurídica de la salud como servicio público.

Por otra parte, la seguridad social integral fue definida desde el preámbulo de la Ley 100, señalando que esta era:

“ El conjunto de instituciones, normas y procedimientos, de que disponen la persona y la comunidad para gozar de una calidad de vida, mediante el cumplimiento progresivo de los planes y programas que el Estado y la sociedad desarrollen para proporcionar la cobertura integral de las contingencias, especialmente las que menoscaban la salud y la capacidad económica, de los habitantes del territorio nacional, con el fin de lograr el bienestar individual y la integración de la comunidad.” (LEY 100, 1993)

Adicionalmente, el artículo 4° de la Ley 1751 de 2015 definió el sistema de salud, de la siguiente manera:

“El sistema de salud es el conjunto articulado y armónico de principios y normas; políticas públicas; instituciones; competencias y procedimientos; facultades, obligaciones, derechos y deberes; financiamiento; controles; información y evaluación, que el Estado disponga para la garantía y materialización del derecho fundamental de la salud. Es decir, es todo un sistema orientado a la atención integral en Salud, con el propósito de buscar

prevenir cualquier afectación a la salud humana y en sí al derecho a la vida”.

(LEY ESTATUTARIA 1751, 2015)

Asimismo, la Ley 100 de 1993 señaló en su artículo sexto como objetivos de dicho sistema, los siguientes:

“1) Regular el servicio público de salud, 2) Crear condiciones para el acceso de toda la población al servicio de salud en todos los niveles de atención, 3) Cubrir las contingencias de enfermedad general y maternidad de sus afiliados y beneficiarios, y como corolario, 4) Garantizar a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud.” (LEY 100, 1993)

De lo anterior, se concluye que la obligación de proteger la salubridad pública, garantiza el cumplimiento de los fines constitucionales del Estado relacionados con la protección de la vida, lo cual amerita un seguimiento a los problemas institucionales que se vienen presentando en el sistema, no solo en la atención en salud, sino en la prevención de posibles riesgos que puedan afectar la calidad de vida de los ciudadanos, lo que implica mayor control y vigilancia administrativa. Dichas funciones desarrollan lo que se ha denominado el Estado regulador, y para ello se requiere la expedición de normas a las cuales debe sujetarse la Administración para el ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control que le señala la Constitución, las cuales incluyen las facultades para imponer sanciones de naturaleza administrativa. (Art. 150.8, CP).

Esta protección constitucional del derecho a la salud de las personas, en materia sanitaria en específico, ha tenido su desarrollo a través de leyes como la ley 9ª de 1979 y los decretos que la reglamentan, que de hecho se encuentran muy dispersos y son de difícil alcance por parte de los consumidores, como de los propietarios de los establecimientos abiertos al público e incluso para las autoridades encargadas de su vigilancia, que como se expondrá más adelante impide una adecuada coordinación entre estas, en razón a la concurrencia de sus competencias o que en determinado caso se atribuyan todas las competencias a una autoridad única, para generar mayor coordinación. Porque de lo contrario tal regulación iría en contravía de los principios de eficiencia y eficacia con los que se desarrolla la intervención del Estado en la economía, para garantizar la prestación eficiente de los servicios y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

3.3 La Protección del Derecho a la Salud Pública

Desde el preámbulo de la constitución colombiana, se establece como uno de los fines esenciales del Estado, garantizar a los ciudadanos el derecho a la vida, el cual se encuentra consagrado en el artículo 11⁶ ibídem, y su cumplimiento efectivo e integral implica la satisfacción de otros derechos como lo son salud y la salubridad pública, como lo ha señalado el Consejo de Estado en relación con que dichos derechos:

“Abarcan las obligaciones que tiene el Estado de garantizar condiciones mínimas que permitan el desarrollo de la vida en comunidad [y que] estos

⁶ *El derecho a la vida es inviolable. No habrá pena de muerte.*

derechos colectivos están ligados al control y manejo de las situaciones de índole sanitario, para evitar que tanto en el interior como en el exterior de un establecimiento o de determinado lugar se generen focos de contaminación, epidemias u otras circunstancias que puedan afectar la salud y la tranquilidad de la comunidad y en general que afecten o amenacen el Estado de sanidad comunitaria”. (Sentencia 85001, 2009)

Así mismo, gracias a la evolución jurisprudencial del derecho a la salud y a la connotación jurídica que se le ha venido dando de manera progresiva, este derecho es amparable por vía de la acción de tutela, ya que, la Corte Constitucional advirtió que la fundamentalidad de un derecho no podía depender de la manera en que éste se pudiese materializar⁷. Es por ello, que fue la jurisprudencia constitucional la que le dio su reconocimiento como un derecho fundamental “per se”, y por tal motivo podría ser protegido a través de la acción de tutela ante la simple amenaza o vulneración del mismo, sin que estuviese comprometida o amenazada la vida⁸.

⁷ **Sentencia T-016 de 2007:** De acuerdo con la línea de pensamiento expuesta y que acoge la Sala en la presente sentencia, la fundamentalidad de los derechos no depende –ni puede depender- de la manera como estos derechos se hacen efectivos en la práctica. Los derechos todos son fundamentales pues se conectan de manera directa con los valores que las y los Constituyentes quisieron elevar democráticamente a la categoría de bienes especialmente protegidos por la Constitución. Estos valores consignados en normas jurídicas con efectos vinculantes marcan las fronteras materiales más allá de las cuales no puede ir la acción estatal sin incurrir en una actuación arbitraria (obligaciones estatales de orden negativo o de abstención). (Negrilla y subrayado fuera de texto)

⁸ **Sentencia T-816/08:** todas las personas sin excepción pueden acudir a la acción de tutela para lograr la efectiva protección de su derecho constitucional fundamental a la salud. Por tanto, todas las entidades que prestan la atención en salud, deben procurar no solo de manera formal sino también material la mejor prestación del servicio, con la finalidad del goce efectivo de los derechos de sus afiliados, pues la salud comporta el goce de distintos derechos, en especial el de la vida y el de la dignidad; derechos que deben ser garantizados por el Estado Colombiano de conformidad con los mandatos internacionales, constitucionales y jurisprudenciales. (Negrilla y subrayado fuera de texto)

Vemos entonces como la salud pasa de ser concebida como servicio público de carácter obligatorio a ser un derecho fundamental de protección autónoma e irrenunciable tanto como por el desarrollo jurisprudencial como por la materialización del mismo que se realizó a través del artículo 2 de la Ley 1751 de 2015, y así mismo por la inclusión de la solidaridad como elemento y principio esencial de este derecho, dejando establecida la obligación de la sociedad entera de colaborar en la protección de este derecho, de igual manera en su artículo 20 dejó sentadas las bases para la implementación de una política social de Estado que permita la articulación intersectorial con el propósito de garantizar los componentes esenciales del derecho, afectando de manera positiva los determinantes sociales de la salud, de hecho la doctrina ha reconocido a esta etapa de formulación e implementación como una etapa fundamental *“porque es ahí que la política, hasta este entonces casi exclusivamente hecha de discursos y de palabras, se transforma en hechos concretos, en realidad palpable”*. En este sentido, la obligación de implementar una política social armoniza con la garantía de la efectividad de los derechos constitucionales que es uno de los fines esenciales del Estado (Art. 2 C.P.).” (Sentencia C-13, 2014).

El cual ha sido definido por la misma corporación en la sentencia T-020 de 2013, como:

“La facultad que tiene todo ser humano de mantener la normalidad orgánica funcional, tanto física como en el plano de la operatividad mental, y de restablecerse cuando se presente una perturbación en la estabilidad orgánica y funcional de su ser”, y garantizándolo bajo condiciones de “oportunidad,

continuidad, eficiencia y calidad, de acuerdo con el principio de integralidad”.

(Corte Constitucional, 2013)

Estos derechos constitucionalmente protegidos están por encima de cualquier otro derecho de los ciudadanos como el derecho al mínimo vital, el cual se puede ver afectado cuando se toman medidas de suspensión de cualquier actividad de consumo que no cumpla con la normatividad sanitaria.

3.4 Políticas y Planes en Salud Pública

Es prioridad para el Estado garantizar el derecho a la salud, el cual está directamente relacionado con la salud pública, por lo que, a través de la creación del Sistema General de Seguridad Social en Salud, se constituyó la política de Salud Pública, la cual está compuesta según el artículo 32 de la Ley 1122 de 2007, a partir de:

“Un conjunto de políticas que buscan garantizar de una manera integrada, la salud de la población por medio de acciones de salubridad dirigidas tanto de manera individual como colectiva, ya que sus resultados se constituyen en indicadores de las condiciones de vida, bienestar y desarrollo del país. Tales acciones se realizarán bajo la rectoría del Estado y deberán promover la participación responsable de todos los sectores de la comunidad” (LEY 1122, 2007)

Acciones que son orientadas por el Sistema de Vigilancia y Salud Pública – SIVIGILA, y en general la planificación en esta materia, el cual fue creado mediante el

Decreto 3518 de 2006 con este fin y para proporcionar información que permita la toma de decisiones adecuadas para la prevención, control de enfermedades y factores de riesgo en salud, y su correspondiente monitoreo en procura de lograr eficiencia en la actuación de la administración pública.

Así mismo, como producto del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, se creó el Plan Decenal de Salud Pública 2012-2021, el cual tiene como objetivos:

“1) avanzar hacia la garantía del goce efectivo del derecho a la salud; 2) mejorar las condiciones de vida que modifican la situación de salud y disminuyen la carga de enfermedad existente; 3) mantener cero tolerancias frente a la mortalidad, la morbilidad y la discapacidad evitable. (Minsalud, 2018)

Con el propósito de hacer de la Salud Pública un compromiso de la sociedad con su ideal de salud, abarcando entre otras, condiciones sanitarias y laborales adecuadas.

3.5 Agentes que Intervienen en la Implementación de Medidas Sanitarias

En cuanto a la competencia asignada a la Nación en la prestación de los servicios en salud, la Ley 715 de 2001⁹, dispuso en su artículo 42, que le corresponde la dirección del sector salud y del Sistema General de Seguridad Social en Salud en el territorio nacional, entre otras funciones como las siguientes, que están relacionadas con la salud pública:

⁹ “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud.”

- “[...] **Brindar asesoría y asistencia técnica** a los departamentos, distritos y municipios para el desarrollo e implantación de las políticas, planes, programas y proyectos en salud.
- [...] **Definir, diseñar, reglamentar, implantar y administrar** el Sistema Integral de Información en Salud y el Sistema de Vigilancia en Salud Pública, con la participación de las entidades territoriales.
- [...] **Definir las prioridades** de la Nación y de las entidades territoriales en materia de salud pública [...] **así como dirigir y coordinar** la red nacional de laboratorios de salud pública¹⁰, con la participación de las entidades territoriales” (Negrilla y subrayado fuera de texto). (LEY 715, 2001)

Y en esta misma vía, el artículo 43 definió las competencias de los departamentos, los cuales tienen entre otras las siguientes, en relación con la salud pública:

- “[...] **Adoptar, difundir, implantar y ejecutar** la política de salud pública formulada por la Nación.
- [...] **Garantizar** [...] la prestación de los servicios de laboratorio de salud pública directamente o por contratación

¹⁰ Decreto 3510 de 2006: Los laboratorios de salud pública: en materia de vigilancia y control sanitario, cumplen, la misma función estatal enmarcada en el proceso sistemático y **constante de verificación de estándares de calidad**, monitoreo de efectos en salud y acciones de intervención en las cadenas productivas, orientadas a eliminar o minimizar los riesgos, daños e impactos negativos para la salud humana por el uso o **consumo de bienes y servicios**.

- [...] **Monitorear y evaluar** la ejecución de [...] acciones en salud pública de los municipios de su jurisdicción.
- [...] **Dirigir y controlar** dentro de su jurisdicción el Sistema de Vigilancia en Salud Pública.
- [...] **Ejecutar las acciones de inspección, vigilancia y control** de los factores de riesgo del ambiente que afectan la salud humana [...] en coordinación con las autoridades ambientales, en los corregimientos departamentales y en los municipios de categorías 4a., 5a. y 6a. de su jurisdicción.
- [...] **Asistir técnicamente y supervisar a los municipios**, en [...] las acciones de salud pública individuales que se realicen en su jurisdicción. El Ministerio de la Protección Social reglamentará el proceso de asistencia técnica, con recursos financieros, tecnológicos, humanos, gestión de procesos y resultados esperados”.
[...] (Negrilla y subrayado fuera de texto). (LEY 715, 2001)

Así mismo, esta Ley definió la competencia de los municipios, en el artículo 44, los cuales tienen entre otras las siguientes en relación con la salud pública:

- “[...] **Adoptar, administrar e implementar** el sistema integral de información en salud, así como generar y reportar la información requerida por el Sistema.
- [...] **Adoptar, implementar y adaptar las políticas y planes en salud pública** de conformidad con las disposiciones del orden nacional y departamental, así como formular, ejecutar y evaluar, los planes de intervenciones colectivas.

- [...] los distritos y municipios de categoría especial, 1o., 2o. y 3o., deberán ejercer [...] **competencias de inspección, vigilancia y control de factores de riesgo que afecten la salud humana** presentes en el ambiente, en coordinación con las autoridades ambientales.
- [...] **Vigilar y controlar en su jurisdicción, la calidad, producción, comercialización y distribución de alimentos para consumo humano**, con prioridad en los de alto riesgo epidemiológico, así como los de materia prima para consumo animal que representen riesgo para la salud humana.
- [...] **Ejercer vigilancia y control sanitario en su jurisdicción, sobre los factores de riesgo para la salud, en los establecimientos y espacios que puedan generar riesgos para la población** (...)
- [...] **Cumplir y hacer cumplir en su jurisdicción las normas de orden sanitario previstas en la Ley 9a. de 1979** y su reglamentación o las que la modifiquen, adicionen o sustituyan. [...]” (Negrilla y subrayado fuera de texto). (LEY 715, 2001)

En último lugar, los distritos en materia de salud, de acuerdo con el artículo 45 de esta Ley, tienen las mismas competencias de los municipios y departamentos, excepto las que correspondan a la función de intermediación entre los municipios y la nación.

Así mismo, el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos – INVIMA- creado mediante la Ley 100 de 1993, tiene como objeto la ejecución de las políticas en materia de vigilancia sanitaria y de control de calidad de medicamentos y alimentos, para lo cual entre otras actividades: identifica y evalúa las infracciones a las

normas sanitarias y a los procedimientos establecidos, adelanta las investigaciones a las que haya lugar y aplica las medidas sanitarias y/o las sanciones que sean de su competencia, de conformidad con la Ley 9ª de 1979 y demás normas reglamentarias.

Para cumplir con estos fines, las autoridades sanitarias nacionales y locales han formulado ciertas políticas de sanidad y un sistema de medidas sanitarias, las cuales se basan en el análisis de riesgos que garanticen las condiciones sanitarias relacionadas con la salud de las personas, así mismo se imponen medidas de seguridad establecidas en el artículo 576 de la ley 9 de 1979, siendo aplicadas de manera previa al iniciar un procedimiento administrativo sancionatorio.

A lo anterior, se suman los medios de policía¹¹ y medidas correctivas de policía¹², los cuales se encuentran descritos en el artículo 110 de la Ley 1801 de 2016, sin perjuicio de las sanciones a que haya lugar y que la autoridad competente determine dentro de un proceso administrativo sancionatorio, en virtud de sus facultades de inspección, vigilancia y control determinadas por la Ley 9 de 1979 y la Ley 715 de 2001. Estas facultades otorgadas a la Policía Nacional, incluyen medidas correctivas tales como: multas, suspensión temporal o definitiva de la actividad y destrucción del bien. Las cuales son puestas en conocimiento de las Secretarías de Salud de las entidades territoriales y el Instituto Nacional de Vigilancia de Alimentos y Medicamentos

¹¹ **Artículo 149 de la Ley 1801 de 2016 // Los medios de policía:** “son los instrumentos jurídicos con que cuentan las autoridades competentes para el cumplimiento efectivo de la función y actividad de Policía, así como para la imposición de las medidas correctivas contempladas en este Código”

¹² **Artículo 142 de la Ley 1801 de 2016 / Las medidas correctivas:** “son acciones impuestas por las autoridades de Policía a toda persona que incurra en comportamientos contrarios a la convivencia o el incumplimiento de los deberes específicos de convivencia. Las medidas correctivas tienen por objeto disuadir, prevenir, superar, resarcir, procurar, educar, proteger o restablecer la convivencia”.

(INVIMA), de acuerdo con el artículo 109¹³ de la Ley 1801 de 2016 para que estas adelanten el procedimiento sancionatorio respectivo e impongan las acciones que correspondan.

Sin embargo, se cuestiona -¿Si los miembros de la Policía Nacional que imponen dichas medidas cuentan con los conocimientos técnicos apropiados para tomar una u otra posición en asuntos tan especializados en materia consumo?-, tal interrogante depende en gran parte de sí estas medidas se imponen como resultado de un proceso verbal inmediato que de acuerdo al parágrafo 3 del artículo 222 de la Ley 1801 de 2016, solo requiere en unos casos¹⁴ el levantamiento de un acta en la que se documente el proceso implementado -sin el mayor detenimiento en asuntos técnicos- o de sí se adelantan por el proceso verbal abreviado que según el literal c, numeral 3 del artículo 223 ibídem, faculta a la autoridad de policía para solicitar informes a los servidores públicos del sector central y descentralizado del nivel territorial, en caso de requerir conocimientos técnicos especializados; de ahí que el procedimiento por el cual se impongan dichas medidas haga la diferencia entorno a la falsa motivación o no del acto administrativo -orden de comparendo- que imponga dicha medida, entendiendo que las causas o motivos del acto administrativo son “las circunstancias o razones de hecho y o de derecho que determinan la expedición del acto y el contenido o sentido de su respectiva declaración” (Guerrero, 2009, pág. 93), considerando entonces que las acciones de nulidad según lo prescrito en los artículos 137 y 138 de la Ley 1437 de 2011, procederán cuando exista falsa motivación la cual se presenta:

¹³ **Artículo 109. Alcance.** El presente capítulo tiene por objeto la regulación de comportamientos que puedan poner en peligro la salud pública por el consumo de alimentos. Las Secretarías de Salud de las entidades territoriales y el Instituto Nacional de Vigilancia de Alimentos y Medicamentos (INVIMA) serán las encargadas de ejercer las facultades de conformidad con sus competencias de inspección, vigilancia y control.

¹⁴Solo las relacionadas con suspensión temporal de la actividad, inutilización de bienes, destrucción del bien y disoluciones de reuniones o actividades de que involucren aglomeraciones de público no complejas, con respecto al resto de medidas no se encuentra tal discriminación.

“Por falsedad en los hechos, esto es, cuando se invocan hechos que nunca ocurrieron, o se describen de forma distinta a como ocurrieron. 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 o no corresponden a los supuestos descritos en las normas que se invocan” (Guerrero, 2009, pág. 500)

“Las autoridades administrativas especiales de Policía. Las autoridades administrativas en salud, seguridad, ambiente, mineras, de ordenamiento territorial, planeación, vivienda y espacio público y las demás que determinen la ley, las ordenanzas y los acuerdos, conocerán del recurso de apelación de las decisiones proferidas por los inspectores o corregidores de Policía, según la materia.

En los municipios donde no existan estas autoridades, conocerá del recurso de apelación el alcalde municipal.” (LEY 1801, 2016)

De otra parte, las competencias de las diferentes autoridades sanitarias eventualmente podrían concurrir en un determinado procedimiento sancionatorio de conformidad con el artículo 36¹⁵ de la Ley 1437 de 2011, con el fin de evitar decisiones contradictorias y en caso de que se presenten conflictos de competencia estos deberán

¹⁵ **Artículo 36. Formación y examen de expedientes.** “Los documentos y diligencias relacionados con una misma actuación se organizarán en un solo expediente, al cual se acumularán, con el fin de evitar decisiones contradictorias, de oficio o a petición de interesado, cualesquiera otros que se tramiten ante la misma autoridad.

Si las actuaciones se tramitaren ante distintas autoridades, la acumulación se hará en la entidad u organismo donde se realizó la primera actuación. Si alguna de ellas se opone a la acumulación, podrá acudir, sin más trámite, al mecanismo de definición de competencias administrativas.”

ser dirimidos por la autoridad judicial competente de acuerdo con el nivel territorial que les corresponda de conformidad con el artículo 39¹⁶ ibídem.

3.6 Conclusiones del Capítulo I

Con el fin de garantizar que los ciudadanos estén libres de factores de riesgo que puedan afectar su salud y por ende su vida, Colombia cuenta con un sistema de salud pública integral, al cual se suma el sistema de vigilancia y control en materia de consumo y salubridad pública, con el fin de proteger dichos derechos fundamentales, los cuales están ampliamente desarrollados en la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

El sistema de vigilancia y control está conformado por distintos actores entre los cuales se encuentran el INVIMA y las Entidades Territoriales de Salud, las cuales deben contar con la capacidad administrativa necesaria, que les permita abordar cada una de las problemáticas presentadas de forma eficiente y eficaz, sin olvidar cumplimiento de los principios del debido proceso en cada una las actuaciones administrativas adelantadas; asimismo deben evitar realizar procedimientos arbitrarios o apresurados, contar con los

¹⁶ **Artículo 39. Conflictos de Competencia Administrativa.** “Los conflictos de competencia administrativa se promoverán de oficio o por solicitud de la persona interesada. La autoridad que se considere incompetente remitirá la actuación a la que estime competente; si esta también se declara incompetente, remitirá inmediatamente la actuación a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en relación con autoridades del orden nacional o al Tribunal Administrativo correspondiente en relación con autoridades del orden departamental, distrital o municipal. En caso de que el conflicto involucre autoridades nacionales y territoriales, o autoridades territoriales de distintos departamentos, conocerá la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado. De igual manera se procederá cuando dos autoridades administrativas se consideren competentes para conocer y definir un asunto determinado.”

funcionarios especializados en cada materia, y resolver cada asunto en un plazo razonable.

Debido a que es deber del Estado tomar todas las medidas que considere necesarias para garantizar los derechos a la salud y a la salubridad pública; las cuales se deben imponer a aquellas personas naturales o jurídicas que infrinjan la normatividad relacionada con la protección de la salud pública, en cuya competencia concurren las diferentes entidades que conforman el sistema general de seguridad social en todos los niveles de la Administración, a las cuales se les ha dado un poder de policía administrativa para el ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control.

Así mismo, cada una de las operaciones administrativas encaminadas a la protección de estos derechos, deben respetar diferentes las reglas y principios relacionadas no solo las formalidades propias del procedimiento administrativo correspondiente a cada materia específica, sino, a una adecuada valoración jurídica que permita otorgarle al administrado las garantías propias del debido proceso las cuales abordaremos más adelante.

4 Capítulo II: Potestad Sancionatoria del Estado en Materia Sanitaria

4.1 Presentación del Capítulo

El interés general enmarcado en el preámbulo constitucional es la piedra angular sobre la cual se cimientan las restricciones regulatorias del Estado en la economía. Por virtud de esta disposición y con base en las competencias señaladas en el capítulo

anterior, conciernen al Estado las funciones de inspección, vigilancia y control, además como esta última por lo general va acompañada de la facultad sancionatoria del Estado; entran en juego también otras garantías constitucionales como el debido proceso.

Razón por la cual en este capítulo se abordara el alcance de la facultad sancionatoria en aquellas actividades que tienen relación a los productos de uso y consumo humano, que en la mayoría de los casos inicia con la aplicación de medidas sanitarias de seguridad, para posteriormente imponer una sanción administrativa, una vez culmine el procedimiento sancionatorio establecido en la Ley 1437 de 2011, por lo cual se hará una síntesis del material constitucional, legal y jurisprudencial de esta figura; para concluir con una exposición de la forma en que influyen las principales garantías constitucionales que deben acompañar esta facultad (el debido proceso y el principio de legalidad).”

4.2 Potestad Sancionatoria del Estado en Materia Sanitaria

Esta facultad de la Administración ha venido cobrando una mayor importancia desde el año 1991, dado que las labores tradicionales se vieron ampliadas a otros ámbitos, como la planeación, la efectividad de los derechos fundamentales, la protección del medio ambiente, entre otras. (David Suarez Tamayo, 2014). En principio, se rompe la estructura clásica de separación de poderes, y vemos a la Administración colaborando con la jurisdicción en la sanción de ciertos ilícitos; es decir, algunas decisiones de la

Administración tienen la connotación de verdaderos actos jurisdiccionales, como lo es el caso de las medidas sanitarias.

Estas decisiones las toman las autoridades administrativas gracias a la facultad conferida por la Constitución Política de 1991 en el artículo 116, el cual señala que de manera excepcional la Ley puede atribuir funciones jurisdiccionales en materias precisas a determinadas autoridades administrativas, sin perjuicio de las sanciones penales a las que haya lugar.

Dicha potestad sancionatoria del Estado en materia sanitaria se manifiesta mediante procedimientos administrativos sancionatorios que frecuentemente están precedidos por la imposición de medidas sanitarias de seguridad, tales medidas no son susceptibles de ser controlados por el juez de lo contencioso administrativo, de conformidad con lo prescrito en el artículo 2 de la Ley 1437 de 2011; debido a que por su naturaleza, son de aplicación inmediata, con el fin de evitar o remediar afectaciones en materia de salubridad. El medio de defensa con el que cuenta el ciudadano para protegerse de las eventuales vulneraciones al derecho al debido proceso en la ejecución de los actos administrativos que imponen una medida sanitaria es la acción de tutela, toda vez que se ven involucrados derechos fundamentales; seguidamente, procederá acudir ante el juez administrativo mediante la pretensión de reparación directa, si se llegase a probar que se causaron ciertos perjuicios.

Posteriormente, la autoridad competente podrá dar inicio a un procedimiento administrativo sancionatorio, el cual finalizará con la imposición de una sanción;

decisión que podrá ser controvertida tanto en la sede administrativa, mediante los recursos administrativos, como en sede judicial, ejerciendo el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

Este procedimiento sancionatorio general, según lo prescrito en el artículo 1 de la ley 1437 de 2011 tienen como finalidad proteger y garantizar los derechos y libertades de las personas, la primacía del interés general, el cumplimiento de los fines estatales y la observancia de los deberes del Estado y de los particulares dentro de la administración pública a partir de las necesidades de sus administrados consolidándose como una ley garantista.

Algunas de las sanciones que pueden ser impuestas producto de aplicar el procedimiento administrativo general, están descritas en el artículo 577 de la ley 9ª de 1979 el cual señala las que deben ser impuestas ante el incumplimiento de dicho estatuto sanitario.

“Artículo 577. Teniendo en cuenta la gravedad del hecho y mediante resolución motivada, la violación de las disposiciones de esta Ley, será sancionada por la entidad encargada de hacerlas cumplir con alguna o algunas de las siguientes sanciones:

- a) Amonestación;
- b) Multas sucesivas hasta por una suma equivalente a 10.000 salarios diarios mínimos legales mensuales vigentes

- c) Decomiso de productos;
- d) Suspensión o cancelación del registro o de la licencia, y
- e) Cierre temporal o definitivo del establecimiento, edificación o servicio respectivo.” (LEY 9, 1979)

Dichas sanciones se imponen por parte de las autoridades encargadas, acudiendo al procedimiento administrativo sancionatorio que se encuentra establecido la Ley 1437 de 2011 artículos 47 y siguientes, el cual consta de las siguientes etapas:

1. Inicio de oficio o a petición de parte
2. Averiguaciones preliminares
3. Formulación de Cargos
4. Descargos
5. Periodo probatorio
6. Alegatos
7. Decisión

El procedimiento sancionatorio descrito anteriormente, no cuenta con la posibilidad de que la autoridad administrativa implemente medidas preventivas antes de formular cargos, sin embargo, en otras leyes de carácter especial como la Ley 9° de 1979 que reglamentan de forma específica las medidas sanitarias de seguridad, a las cuales se les ha dado la denominación de preventivas, y se realizan de acuerdo con la competencia que tienen las entidades que conforman el Sistema de Vigilancia y Salud Pública, previo

al inicio del procedimiento administrativo sancionatorio, para evitar un riesgo que afecte a la salubridad pública.

Algunas de estas medidas sanitarias son: la clausura temporal del establecimiento, la suspensión total o parcial de la actividad o servicio, el decomiso o la destrucción de los bienes; las cuales pueden parecer a simple vista como propias medidas sancionatorias, ya sea de forma principal o accesoria, sin embargo, dichas medidas se toman sin perjuicio de las sanciones a las que haya lugar, tal y como lo consagra el artículo 576 de la Ley 9 de 1979 en su párrafo.

Dichas medidas se diferencian de aquellas correctivas que también tienen naturaleza preventiva, y son interpuestas por las autoridades de policía en virtud de lo dispuesto en el artículo 110 de la Ley 1801 de 2016, que una vez se impongan según el primer párrafo del artículo en mención: “se tienen que poner en conocimiento de las autoridades competentes para que estas adelanten los procedimientos e impongan las acciones que correspondan de conformidad con la normatividad específica vigente” (LEY 1801, 2016) que para el caso serían las sanciones previstas en el artículo 577 de la Ley 9 de 1979 a través del procedimiento de la Ley 1437 de 2011, mencionado anteriormente.

Sin embargo, las medidas correctivas o de seguridad al ser de carácter preventivo y no sancionatorio no están sujetas al principio del “non bis in idem”, debido a que estas protegen bienes jurídicos distintos, son accesorias, dotan a las autoridades de instrumentos para actuar ante la afectación, el daño, el riesgo o el peligro que enfrentan

los consumidores de determinados bienes y servicios y no implican una posición absoluta o incontrovertible acerca de este.

Así mismo, la Corte Constitucional ha señalado que dichas medidas se toman de manera inicial y las sanciones corresponden a la etapa final de un procedimiento y son la consecuencia jurídica de la comprobación de la responsabilidad de la infracción o violación del ordenamiento jurídico.¹⁷

Sin embargo, surge una duda en cuanto a la compatibilidad e incompatibilidad de las “diversas sanciones pecuniarias frente a unos mismos hechos, en cuanto ello podría generar una carga demasiado gravosa para el ciudadano; [**teniendo en cuenta que**] al tratarse de un poder sancionatorio, expresión del *ius puniendi* del Estado, la Constitución ordena una interpretación favorable al sujeto pasivo de estas normas.” (Subrayado fuera de texto) (Echeverri, 2015, pág. 430)

¹⁷ **Sentencia C-703/10:** “Las medidas preventivas responden a un hecho, situación o riesgo que, según el caso y de acuerdo con la valoración de la autoridad competente, afecte o amenace afectar el medio ambiente, siendo su propósito el de concretar una primera y urgente respuesta ante la situación o el hecho de que se trate, y que si bien exige una valoración seria por la autoridad competente, se adopta en un estado de incertidumbre y, por lo tanto, no implica una posición absoluta o incontrovertible acerca del riesgo o afectación, como tampoco un reconocimiento anticipado acerca de la existencia del daño, ni una atribución definitiva de la responsabilidad, razones por las cuales su carácter es transitorio y da lugar al adelantamiento de un proceso administrativo a cuyo término se decide acerca de la imposición de una sanción. Así, no siendo la medida preventiva una sanción, además de que se aplica en un contexto distinto a aquel que da lugar a la imposición de una sanción, no hay lugar a predicar que por un mismo hecho se sanciona dos veces, pues la medida se adopta en la etapa inicial de la actuación administrativa para conjurar un hecho o situación que afecta el medio ambiente o genera un riesgo de daño grave que es menester prevenir, mientras que el procedimiento administrativo desarrollado después de la medida puede conducir a la conclusión de que no hay responsabilidad del presunto infractor y que, por mismo, tampoco hay lugar a la sanción que corresponde a la etapa final de un procedimiento administrativo y es la consecuencia jurídica de la violación o del daño consumado, comprobado y atribuido al infractor, y por lo mismo que la medida preventiva no se encuentra atada a la sanción, ni ésta depende necesariamente de aquella, no se configura el desconocimiento del principio non bis in idem, pues se trata de dos consecuencias diferentes producidas en circunstancias y en etapas diferentes.”

Así las cosas, las autoridades sanitarias tienen una serie de potestades tanto preventivas como sancionatorias, que se pueden ejecutar de manera inmediata e iniciar preferiblemente de forma simultánea al procedimiento administrativo sancionatorio.

Dichas medidas aplicadas de plano por las autoridades sanitarias deben instaurarse con mayor tecnicismo, al menos por parte de los agentes de la Policía Nacional, ya que, implican la limitación de ciertos derechos relacionados con la propiedad, el trabajo, el mínimo vital, la honra, entre otros derechos de sus destinatarios; por ejemplo, en ambos casos cuando se imponen medidas como la suspensión temporal de la actividad económica del dueño del establecimiento de comercio, o la destrucción de bienes de propiedad de los investigados, o cuando se imponen medidas de seguridad como la clausura temporal de un establecimiento, que puede llegar a ser total, la suspensión de los trabajos o servicios y la venta o empleo de productos, y hasta la congelación en este último caso y el decomiso de objetos; sin que se haya tomado una decisión sancionatoria derivada de un procedimiento administrativo por el incumplimiento de la normatividad sanitaria.

4.3 Caducidad de la Facultad Sancionatoria del Estado

En relación con la caducidad de la facultad sancionatoria de la administración, de acuerdo con el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011, se prevé que, 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 pudiese ocasionarlas,

término dentro del cual el acto administrativo que impone la sanción debe haber sido expedido y notificado.

Así mismo, la jurisprudencia del Consejo de Estado dando alcance a este fenómeno, sostiene que dicho termino: “se debe contabilizar desde la fecha en que se produjo el acto que ocasiona la sanción, hasta la notificación del acto administrativo que la impone, independientemente de la interposición de los recursos” (Sentencia, 2012). Es decir, basta con notificar el acto que impone la sanción sin necesidad de esperar que dicha actuación esté en firme, para establecer que la administración si actuó dentro del término de caducidad de su facultad conferida para sancionar, independientemente del control en vía administrativa, lo cual le da un margen muy amplio de control a dichas actuaciones, teniendo en cuenta que algunas decisiones se aplican de forma inmediata al momento de evidenciar la “presunta infracción”.

4.4 El Debido Proceso en el Ejercicio de la Potestad Sancionatoria del Estado

Como se mencionó anteriormente la administración debe dar aplicación al derecho al debido proceso en todas sus actuaciones, permitiendo que los particulares puedan exigir que se respeten dichos derechos en los procedimientos administrativos sancionatorios, en este sentido se ha pronunciado la Corte Constitucional señalando que estos son: “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” (Sentencia C-980, 2010) Es decir, las autoridades administrativas no podrán imponer ninguna medida sancionatoria sin la observancia del debido proceso, y

sin seguir a cabalidad el procedimiento común y principal preestablecido para cada una de sus actuaciones.

En este sentido, la Corte Constitucional, se ha pronunciado en relación a la actuación que debe seguir la administración:

“En el ámbito de las actuaciones administrativas, el derecho al debido proceso hace referencia al comportamiento que deben observar las autoridades públicas en el ejercicio de sus funciones, en cuanto éstas se encuentran obligadas a “actuar conforme a los procedimientos previamente establecidos en la ley, con el fin de garantizar los derechos de quienes puedan resultar afectados por las decisiones de la administración que crean, modifican o extinguen un derecho o imponen una obligación o una sanción.” (Sentencia T-653 , 2006)

Y con el propósito de asegurar la defensa de los administrados, la jurisprudencia ha señalado que hacen parte de las garantías del debido proceso administrativo, entre otros, los derechos a:

“(i) ser oído durante toda la actuación, (ii) a la notificación oportuna y de conformidad con la ley, (iii) a que la actuación se surta sin dilaciones injustificadas, (iv) a que se permita la participación en la actuación desde su inicio hasta su culminación, (v) a que la actuación se adelante por autoridad competente y con el pleno respeto de las formas propias previstas en el ordenamiento jurídico, (vi) a gozar de la presunción de inocencia, (vii) al ejercicio del derecho de defensa y contradicción, (viii) a solicitar, aportar y

controvertir pruebas, y (ix) a impugnar las decisiones y a promover la nulidad de aquellas obtenidas con violación del debido proceso." (Sentencia C-980 , 2010)

En diversas decisiones la Corte Constitucional ha diferenciado entre las garantías que se deben implementar en los diferentes momentos procesales de la actuación administrativa, a saber:

“Las garantías mínimas previas se relacionan con aquellas que necesariamente deben cobijar la expedición y ejecución de cualquier acto o procedimiento administrativo, tales como el acceso libre y en condiciones de igualdad a la justicia, el juez natural, el derecho de defensa, la razonabilidad de los plazos y la imparcialidad, autonomía e independencia de los jueces, entre otras. De otro lado, las garantías mínimas posteriores se refieren a la posibilidad de cuestionar la validez jurídica de una decisión administrativa, mediante los recursos de la vía gubernativa y la jurisdicción contenciosa administrativa.” (Sentencia C-034, 2014)

La aplicación de estas garantías asegura que la Administración cumpla su función de una manera adecuada y de acuerdo con los fines esenciales del Estado de manera integral, sin afectar los derechos de los ciudadanos involucrados con decisiones arbitrarias, discrecionales o sin fundamento técnico y jurídico; en perjuicio de los intereses individuales de los propietarios de establecimientos sujetos a vigilancia sanitaria.

Todas las facultades que tiene la administración, como lo son la imposición de infracciones administrativas, la aplicación de medidas preventivas y correctivas en materia sanitaria, y a su vez la imposición de sanciones, deben contener los principios y garantías mencionados, con el fin de que dichos funcionarios no desborden de forma desmedida su competencia. Por lo tanto, se deberá analizar en cada actuación dichos principios y garantías; por ejemplo, si con la aplicación de una medida sanitaria de seguridad se vulnera el principio de presunción de inocencia del investigado en el procedimiento administrativo, o si dichas medidas constituyen una violación al derecho de defensa, entre otros asuntos que serán objeto de análisis en el capítulo final del presente trabajo.

La Corte Constitucional en relación con la competencia que tiene la Administración para ejercer la potestad sancionatoria, ha señalado lo siguiente:

“La potestad sancionatoria de la Administración debe siempre desarrollarse con total respeto del ordenamiento supremo y, por ende, de los derechos fundamentales del implicado. De esta manera la sanción que se imponga debe ser la consecuencia de un proceso recto, transparente, imparcial en el que se haya demostrado plenamente la comisión de la falta y se haya garantizado el pleno y efectivo ejercicio del derecho de defensa, de contradicción, de impugnación, por parte del implicado, y todos los demás que rigen el debido proceso.” (Colombia. Corte Constitucional, 2001).

De lo anterior, se espera que el procedimiento administrativo sancionatorio adelantado por las entidades competentes en materia sanitaria, sea el resultado de procedimientos

que estén ajustados a los principios generales del derecho y de manera subsidiaria pero no menos importante al debido proceso, ya que, dado el caso darán lugar a la imposición de una sanción. Al respecto, la Corte Constitucional, en Auto 278 del 2010, ha establecido que:

“El debido proceso administrativo le exige a la administración el pleno cumplimiento de la Constitución Política y la ley, so pena de que se desconozcan los diversos principios que regulan la actividad administrativa como son la igualdad, la imparcialidad, la publicidad, la contradicción y la moralidad, además de vulnerar los derechos fundamentales de aquellos sujetos que acceden o se vinculan a las actuaciones de la administración y, específicamente, el derecho de acceso a la administración de justicia.” (Auto 278 , 2010)

Así, la Corte Constitucional colombiana ha sostenido que:

“El desconocimiento en cualquier forma del derecho al debido proceso en un trámite administrativo, no sólo quebranta los elementos esenciales que lo conforman, sino que igualmente comporta una vulneración del derecho de acceso a la administración de justicia, del cual son titulares todas las personas naturales y jurídicas (C.P., art. 229), que en calidad de administrados deben someterse a la decisión de la administración, por conducto de sus servidores públicos competentes” (Sentencia C-540 , 1997)

También ha establecido el máximo tribunal constitucional colombiano en Sentencia T-061 de 2002 que:

“La normatividad nacional le atribuye a los administrados la carga de observar y utilizar todas las herramientas y medios en materia procesal que la legislación brinda para garantizar y hacer efectivos sus derechos, pues por su conducta omisiva, negligente o descuidada no solamente se originan consecuencias poco favorables para el sujeto procesal, sino que también conlleva al impedimento de

atribuir responsabilidad alguna al Estado y no permitir que haya procedencia de la acción de tutela.” (Sentencia T-061, 2002)

De otra parte, este mismo órgano en las sentencias C-641 de 2002 y T-249 de 2011, definió el derecho fundamental al debido proceso de la siguiente forma:

“El debido proceso es una regulación jurídica que tiene por objeto limitar los poderes del Estado y establece la garantía contemplada en el artículo 29 de protección a los derechos de los individuos, de modo que ninguna de las actuaciones de las autoridades públicas dependa de su propio arbitrio, sino que se encuentren sujetas a los procedimientos señalados en la ley.” (C-641 , 2002)

Y en este mismo sentido, se pronunció Santofimio al indagar sobre el origen del derecho procesal el cual se situó en el derecho anglosajón y en el Common law, como límite de carácter procedimental de las actuaciones tanto privadas, como aquellas que tenían trascendencia pública o colectiva (Tratado de derecho administrativo, 2003, págs. 59-60)y sobre todo en estas últimas en las que las relaciones con los administrados se encuentran desequilibradas, máxime cuando de aplicar sanciones se trata.

4.5 Principio de Legalidad en el Ejercicio de la Potestad Sancionatoria del Estado

En principio es importante destacar que las medidas de seguridad y correctivas a las que se ha hecho mención en este escrito son categorías de actos administrativos que pretender dar una respuesta rápida a alguna situación - que podrá ser cuestionada en sede administrativa-; las primeras son actos preventivos autorizados a algunas entidades especialmente calificadas para hacer frente a algún entorno de inminente riesgo para las personas en su vida, salud o seguridad con el fin de salvaguardarlas y las segundas son

actos administrativos de gravamen que pretenden corregir, subsanar o enmendar los efectos de un actuar ilícito, los cuales son impartidos por las autoridades que pueden ejercer poderes de policía y se materializan a través de órdenes de policía que restringen o limitan derechos o libertades. (Urbina, 2010, págs. 142-146)

Al respecto, es preciso mencionar que en la regulación administrativa no se encuentra la definición de acto administrativo, sin embargo, la doctrina y la jurisprudencia han coincidido en la exigencia de:

“Unos requisitos materiales y de forma (de existencia, validez y eficacia), en un marco de actuaciones reguladas por la ley en cuanto a la asignación de competencias, mediante procedimientos reglados que dan cabida, también, a ciertas discrecionalidades y a la producción de actos verbales y fictos, que también son objeto del control de legalidad.” (Sierra, 2015, pág. 139)

Razón por la cual, estos actos deben expedirse con sujeción al principio de legalidad que según la Constitución Política (art. 29) garantiza que nadie podrá ser juzgado sino conforme a una habilitación legal preexistente y ante juez o tribunal competente y respetando las formas propias de cada juicio, con respecto a este principio la doctrina ha establecido tres aristas a través de las cuales se materializa, a saber:

“**la legalidad formal** (sometimiento al procedimiento y a las formas legales predisuestas), **la legalidad sustantiva** (solo puede contener aquellas declaraciones o contenidos que le son autorizadas previamente por la ley) y la

legalidad teleológica (cumplir únicamente los fines perseguidos por el legislador cuando atribuyo la competencia a la autoridad).” (Urbina, 2010, pág. 148)

Así mismo, la Corte Constitucional se ha pronunciado en distintas ocasiones haciendo referencia al principio de legalidad en el ejercicio de la potestad sancionatoria del estado, señalando que se requiere que se garanticen estos tres postulados:

“(i) una ley previa que determine los supuestos que dan lugar a la sanción, así como la definición de los destinatarios de la misma, -sin que necesariamente estén desarrollados todos los elementos del tipo sancionatorio-,[...]; (ii) que exista proporcionalidad entre la conducta o hecho y la sanción prevista, de tal forma que se asegure tanto al administrado como al funcionario competente, un marco de referencia que permita la determinación de la sanción en el caso concreto, y (iii) que el procedimiento administrativo se desarrolle conforme a la normatividad existente.” (Sentencia C-412, 2015)

Con respecto a los elementos que debe contener el acto administrativo sancionatorio es importante mencionar que la doctrina ha hecho énfasis en que el contenido de estos actos se:

“Debe integrar con elementos de naturaleza accidental, [los cuales] delimitan el alcance de esas declaraciones de voluntad, las cuales se denominan cláusulas y definen el plazo, la condición, el modo, así como las denominadas reservas de revocación y de rescate.” (Sierra, 2015, pág. 140)

De lo anterior, se puede concluir que la administración con dichos actos pretende actuar de manera rápida ante situaciones que estén atentando o que pretendan atentar de manera inminente distintos derechos fundamentales, entre los que se encuentra la salud, por lo que la sujeción al principio de legalidad en todas sus aristas, su contenido y el seguimiento al debido proceso son de suprema importancia para que estas medidas sean incuestionables en instancias posteriores a su ejecución y así cumplir con su finalidad preventiva, la cual debe ceñirse a los postulados de equivalencia o proporcionalidad frente a las consecuencias jurídicas preexistentes para cada una de las situaciones o actuaciones objeto de tales medidas.

4.6 Flexibilidad en la Tipificación de las Infracciones Administrativas

Teniendo en cuenta que en materia de infracciones administrativas no existe un estándar de adecuación típica entre el supuesto de hecho y la sanción o medida de seguridad y/o correctiva, y si existe una amplia gama de normatividad relacionada únicamente con el supuesto de hecho tanto de carácter legislativo como administrativo expedida a través de decretos y resoluciones, y tan solo unas cuantas disposiciones referidas a la sanción o medida de seguridad y/o correctiva a diferencia de los tipos penales -que si tienen una delimitación taxativa en materia de consecuencias jurídicas , la Sentencia C-181/02 señaló lo siguiente:

“Las máximas del derecho penal sólo son aplicables mutatis mutandis a los demás regímenes sancionatorios, lo cual quiere decir que su implementación no es plena sino que admite excepciones, atenuaciones o paliativos que

generalmente se derivan de los objetivos diferenciales que identifican a cada esfera del régimen sancionatorio.” (Sentencia C-182, 2002)

De lo que se concluye que a pesar de la multiplicidad de normatividad y prerrogativas que hacen parte de la tipificación de infracciones administrativas, esta última debe partir de un análisis de toda la regulación en la materia, conllevando a que su determinación sea más compleja en términos de adecuación típica y flexible, sobre esta última, la Sentencia C- 921 de 2001, estableció que las conductas o comportamientos que constituyen falta administrativa, no tienen por qué ser descritos con la misma minuciosidad y detalle que se exige en materia penal, permitiendo así una mayor flexibilidad en la adecuación típica.

Sin embargo, la Corte Constitucional en la sentencia C-181/02, para aumentar el control de la tipicidad en materia de sanciones administrativas, señaló lo siguiente:

“Aunque el legislador goza de un amplio margen de discrecionalidad al momento de decidir cuáles conductas merecen juicio de reprochabilidad jurídica, dicha autonomía se encuentra restringida por las pautas que imponen la proporcionalidad y la vigencia de los principios de convivencia pacífica y el orden justo. A esto habría que agregar que el legislador está obligado a mantener las garantías mínimas que se ha comprometido proteger en el ámbito internacional en torno a la protección de los derechos de los asociados”.

(Sentencia C-182, 2002)

Ya que, la abstracción en la determinación de los supuestos de hecho que dan lugar a las aplicaciones tiene entre otras las siguientes consecuencias:

“De un lado, los particulares no pueden establecer las situaciones que dan lugar al ejercicio del poder de policía- imposibilidad de conocer la totalidad de la reglamentación y las amplias competencias discrecionales de los funcionarios en la determinación de los supuesto fácticos- y, de otro lado, la abstracción hace difícil la gradación de la sanción. “ (Echeverri, 2015, pág. 427)

De lo anterior, se colige que a pesar del gran margen de flexibilidad en la adecuación típica de los hechos que configuren faltas administrativas, estos tienen unos límites a la facultad de discrecionalidad de los funcionarios encargados de darle aplicación a estas normas, entre las que se encuentran la proporcionalidad y las pautas que aseguren una convivencia pacífica y un orden justo; ambas enmarcadas en las garantías mínimas como -el principio de favorabilidad- que le debe garantizar el Estado a los ciudadanos.

El hecho de limitar el derecho a la propiedad, o el derecho al mínimo vital ante el cierre temporal o definitivo de un establecimiento de comercio, amerita un estudio con más detenimiento, en el que participen conceptos tanto técnicos como jurídicos, que permitan analizar el alcance que pueden tener este tipo de medidas.

Lo anterior, teniendo en cuenta que la doctrina ha concebido a la seguridad, la tranquilidad y la salubridad como los componentes básicos del orden público, a los que

se le han agregado entre otros, ingredientes de moralidad y estabilidad económica para el correcto ejercicio de su aplicación. (Plata, 2010, pág. 10)

4.7 Conclusiones del Capítulo II

Cuando se acompaña la facultad sancionatoria de la administración con una serie de medidas sanitarias de seguridad, es posible que dichos actos administrativos vulneren los derechos de las personas objeto de investigación, dichas medidas no pueden tomarse como sanciones anticipadas en los casos de destrucción de productos, por lo que deben ser tomadas solamente como medidas preventivas y provisionales, y estas pierden su provisionalidad al tener consecuencias definitivas para el administrado entre tanto se tome una decisión definitiva y de fondo. Es por ello, que los operadores jurídicos de las entidades competentes en materia sanitaria no deben dilatar¹⁸ los procedimientos administrativos sancionatorios posteriores a la implementación de las medidas preventivas, con el fin de realizar un control de legalidad de manera oportuna y con posterioridad a la aplicación de las mismas, e incluyendo la totalidad de su contenido, como las cláusulas que definen el plazo, la condición y el modo; pues la negación de estos o su dilación injustificada, se puede configurar como una denegación de justicia, puesto que esta última está directamente relacionada con el debido proceso. (Sentencia C-416, 1994)

¹⁸ **Sentencia C-416 de 1994:** “tienen íntima relación con el núcleo esencial del derecho al acceso a la justicia y al debido proceso, pues la indeterminación de los términos para adelantar las actuaciones procesales o el incumplimiento de éstos por las autoridades judiciales, puede configurar una denegación de justicia o una dilación indebida e injustificada del proceso, ambas proscritas por el Constituyente.”

5 Capítulo III: Las Medidas Sanitarias De Seguridad

5.1. Presentación del Capítulo

En materia de inspección, vigilancia y control de la salud pública, el legislador contempla que se pueden tomar medidas prioritarias de manera preventiva y transitoria, las cuales se ejecutan de manera instantánea al momento de evidenciarse las irregularidades en el cumplimiento de la normatividad sanitaria. Dichas actuaciones administrativas se denominan medidas sanitarias de seguridad, aplicadas por las entidades competentes como actos administrativos de ejecución instantánea. Tales medidas actualmente no cuentan un estándar de adecuación típica establecida, ni están integradas al procedimiento administrativo sancionatorio general, razón por la cual en el presente capítulo se analizará su naturaleza jurídica, sus límites y alcances al momento de ser aplicadas a los establecimientos abiertos al público.

5.2. Naturaleza Jurídica de las Medidas Sanitarias de Seguridad

Con respecto a la naturaleza jurídica de las medidas sanitarias de seguridad el Consejo de Estado ha señalado que:

“Se tratan, sin más, de actuaciones urgentes de la Administración en desarrollo de sus funciones de control y vigilancia, que buscan prevenir la concreción de riesgos derivados de la manipulación de productos que potencialmente pueden generar afecciones a la salud individual o colectiva, por lo cual la actuación

expedita y sumaria de la Administración resulta necesaria y razonable.”
(Sentencia 31057, 2015, pág. 1).

Lo anterior, sin importar su denominación -ya que, según la doctrina- todas tienen la misma naturaleza preventiva y fin¹⁹, creando con esto un entorno de confianza para los derechos de los terceros (consumidores) que ampara la normatividad en esta materia, en tanto se desarrolla el debate jurídico sobre la inocencia o no de los supuestos infractores de la normatividad sanitaria.

En cuanto, al procedimiento que deben seguir las autoridades al imponer este tipo de medidas de naturaleza preventiva²⁰ dispuestas en el artículo 576 la Ley 9ª de 1979, esta ley no hace mención al procedimiento que deben seguir las autoridades, sin embargo, se concluye que según lo dispuesto en el artículo 34²¹ de la Ley 1437 de 2011, al ser actos administrativos se sujetan al procedimiento administrativo común y principal, en lo no previsto en los manuales o normatividad especial de las entidades encargadas de su expedición.

¹⁹ “Todas obedecen a la misma naturaleza, fin y características de la institución estudiada. En efecto, se conocen con los siguientes nombres: "procedimientos cautelares" "medidas provisionales de cautela o de ejecución", "garantía jurisdiccional con finalidad cautelar", "providencias cautelares", "sentencias cautelares", "medidas provisionales de seguridad", "medidas precautorias", "medidas de garantía", y acciones preventivas" Véase CARLOS ALBERTO COLMENARES URIVE, *Las medidas cautelares y autosatisfativas en el contexto constitucional de la tutela efectiva colombo-venezolana. Revista academia & Derecho. (2) (2011) pág. (60).*

²⁰ **Artículo 576: parágrafo.** Las medidas a que se refiere este artículo serán de inmediata ejecución, tendrán carácter preventivo y transitorio y se aplicarán sin perjuicio de las sanciones a que haya lugar.

²¹ **ARTÍCULO 34. Procedimiento Administrativo Común y Principal.** “Las actuaciones administrativas se sujetarán al procedimiento administrativo común y principal que se establece en este Código, sin perjuicio de los procedimientos administrativos regulados por leyes especiales. En lo no previsto en dichas leyes se aplicarán las disposiciones de esta Parte Primera del Código.”

Con respecto a la discrecionalidad de la aplicación de estas medidas, la Corte Constitucional ha señalado, que:

“Aunque el Legislador, goza de una considerable libertad para regular el tipo de instrumentos cautelares y su procedimiento de adopción, debe de todos modos obrar cuidadosamente, por cuanto estas medidas, por su propia naturaleza, se imponen a una persona antes de que ella sea vencida en juicio. Por ende, los instrumentos cautelares, por su naturaleza preventiva, pueden llegar a afectar el derecho de defensa y el debido proceso, en la medida en que restringen un derecho de una persona, antes de que ella sea condenada en un juicio. (Sentencia C-379 , 2004).”

Razón por la cual, la administración al momento de imponer las medidas sanitarias, cuenta con el concepto del técnico en salud que realizó la visita de inspección al establecimiento abierto al público –“concepto técnico” que la Policía Nacional al momento de imponer medidas correctivas –no tiene. Este concepto, se suscribe en el acta de visita, en el cual se sugiere la imposición o no de la medida sanitaria conforme a los incumplimientos de la normatividad observados en el momento de la inspección. Posteriormente, los establecimientos sujetos a vigilancia podrán presentar a la autoridad pública el soporte del cumplimiento de los requisitos que se evidenciaron incumplidos, junto con el respectivo plan de mejoramiento con el fin de que se ordene el levantamiento de la medida.

Por otra parte, según el Manual de Inspección, Vigilancia y Control Sanitario de Alimentos del INVIMA, el acto administrativo que determina la implementación de la medida sanitaria de seguridad es notificado en el mismo acto de inspección, con la posibilidad que el administrado manifieste las observaciones que considere necesarias a ser tenidas en cuenta, si no está de acuerdo con el concepto del técnico en salud o como atenuante al momento de la imposición de la sanción. Dicho acto de medida sanitaria no cuenta con procedimiento de recursos en vía administrativa, puesto que su ejecución es inmediata, asimismo la regulación no concede recursos en vía administrativa al acta de visita de inspección, al respecto la Corte Constitucional se ha pronunciado señalando que al ser de índole preventiva su ejecución debe ser inmediata, en contravía de la posibilidad de retrasar su ejecución mientras se deciden la totalidad de los recursos que se interpongan y que como cualquier acto administrativo este puede ser demandado en sede contenciosa administrativa. (Sentencia C-703, 2010)

En el caso de que la medida sea de clausura temporal, suspensión de los servicios o congelación de venta o empleo de productos y objetos, el administrado enviará certificación de cumplimiento de las condiciones para la habilitación del servicio, con el fin de que dicha medida sea levantada. Por otro lado, las medidas de decomiso o destrucción de los bienes, son medidas que a pesar que su fin es la prevención y no la sanción propiamente dicha, si tienen una finalidad correctiva y un carácter definitivo ante el incumplimiento de la normatividad sanitaria. Aparentemente la aplicación de estas medidas dejarían sin objeto el procedimiento administrativo sancionatorio, puesto que ya la Administración dio por probada la conducta que contraría la normatividad

sanitaria y por lo cual se aplicaron tales medida; por lo anterior, bastaría simplemente con la graduación de la sanción a imponer.

De acuerdo con lo anterior, la imposición y posterior levantamiento de las medidas sanitarias de seguridad no dependen del procedimiento administrativo sancionatorio para verificar la responsabilidad o no de los implicados, configurándose, así como un procedimiento autónomo el cual requiere de una regulación detallada para su implementación.

Es decir, en el procedimiento sancionatorio, la autoridad sanitaria solo debe verificar si el administrado sujeto de vigilancia cumplía o no con la normatividad al momento de la visita de inspección, toda vez que la certificación de cumplimiento de la normatividad posterior a la visita de inspección para el levantamiento de medidas sanitarias no exime de responsabilidad al implicado, y su renuencia al cumplimiento de requisitos solo se tendría en cuenta al momento de graduar la sanción de acuerdo con lo establecido en el numeral 7° del artículo 50 de la Ley 1437 de 2011.

Artículo 50. Graduación de las sanciones. Salvo lo dispuesto en leyes especiales, la gravedad de las faltas y el rigor de las sanciones por infracciones administrativas se graduarán atendiendo a los siguientes criterios, en cuanto resultaren aplicables:

1. Daño o peligro generado a los intereses jurídicos tutelados.

2. Beneficio económico obtenido por el infractor para sí o a favor de un tercero.
3. Reincidencia en la comisión de la infracción.
4. Resistencia, negativa u obstrucción a la acción investigadora o de supervisión.
5. Utilización de medios fraudulentos o utilización de persona interpuesta para ocultar la infracción u ocultar sus efectos.
6. Grado de prudencia y diligencia con que se hayan atendido los deberes o se hayan aplicado las normas legales pertinentes.
7. Renuencia o desacato en el cumplimiento de las órdenes impartidas por la autoridad competente.
8. Reconocimiento o aceptación expresa de la infracción antes del decreto de pruebas.

Se puede concluir entonces que, las medidas sanitarias de seguridad son actos administrativos de ejecución de urgencia, que generan obligaciones y modalidades de cumplimiento que al ser de carácter preventivo se producen de manera instantánea y sus efectos se agotan con la ejecución de la misma, con el fin de hacer cumplir la normatividad sanitaria y proteger el derecho a la salud pública, evitando que se

materialice el riesgo, y permitiendo establecer el grado de sanción a imponer a los implicados como resultado de un procedimiento sancionatorio el cual se inicia de manera posterior.

Sin embargo, dichas medidas al no estar vinculadas al fin perseguido en el procedimiento sancionatorio, que es el cumplimiento de los requisitos de la normatividad sanitaria posterior a la imposición de una medida de seguridad, su cumplimiento solo permite que dicha medida sea levantada por la autoridad administrativa y no afectará el resultado del procedimiento sancionatorio posterior.

Haciendo un paralelo con respecto a las medidas cautelares en otro tipo de procesos, estas son necesarias para asegurar que se con eficacia la administración de justicia.

La Corte Constitucional abordando la figura de las medidas cautelares en los diferentes procesos jurisdiccionales, describe algunas de sus características:

“Si bien las medidas cautelares en ocasiones asumen el carácter de verdaderos procesos autónomos, como en los procesos de separación de bienes, en la mayoría de los casos, son dependientes o accesorias a un proceso cuando su aplicación y vigencia está condicionada a la existencia de éste, como ocurre en los casos del proceso ejecutivo en materia civil. Son provisionales, puesto que pueden modificarse o suprimirse a voluntad del beneficiado con ellas o por el ofrecimiento de una contragarantía por el sujeto afectado y, desde luego, cuando el derecho en discusión no se materializa. En todo caso, se mantienen mientras

persistan las situaciones de hecho o de derecho que dieron lugar a su expedición. Tienen un carácter protector, independiente de la decisión que se adopte dentro del proceso al cual se encuentran afectas, y para ser decretadas no se requiere que quien la solicita sea titular de un derecho cierto; no tienen ni pueden tener el sentido o alcance de una sanción, porque aun cuando afectan o pueden afectar los intereses de los sujetos contra quienes se promueven, su razón de ser es la de garantizar un derecho actual o futuro, y no la de imponer un castigo; y no tienen la virtud ni de desconocer ni de extinguir el derecho” (Sentencia C-523, 2009).

En este sentido, las medidas cautelares deben atender a los principios constitucionales de legalidad y proporcionalidad, entre otros que se estudiarán a continuación.

5.3. Principios Rectores que Rigen las Medidas Cautelares

Los principios que rigen las medidas cautelares han sido estudiados desde diferentes tipos de procesos, especialmente en materia penal y son:

La instrumentalidad, con respecto a este aspecto, la generalidad de disposiciones relacionadas con estas medidas condicionan su existencia a un nexo que las liga al proceso principal, al cual están destinadas, garantizando la efectividad de su resultado, sin embargo autores como Podetti, manifiestan que "son autónomas en su unidad conceptual, en cuanto no son una dependencia o un accesorio de un proceso

determinado, sino un complemento funcional de cualquier tipo o especie de proceso", (Tratado de medidas cautelares, 1995, pág. 19); posición que no dista mucho de lo que en realidad sucede con esta clase de medidas en materia sanitaria, ya que, a pesar de que su inicio se sujeta a las actuaciones iniciales de la potestad sancionatoria no tienen como finalidad garantizar su efectividad, sino el acatamiento de la normatividad sanitaria como medida de urgencia y de inmediato cumplimiento; asimismo, su implementación es autónoma, es decir, el levantamiento de la medida sanitaria no depende del resultado del procedimiento administrativo sancionatorio.

La proporcionalidad, La proporcionalidad, se refiere a que *“el demandante debe demostrar que existe un equilibrio entre la medida solicitada, los derechos con respecto al patrimonio del demandado sobre el cual recaen y las pretensiones que busca satisfacer, con el fin de demostrar que no se incurre en algún tipo de abuso con el eventual decreto de la medida”*. . (Argoty, 2017, pág. 5).

Este aspecto es de suma importancia en lo que corresponde a este escrito debido a que el proceso de adecuación típica de las medidas como vimos anteriormente no está lo suficientemente reglado y da cabida a una alta discrecionalidad en su aplicación por parte de los servidores públicos, lo que conlleva una mayor carga para estos, ya que, tienen que lograr su finalidad por doble vía, equilibrando los derechos en conflicto y la amplia discrecionalidad en su aplicación.

La temporalidad, provisionalidad, variabilidad: implican que están limitadas temporalmente; que pueden suspenderse (cesarse) o modificarse en cualquier tiempo,

aún de oficio, en pro de ser adecuadas a los fines pretendidos con su adopción, y como se dijo en la Sentencia C-523, anteriormente señalada: “pueden modificarse o suprimirse a voluntad del beneficiado con ellas o por el ofrecimiento de una contragarantía por el sujeto afectado y, desde luego, cuando el derecho en discusión no se materializa.” (Sentencia C-523, 2009).

Asimismo, vale decir que el fin de la medida es correctiva, y en algunas ocasiones de carácter definitivo, por lo que la medida adecuada y proporcional será aquella que impida el ejercicio de la actividad comercial sin el cumplimiento de los requisitos legales. Sin embargo, la medida sanitaria de seguridad podría ser permanente en el tiempo, y dependerá de que el implicado acredite el cumplimiento de la normatividad sanitaria a la autoridad administrativa, con el fin que dicha medida sea levantada.

En el mismo sentido, tenemos otros requisitos que deben acreditarse para el decreto de dichas medidas a saber: la necesidad, razonabilidad y efectividad. La necesidad, se tiene que debe “*ser imprescindible su práctica para el demandante, toda vez que, de no ordenarse, sus derechos en litigio serían ilusorios; por ello la eventual sentencia que acoja sus pretensiones, no presentaría utilidad práctica, resultando vulnerados los derechos que pretende proteger.*” (Argoty, 2017, pág. 5) . En lo que respecta a la razonabilidad significa que dicha medida “*debe acoger los criterios de la lógica y argumentos que ofrezcan medios de convicción que acrediten su sensatez para alcanzar los fines legítimos expuestos por el demandante y de esta forma, no vulnerar derechos ajenos de forma innecesaria*”. (Ibídem) La medida cautelar solicitada también debe ser efectiva, esto es, contar con “*la capacidad o habilidad para alcanzar los resultados esperados, ello se refiere a la experiencia o destreza que presenta para*

lograr los objetivos previstos en las normas sustanciales, a través de unos actos organizados”. (Ibídem).

La jurisprudencia ha concebido como requisito jurídico para decretar medidas cautelares, el respeto a los derechos fundamentales y humanos como límite a la actividad del Estado frente A los individuos, los cuales están consagrados no solo en la Constitución Política de 1991 sino también en todos aquellos tratados de derechos humanos que han sido ratificados por Colombia

De lo anterior, se concluye que las medidas de seguridad no cumplen a cabalidad todos los principios que acreditan la naturaleza preventiva o cautelar de una medida, es decir dichos actos administrativos se asemejan más a un acto administrativo que declara responsabilidad y de manera consecuente impone un gravamen, que a una medida cautelar en la que puede variar la posición sobre la cual determinada autoridad se pronuncia, tanto en tiempo, forma y contenido; puesto que, estas no tienen carácter absoluto y son meramente instrumentales para la protección de la efectividad de la administración de justicia, y no la de imponer un castigo o sanción; puesto que no tienen la virtud de desconocer o extinguir algún derecho (Sentencia C-523, 2009), debido a que estas últimas decisiones mientras no se hayan declarado probadas en el transcurso de un proceso van en contra del respeto a la presunción de inocencia del indiciado - parte fundamental del derecho al debido proceso (Art. 29 C.P) -

5.4. Límite y Alcance de las Medidas Sanitarias de Seguridad

Las medidas correctivas de competencia de la Policía Nacional, son diferentes a las medidas sanitarias que aplican las entidades que conforman el Sistema de Salud Pública. Las medidas administrativas aplicadas por la autoridad sanitaria se encuentran enunciadas de manera taxativa en la Ley, sin que hasta el momento sea reglamentada su

aplicación por la autoridad administrativa, permitiendo cierta discrecionalidad en su aplicación, independiente del tipo de infracción a la normatividad sanitaria. Sin embargo, la flexibilidad en la adecuación típica de las infracciones administrativas sanitarias no puede dar lugar a que la administración adecúe con un alto margen de discrecionalidad las medidas preventivas a imponer, es por ello que debe guardar los principios que fueron señalados anteriormente y que rigen los procedimientos administrativos al momento de ser impuestas.

Por lo tanto, la autoridad administrativa, al momento de elegir cual medida sanitaria aplicar, debe escoger aquella que de acuerdo con el riesgo para la salud que represente el incumplimiento a la normatividad sanitaria, sea la menos restrictiva de los derechos de los propietarios de establecimientos abiertos al público, por ejemplo, cuando sea posible delimitar los servicios que se prestan al interior de los establecimientos, se debe aplicar la medida de suspensión de trabajos o servicios, y con ello no afectar la prestación de otros servicios que eventualmente si cumplan con la normatividad exigida.

Finalmente, el acto definitivo de medida sanitaria que ordene la destrucción del bien o decomiso podría regularse para que pueda estar acompañado de una sanción como la multa o la amonestación e incluso el cierre definitivo del establecimiento dependiendo la gravedad de los hechos, y así evitar dos procedimientos administrativos diferentes, y de hacer menos gravosa la carga para el administrado o si al momento de la inspección el administrado admite la comisión de la infracción a la normatividad sanitaria, o es evidente que los productos decomisados presentan fecha de caducidad vencida, entre otros casos que no admitan prueba en contrario y que den lugar a medidas

de seguridad de carácter definitivo, en virtud de los principios de economía²² y celeridad²³ deberían utilizarse formularios o procedimientos ágiles y expeditos para este tipo de actuaciones en serie cuando la naturaleza de ellas lo haga posible con el fin de suprimir trámites innecesarios. Ejemplos de este tipo de medidas para acortar los términos de las actuaciones de las autoridades sanitarias, son los de comparendos administrativos por infracción a la normatividad de tránsito, o también los comparendos ambientales.

En los que debe entenderse, que las personas sujetas a estos trámites contravencionales tienen el derecho de presentar descargos para demostrar que su conducta no ha sido culpable, pudiendo alegar, por ejemplo, la ocurrencia de una fuerza mayor o caso fortuito, la acción de un tercero, o cualquier otra circunstancia eximente de culpabilidad. Demostrada uno de tales eximentes, la Administración debe excluir la aplicación de la correspondiente sanción.

5.5. Conclusiones del Capítulo III

Se plantea la inquietud en cuanto a la naturaleza de los actos administrativos por medio de los cuales se materializan estas medidas sanitarias, ya que, como se expresó anteriormente, para el ciudadano se asemejan más a un acto administrativo que declara responsabilidad y de manera consecuente impone un gravamen, y no a una medida cautelar, debido a que no cumple los criterios como el de instrumentalidad, ya que, estas

²² **Artículo 3 No. 12:** “las autoridades deberán proceder con austeridad y eficiencia, optimizar el uso del tiempo y de los demás recursos, procurando el más alto nivel de calidad en sus actuaciones y la protección de los derechos de las personas.”

²³ **Artículo 3 No. 13:** las autoridades impulsarán oficiosamente los procedimientos, e incentivarán el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, a efectos de que los procedimientos se adelanten con diligencia, dentro de los términos legales y sin dilaciones injustificadas.

medidas se aplican con autonomía del proceso sancionatorio; también pueden llegar a ser permanentes, en primer lugar, si son medidas de destrucción, y en segundo lugar, en caso de reiteración o reincidencia por parte del administrado; y son invariables porque no se pueden modificar, o suprimir a voluntad del beneficiado o con una contragarantía; lo que en conclusión pone en duda la aplicación o no del “non bis inidem” en materia administrativa.

Por último, es recomendable que las resoluciones y los decretos que reglamentan los procedimientos administrativos sancionatorios en materia sanitaria, sean compilados para dar una mayor asimilación por parte de los propietarios de establecimientos de comercio y a los consumidores, asimismo, la administración deberá velar por guardar los principios de eficacia y celeridad en su aplicación.

6. Conclusiones Finales

En primer lugar, es importante que las medidas sanitarias no adopten la forma de medidas sancionatorias, al cambiar su naturaleza de transitorias y preventivas a definitivas o generando grandes cargas pecuniarias a los administrados, puesto que como se dijo, estas no definen situaciones jurídicas concretas, ni determinan responsabilidades, ya que, estas últimas se adoptan inclusive en diferentes etapas del proceso. Así mismo, estas deberían ser accesorias al proceso principal para que se tenga un control del avance en esta materia.

Lo anterior, porque dichas medidas implican la limitación de ciertos derechos relacionados con la propiedad, el trabajo, el mínimo vital, la honra, entre otros, por lo que el hecho de limitarlos ante el clausura temporal de un establecimiento, amerita un estudio con más detenimiento, en el que participen conceptos tanto técnicos – especialmente en el caso de la Policía Nacional- como jurídicos, que permitan analizar el alcance que pueden tener este tipo de medidas, teniendo en cuenta que la doctrina, como se mencionó anteriormente, le agrego al derecho a la salubridad ingredientes de

moralidad y estabilidad económica para el correcto ejercicio de su aplicación. (Plata, 2010, pág. 10)

Teniendo en cuenta la relevancia de la salud pública tanto en el ámbito nacional como internacional, a partir de este estudio se evidencia que existen diferentes falencias en el ámbito procedimental y sustancial, de la imposición tanto de medidas preventivas como correctivas, sobresaliendo la falta de un adecuado manejo técnico en estas últimas; en general se evidencian las siguientes fallas: dispersión de la regulación y lo que hace aún más difícil la adecuación típica de los supuestos de hecho que dan lugar a la imposición de medidas; puesto que esta dificultad coexiste con la falta de un estándar de adecuación típica, lo que da lugar a una amplia discrecionalidad de los encargados de aplicar la regulación que en últimas se convierte en una carga demasiado gravosa para el administrado, y finalmente hace falta la implementación de un procedimiento especial para su aplicación.

La finalidad de imponer medidas sanitarias es la protección efectiva de la salud pública, y no la de imponer un castigo o sanción; y más aún, cuando la ejecución de plano de tales medidas carece un procedimiento estándar, toda vez que se está al frente de la comprobación objetiva de una conducta ilegal, situación que en principio significaría el desconocimiento de los derechos fundamentales a la contradicción y a la presunción de inocencia, los cuales hacen parte del núcleo esencial del debido proceso.

Al respecto, la Corte Constitucional es reiterativa en indicar que los principios y garantías del debido proceso penal aplican en el derecho administrativo sancionatorio pero con matizaciones y atenuaciones o graduaciones, pero indica igualmente que hay un núcleo esencial de principios y garantías que conforman el debido proceso y que deben permanecer a salvo, como son el derecho de defensa, el principio de contradicción y la presunción de inocencia, de ahí que la misma corporación ha tolerado la disminución de la actividad probatoria de la Administración encaminada a probar la

culpa del sancionado invirtiendo la carga de la prueba (Sentencia C-690, 1996), en los tramites contravencionales, pues es el administrado quien debe demostrar que ha actuado sin culpa. Luego, la sentencia C-616 de 2002 confirmó la presunción de culpa y la inversión la carga de la prueba²⁴, demostrando que en atención a la naturaleza y a la gravedad de la sanción es que se analiza cada caso, y las condiciones para su imposición, admiten diferentes grados de garantía del derecho al debido proceso en lo que respecta a las condiciones de imputación, es decir, que en esta área del derecho el debido proceso es un concepto matizado o graduado. (Sentencia C-616, 2002)

De hecho, el doctrinante Nieto introdujo la idea del proceso de destrucción de la presunción de inocencia, el cual es siempre posible toda vez que es una presunción *iuris tantum*²⁵, pero que tendría como carga mínima cuatro aspectos:

“1) suponer la prueba de los hechos constitutivos, 2) y de los elementos integrantes del tipo, 3) no puede realizarse por simples indicios y conjeturas, y 4) ha de estar suficientemente razonada. Este argumento de Nieto es un antecedente a la posición de la Corte de permitir que se presuma la culpa, bajo la condición de tener pruebas que permitan destruir la presunción de inocencia antes del pronunciamiento del juez.” (Derecho Administrativo Sancionador, 1994, pág. 385)

Lo anterior, implica que la garantía constitucional de la presunción de inocencia y de la carga de la prueba quedan matizadas o atenuadas al presumirse la culpa e invertirse la carga de la prueba, la cual en condiciones normales le corresponde al Estado; y que no sucede cuando se imponen este tipo de medidas previas de índole

²⁴La posición de presumir que el administrado es culpable por la comisión de la una infracción administrativa y la correspondiente inversión de la carga de la prueba es un argumento que ha sido utilizado en varias sentencias como: C-690 de 1996, C-054 de 1999, C-506 de 2002, C-616 de 2002 y C-595 de 2010.

²⁵ Que admite prueba en contrario.

definitivo, ya que, la única forma en que el investigado puede ejercer su derecho de contradicción es a través de la acción de tutela.

Dice la Corte que en los casos de presunción de culpa debe dársele a la persona la oportunidad de ejercer el derecho de defensa, siendo oída en el proceso y dándole la oportunidad de aportar pruebas que desvirtúen la presunción de culpa. De esta forma se evita que se caiga en un régimen de responsabilidad objetiva, pues al darse la oportunidad de aportar pruebas que desvirtúen la presunción de culpa, se está discutiendo el tercer elemento constitutivo de la conducta sancionable, es decir, la culpa, por lo que no se estaría ante un régimen de responsabilidad objetiva. Y adicionalmente, esto constituiría una disminución de la actividad probatoria exigida al Estado, pues ante la evidencia del incumplimiento del deber de cumplir con la normatividad sanitaria, la administración ya tiene la prueba que hace razonable presumir la culpabilidad. En este sentido, se pronunció la Corte Constitucional en la sentencia C-690/96, indicando que:

“La flexibilidad del principio de prueba de la culpabilidad en este campo no implica empero condonación de la prueba para la administración, puesto que en sanciones de tipo administrativo, tales como las que se imponen en ejercicio del poder de policía o las sanciones de origen tributario, deben estar sujetas a la evidencia del incumplimiento, [...] la cual hace razonable la presunción de negligencia o dolo.” (Sentencia C-690, 1996)

Así mismo, esta Corporación se ha pronunciado en materia de buena fe y culpabilidad en la sentencia C- 054/99, señalando que:

“La buena fe no consiste simplemente, como equivocadamente lo concibe el demandante, en un actuar desprovisto de dolo, o de intención positiva de irrogar un perjuicio a otro. El concepto involucra también el conducirse sin culpa, esto es, con un mínimo de prudencia, de atención, de cuidado, a fin de evitar tal perjuicio. En materia civil, como es sabido, la culpa grave se asimila a dolo y es

fuente de responsabilidad civil. Y en materia penal, existen delitos que pueden cometerse a título de culpa. De donde se concluye que la carencia de diligencia y cuidado en el cumplimiento de las propias obligaciones y, en general, en el actuar humano, desvirtúa el principio de buena fe y es fuente de obligaciones y de responsabilidad jurídica.” (Sentencia C-094, 1999)

Por lo que, es claro que el sujeto realizador de los hechos objeto de infracción en materia sanitaria si no actúa con la debida diligencia y cuidado en el cumplimiento de sus propias obligaciones debe responder pecuniariamente o si no lo hizo le corresponde probar tal hecho.

Es claro que el medio de prueba principal que sustenta el auto que formula cargos al interior de un procedimiento administrativo sancionatorio es el acto administrativo por medio del cual se impone una medida sanitaria, que es decidida de plano y ejecutada de manera inmediata por la autoridad administrativa al momento de realizar una visita de inspección a determinado establecimiento.

Es decir, los hechos que fundamentan la imposición de la medida sanitaria, son los mismos hechos que fundamentan la decisión del procedimiento administrativo sancionatorio; por lo tanto, es recomendable que ambos procedimientos se realicen de manera simultánea, preferiblemente implementando una audiencia de descargos que permita la valoración del grado de responsabilidad del investigado, sin que se pierda la inmediatez necesaria para garantizar el debido proceso en ambas actuaciones administrativas. Por último, en cuanto a la adecuación típica, esta se debería delimitar, con el fin de disminuir la discrecionalidad de las autoridades administrativas encargadas de darle aplicación a las normas relativas a las medidas sanitarias y a las sanciones, como las multas, enmarcando dicha regulación en parámetros de proporcionalidad y

pautas que aseguren una convivencia pacífica y un orden justo; ambas garantizando un mínimo de derechos constitucionales como el principio de favorabilidad, que le debe garantizar el Estado a sus asociados.

7. Referencias Bibliográficas

- Argoty, V. N. (2017). Requisitos jurídicos para decretar medidas cautelares innominadas con la vigencia del Código General del Proceso. *Revista Investigium Ire: Ciencias Sociales y Humanas*.
- Auto 278 , 278 (Corte Constitucional 03 de Agosto de 2010).
- C-641 , 641 (Corte Constitucional 13 de Agosto de 2002).
- Calamandrei, P. (1945). *Introducción al estudio sistemático de las providencias cautelares* . Buenos Aires : Bibliográfica Argentina.
- Colombia, Ley 100 de 1993, Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones. (23 de Diciembre de 1993). Diario Oficial 41148. Colombia.
- David Suarez Tamayo, P. M. (2014). Procedimientos Administrativos sancionatorios Inventario normativo y de las sentencias de la Corte Constitucional de Colombia. *Opinión Jurídica*.
- Echeverri, J. A. (2015). *Derecho administrativo de bienes*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Estado, C. d. (3 de septiembre de 2009). Sentencia 85001. *M.P. Marco Antonio Velilla Moreno*. Bogotá D.C., Colombia: Radicado: 85001-23-31-000-2004-02244-01.
- Gamboa, J. O. (2003). *Tratado de derecho administrativo*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- García, A. N. (1994). *Derecho Administrativo Sancionador*. Madrid: Tecnos.
- Guerrero, L. E. (2009). *Manual del Acto Administrativo*. Bogotá: Librería Ediciones del Profesional.
- Minsalud. (12 de Diciembre de 2018). www.minsalud.gov.co/. Recuperado el 14 de Julio de 2020, de <https://www.minsalud.gov.co/plandecenal/Paginas/home2013.aspx>
- Oñate, R. M. (2011). Acceso a la Justicia y Tutela Judicial Efectiva. Propuesta para fortalecer la justicia Administrativa. Visión de derecho comparado. *Revista estudios socio – jurídicos*.
- Páez1, J. D. (2019). LA INCIDENCIA DE LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DE LEGALIDAD Y DEBIDO PROCESO EN LA FIGURA JURÍDICA DE

LAS MEDIDAS CAUTELARES INNOMINADAS. *Universidad Católica de Colombia* .

- Plata, A. M. (2010). *Fundamentos del derecho administrativo*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Podetti, J. R. (1995). *Tratado de medidas cautelares*. Buenos Aires: Ediar.
- Ramírez, E. C. (8 de Mayo de 2013). <http://www.scielo.org.co/>. Obtenido de http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-86972013000200008
- República, S. d. (1979 de julio de 1979). LEY 9. *Diario Oficial No. 35308*.
- República, S. d. (23 de Diciembre de 1993). LEY 100. *Diario Oficial No. 49.427* . Bogotá, Cundinamarca, Colombia: Senado de la República.
- República, S. d. (21 de Diciembre de 2001). LEY 715. *Diario Oficial No 44.654*. Bogotá, Cundinamarca, Colombia: Senado de la República.
- República, S. d. (9 de Enero de 2007). LEY 1122. *Diario Oficial No. 46.506* . Bogotá, Cundinamarca, Colombia: Senado de la República.
- República, S. d. (01 de Julio de 2011). Ley 1437. *Diario Oficial*.
- República, S. d. (16 de Febrero de 2015). LEY ESTATUTARIA 1751. *Diario Oficial 49427*. Bogotá, Cundinamarca, Colombia: Senado de la República.
- República, S. d. (29 de Julio de 2016). LEY 1801. *Diario Oficial No. 49.949* . Bogotá, Cundinamarca, Colombia: Senado de la República.
- República, S. d. (29 de julio de 2016). LEY 1801. *Diario Oficial No. 49.949*.
- Sentencia, 25000-23-24-000-2004-00030-01(17439) (Consejo de Estado 2 de agosto de 2012).
- Sentencia, T-020 de 2013 (Corte Constitucional 25 de enero de 2013).
- Sentencia 31057, 25000-23-26-000-2001-01450-01(31057) (Consejo de Estado 12 de febrero de 2015).
- Sentencia C-034, 034 (Corte Constituciona 29 de Enero de 2014).
- Sentencia C-094, 094 (Corte Constitucional 3 de Febrero de 1999).

Sentencia C-095 , 095 (Corte Constitucional 11 de Febrero de 2003).

Sentencia C-13, C-13 (29 de Mayo de 2014).

Sentencia C-182, 182 (Corte Constitucional 12 de Marzo de 2002).

Sentencia C-342 , 342 (Corte Constitucional 24 de Mayo de 2017).

Sentencia C-379 , C-379 de 2004 (Corte Constitucional 27 de abril de 2004).

Sentencia C-379, 379 (Corte Constitucional 27 de Abril de 2004).

Sentencia C-406 , C-406 de 2004 (Corte Constitucional 4 de mayo de 2004).

Sentencia C-412, C-412 (Corte Constitucional 1 de Julio de 2015).

Sentencia C-416, C-416 (Corte Constitucional 22 de Septiembre de 1994).

Sentencia C-506, C-506 de 2002 (Corte Constitucional 03 de julio de 2002).

Sentencia C-521 , 521 (Corte Constitucional 4 de Agosto de 2009).

Sentencia C-523, C-523 de 2009 (Corte Constitucional 04 de agosto de 2009).

Sentencia C-540 , C-540 (Corte Constitucional 23 de Octubre de 1997).

Sentencia C-616, 616 (Corte Constitucional 6 de Agosto de 2002).

Sentencia C-690, 690 (Corte Constitucional 05 de Diciembre de 1996).

Sentencia C-703, C-703 (Corte Constitucional 6 de Septiembre de 2010).

Sentencia C-718 , 718 (Corte Constitucional 18 de Septiembre de 2012).

Sentencia C-921, C-921 de 2001 (Corte Constitucional 29 de agosto de 2001).

Sentencia C-980 , C-980 de 2010 (Corte Constitucional 01 de diciembre de 2010).

Sentencia C-980, C-980 de 2010 (Corte Constitucional 01 de diciembre de 2010).

Sentencia C-980, C-980 (Corte Constitucional 01 de diciembre de 2010).

Sentencia T- 278 , T- 278 (Corte Constitucional 11 de Abril de 2012).

Sentencia T- 436 , 436 (Corte Constitucional 8 de Mayo de 2008).

Sentencia T-061, T-061 (Corte Constitucional 4 de Febrero de 2002).

Sentencia T-405, T-405 (Corte Constitucional 29 de Abril de 2008).

Sentencia T-653 , T-653 de 2006 (Corte Constitucional 09 de Agosto de 2006).

Sentencia T-980 , T-980 (Corte Constitucional 1 de Diciembre de 2010).

Sentencias T-1083 , T-1083 (Corte Constitucional 29 de Octubre de 2004).

Sierra, A. O. (2015). *La aplicacion del principio precautorio en el control de legalidad de los actos administrativos*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Urbina, J. C. (2010). Los actos-medidas (medidas correctivas, provisionales y de seguridad) y la potestad sancionadora de la Administración. *Círculo de Derecho Administrativo*, 148.