

Radicado: 11001 03 24 000 2019 00443 00

Demandante: Philogen S.P.A.

DEMANDA DE NULIDAD - Frente al acto por medio del cual se establece el reglamento técnico sobre los requisitos sanitarios que deben cumplir los aceites y grasas de origen vegetal o animal destinados para el consumo humano / SENTENCIA ANTICIPADA – Eventos en que procede / TRASLADO PARA ALEGAR DE CONCLUSIÓN – Procede una vez ejecutoriadas las decisiones sobre fijación del litigio y decreto de pruebas / FIJACIÓN DEL LITIGIO / DECRETO DE PRUEBAS

El artículo 182A del CPACA, adicionado por el artículo 42 de la Ley 2080 del 2021, dispuso que se podrá dictar sentencia anticipada dentro de los procesos contenciosos administrativos, [...] De la lectura de la norma se desprende que la posibilidad de expedir sentencia anticipada se encuentra circunscrita a los siguientes supuestos: (i) antes de la audiencia inicial, siempre que sea claro que en caso de realizarse ésta, en ella no se decretarían pruebas que deban ser practicadas en audiencia; (ii) en cualquier estado del proceso, cuando se presente petición conjunta de las partes en ese sentido; (iii) cuando el juez lo estime de oficio dada la existencia de una de las excepciones que se enlista en el numeral 3, y (iv) cuando exista una válida manifestación de allanamiento o transacción por parte del demandado. Así pues, y visto que estamos en el primer escenario, dicha figura operaría bajo uno de dos supuestos: el primero, que se trate de un asunto de puro derecho y en esa medida no haya pedimento probatorio alguno sobre el cual se deba decidir; el segundo, que, habiéndose presentado solicitudes probatorias, y existiendo entonces necesidad de un pronunciamiento al respecto, ninguna de las pruebas que se decretarían requiera ser practicada en audiencia. Como se observa, esa segunda hipótesis prevé, a su vez, dos posibilidades: que sólo sea del caso decretar las pruebas documentales aportadas por el demandante y/o el demandado, sin que exista tacha alguna sobre ellas, o que las pruebas cuya práctica se solicita sean impertinentes, inconducentes e inútiles, lo que llevaría a su negación. Ahora bien, en caso de cumplirse alguno de los supuestos que habilitan la emisión de sentencia anticipada antes de celebrarse la audiencia inicial, deberá primero emitirse un proveído que se pronuncie sobre las pruebas en el sentido descrito, en el cual la norma citada previó, en forma expresa, la necesidad de dar aplicación al artículo 173 del Código General del Proceso (en adelante CGP). El mismo inciso tercero del artículo 182A del CPACA dispuso que, una vez cumplido lo anterior, se deberá correr traslado para alegaciones finales en la manera dispuesta en el artículo 181 ibídem. En este punto, lo que advierte el despacho es que esta última actuación procede una vez se encuentren en firme las decisiones correspondientes a la fijación del litigio y de decreto de pruebas. Ello como quiera que es a partir de ese momento en el que efectivamente

está definido el objeto (pretensión o excepción) y la causa petendi (hechos y fundamentos de derecho) que se ventilan en el proceso y, a su vez, la partes tienen absoluta certeza respecto de qué pruebas serán valoradas en la sentencia.

FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 182A / CÓDIGO GENERAL DEL PROCESO – ARTÍCULO 173 / LEY 2080 DE 2021 – ARTÍCULO 42

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN PRIMERA

Consejero ponente: OSWALDO GIRALDO LÓPEZ

Bogotá, D.C., tres (3) de diciembre de dos mil veintiuno (2021)

Radicación número: 11001-03-24-000-2019-00368-00

Actor: COMERCIALIZADORA CIPRES S.A.S

Demandado: MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL - MINSALUD

Referencia: NULIDAD

AUTO

I. ANTECEDENTES

1.1. El 2 de mayo de 2019, la sociedad Comercializadora Cipres S.A.S, presentó demand en ejercicio del medio de control de nulidad, con la cual pretende la declaratoria de nulidad parcial del numeral 11 del artículo 54 de la resolución número 2154 de 2 de agosto de 2012, “[...] Por la cual se establece el reglamento técnico sobre los requisitos sanitarios que deben cumplir los aceites y grasas de origen vegetal o animal que se procesen, envasen, almacenen, transporten, exploten, importen y/o comercialicen en el país, destinados para el consumo humano y se dictan otras disposiciones [...]”, expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social.

1.2. En el acápite denominado “VI. PRUEBAS” de la demanda, se solicitaron como tales las siguientes:

“[...] Me permito solicitar como prueba documental la resolución 2154 del 02 de agosto de 2012, artículo 54 numeral 11, publicada en el diario oficial N° 48.516 del 08 de agosto de 2012, proferida por el Ministerio de Salud.”

De otra parte, en el acápite “VII. ANEXOS”, la demandante refirió aportar los siguientes documentos:

“1. El respectivo poder para actuar.

2. Certificado de existencia y representación legal de la parte actora.

3. Copia de la demanda para efectos de traslado al Ministerio de Salud y la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.”

1.3. Mediante auto de 1° de julio de 2020, el despacho admitió la demanda y ordenó el trámite de rigor, incluyendo la notificación personal a la Nación – Ministerio de Salud y Protección Social, como parte demandada, al Ministerio Público y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. Finalmente se reconoció personería como apoderado de la parte actora al abogado Néstor Hernán Melenje Carmona.

1.4. El término para contestar la demanda corrió hasta el 28 de septiembre de 2020, dentro del cual la parte demandada presentó escrito de contestación de la demanda, así:

1.4.1. Mediante correo electrónico del 21 de agosto de 2020, la autoridad demandada se pronunció a cada uno de los hechos alegados por la parte actora, al mismo tiempo que se opuso a la pretensión de nulidad del acto administrativo, no formuló excepciones previas ni mixtas, y solicitó que se tuvieran como pruebas las siguientes:

“VI. PRUEBAS.

(...)

DOCUMENTALES para aclarar, que para la expedición de la Resolución 2154 de 2012, al igual que cualquier otro reglamento, se contó con la participación y comentarios de la ciudadanía y los diferentes actores de la cadena de grasas y aceites en el territorio nacional así como aportes internacionales, para su construcción.

Copia del Correo electrónico con los comentarios remitidos el 11-06-2010 por Asograsas, 1 folio. Del correo 9 AN

Copia del Correo electrónico con los comentarios remitidos el 6-12-2010 por Team Foods México SA de CV, en folio .Del correo 7 AN

Correos entre el Ministerio de Salud y Protección Social y el Invima del 01-09-2010 referente a los comentarios y observaciones a las ya formuladas por el ICONTEC, 1 folio. Del Correo 5 AN

Correo electrónico remitido por el Ministerio de Comercio Industria y Turismo del 24/10/2011.

Copia CORREGIDA – 53208 PR REGLAMENTO TÉCNICO grasas y aceites 19 de julio de 2012, en 31 folios.

Copia – RT grasas y aceites de fecha marzo 25 de 2011, en 33 folios.

Copia de RT grasas y aceites fecha enero 11 de 2011 análisis de observaciones notificación internacional, en 31 folios.

Copia de las Observaciones Final Asocoingra Agosto 28_09, en 5 folios.

Copia de las observaciones asocoingra final, en 10 folios.

Copia extracto del diario oficial número 48516 del 8 de agosto de 2012 donde se publicó la norma aquí demandada, en folio 1.”

De otra parte, en el acápite “VII. ANEXOS”, el demandado indicó aportar los siguientes documentos:

“Me permito adjuntar copia del Poder General otorgado el 12 de febrero de 2020 acorde a la

escritura pública número 822 avalada en la Notaria 38 del Círculo de Bogotá D.C., legalmente suscrita por la Directora Jurídica del Ministerio de Salud y Protección Social para el presente asunto.

En la citada escritura se destacan los apartes de la Resolución No. 1960 de 2014 “Por medio del cual se efectúan unas delegaciones y se regula la constitución de apoderados para la representación judicial y extrajudicial del Ministerio de Salud y Protección Social”, así como lo relacionado con el Decreto No. 4107 de 2011, en lo que atañe a las funciones del Ministerio de Salud y Protección Social, al igual que la Resolución 4479 de 2018 [...], como también el Acta de posesión de la Doctora ANDREA ELIZABETH HURTADO NEIRA, Directora Jurídica.”

1.5. En el mismo escrito de contestación, la Superintendencia de Industria y Comercio allegó los documentos que corresponden a los antecedentes administrativos del acto acusado, los cuales obran en folios 80 al 86 y 97 al 149.

1.6. Por Secretaría se corrió el traslado de que trata el parágrafo 2º del artículo 175 CPACA (antes de las reformas introducidas por la Ley 2080 de 2021), el cual inició el 12 de enero de 2021 y finalizó el 14 del mismo mes y año, durante el cual no hubo ninguna manifestación de parte del demandante.

II. CONSIDERACIONES

2.1. Generalidades

El artículo 182A del CPACA, adicionado por el artículo 42 de la Ley 2080 del 2021, dispuso que se podrá dictar sentencia anticipada dentro de los procesos contenciosos administrativos, en los siguientes eventos:

“Artículo 182A. Sentencia anticipada. Se podrá dictar sentencia anticipada:

1. Antes de la audiencia inicial:

a) Cuando se trate de asuntos de puro derecho;

b) Cuando no haya que practicar pruebas;

c) Cuando solo se solicite tener como pruebas las documentales aportadas con la demanda y la contestación, y sobre ellas no se hubiese formulado tacha o desconocimiento;

d) Cuando las pruebas solicitadas por las partes sean impertinentes, inconducentes o inútiles.

El juez o magistrado ponente, mediante auto, se pronunciará sobre las pruebas cuando a ello haya lugar, dando aplicación a lo dispuesto en el artículo 173 del Código General del Proceso y fijará el litigio u objeto de controversia.

Cumplido lo anterior, se correrá traslado para alegar en la forma prevista en el inciso final del artículo 181 de este código y la sentencia se expedirá por escrito.

No obstante estar cumplidos los presupuestos para proferir sentencia anticipada con base en este numeral, si el juez o magistrado ponente considera necesario realizar la audiencia inicial podrá hacerlo, para lo cual se aplicará lo dispuesto en los artículos 179 y 180 de este código.

2. En cualquier estado del proceso, cuando las partes o sus apoderados de común acuerdo lo soliciten, sea por iniciativa propia o por sugerencia del juez. Si la solicitud se presenta en el transcurso de una audiencia, se dará traslado para alegar dentro de ella. Si se hace por escrito, las partes podrán allegar con la petición sus alegatos de conclusión, de lo cual se dará traslado por diez (10) días comunes al Ministerio Público y demás intervinientes. El juzgador rechazará la solicitud cuando advierta fraude o colusión.

Si en el proceso intervienen litisconsortes necesarios, la petición deberá realizarse conjuntamente con estos. Con la aceptación de esta petición por parte del juez, se entenderán desistidos los recursos que hubieren formulado los peticionarios contra decisiones interlocutorias que estén pendientes de tramitar o resolver.

3. En cualquier estado del proceso, cuando el juzgador encuentre probada la cosa juzgada, la caducidad, la transacción, la conciliación, la falta manifiesta de legitimación en la causa y la prescripción extintiva.

4. En caso de allanamiento o transacción de conformidad con el artículo 176 de este código.

Parágrafo. En la providencia que corra traslado para alegar, se indicará la razón por la cual dictará sentencia anticipada. Si se trata de la causal del numeral 3 de este artículo, precisará sobre cuál o cuáles de las excepciones se pronunciará.

Surtido el traslado mencionado se proferirá sentencia oral o escrita, según se considere. No obstante, escuchados los alegatos, se podrá reconsiderar la decisión de proferir sentencia anticipada. En este caso continuará el trámite del proceso.” (Subrayas del Despacho).

De la lectura de la norma se desprende que la posibilidad de emitir sentencia anticipada se encuentra circunscrita a los siguientes supuestos: (i) antes de la audiencia inicial, siempre que sea claro que en caso de realizarse ésta, en ella no se decretarían pruebas que deban ser practicadas en audiencia; (ii) en cualquier estado del proceso, cuando se presente petición conjunta de las partes en ese sentido; (iii) cuando el juez así lo estime de oficio, dada la existencia de una de las excepciones que se enlista en el numeral 3, y (iv) cuando exista una válida manifestación de allanamiento o transacción por parte del demandado.

Así pues, y visto que estamos en el primer escenario, dicha figura operaría bajo uno de dos supuestos: el primero, que se trate de un asunto de puro derecho y en esa medida no haya pedimento probatorio alguno sobre el cual se deba decidir; el segundo, que, habiéndose presentado solicitudes probatorias, y existiendo entonces necesidad de un pronunciamiento al respecto, ninguna de las pruebas que se decretarían requiera ser practicada en audiencia.

Como se observa, esa segunda hipótesis prevé, a su vez, dos posibilidades: que sólo sea del caso decretar las pruebas documentales aportadas por el demandante y/o el demandado, sin que exista

tacha alguna sobre ellas, o que las pruebas cuya práctica se solicita sean impertinentes, inconducentes e inútiles, lo que llevaría a su negación.

Ahora bien, en caso de cumplirse alguno de los supuestos que habilitan la emisión de sentencia anticipada antes de celebrarse la audiencia inicial, deberá primero emitirse un proveído que se pronuncie sobre las pruebas en el sentido descrito, en el cual la norma citada previó, en forma expresa, la necesidad de dar aplicación al artículo 173 del Código General del Proceso (en adelante CGP).

El mismo inciso tercero del artículo 182A del CPACA dispuso que, una vez cumplido lo anterior, se deberá correr traslado para alegaciones finales en la manera dispuesta en el artículo 181 ibídem. En este punto, lo que advierte el despacho es que esta última actuación procede una vez se encuentren en firme las decisiones correspondientes a la fijación del litigio y de decreto de pruebas. Ello como quiera que es a partir de ese momento en el que efectivamente está definido el objeto (pretensión o excepción) y la causa petendi (hechos y fundamentos de derecho) que se ventilan en el proceso y, a su vez, la partes tienen absoluta certeza respecto de qué pruebas serán valoradas en la sentencia.

En otras palabras, ejecutoriadas las decisiones sobre la fijación del litigio y la petición probatoria, se habilita el traslado para las alegaciones finales, máxime si se tiene en cuenta que, de un lado, esa es la última oportunidad procesal de las partes para manifestarse en relación con la hipótesis del caso, y de otro, dado el efecto devolutivo en el cual se concede el recurso de súplica (que podría plantearse como subsidiario del de reposición) frente a la eventual decisión de negar el decreto de una prueba (por aplicación de los artículos 242, 243 y 246 del CPACA). Esta secuencia procesal garantiza entonces la concreción de los derechos al debido proceso y de defensa y el debido equilibrio que debe alcanzarse en el trámite e impulso de los actos procesales.

2.2. Caso concreto

2.2.1. Decreto de pruebas

Bajo la perspectiva antes explicada, y habida cuenta de que el proceso de la referencia se enmarca en lo previsto en el primer escenario de sentencia anticipada, y que es menester pronunciarse sobre las pruebas, el despacho procederá a ello como en seguida se observa:

2.2.1.1. De la parte demandante

2.2.1.1.1. De la lectura de la demanda se desprende que la actora pretende que se tenga como prueba documental la resolución número 0002154 de 2 de agosto de 2012, la cual obra a folios 12 al 43 del expediente, esto es, el texto del acto administrativo acusado.

A este respecto, en la medida en que, conforme a lo previsto en numeral 1º del artículo 166 del CPACA, este documento constituye un requisito para la admisión de la demanda y no un medio de prueba dirigido a demostrar los hechos objeto de debate, el despacho ordenará darle el valor que en tal sentido le corresponde.

2.2.1.2. De la parte demandada

Por su parte, la entidad accionada solicitó que se tengan como prueba, los documentos listados en el acápite “VII PRUEBAS” y enumerados del 1 al 10 que corresponden a los antecedentes

administrativos del acto acusado, los cuales obran a folios 80 al 86, y 97 al 149 del expediente, como antes se dijo.

Frente a esta solicitud, y dado que en este caso tampoco se trata de medios de prueba encaminados a dilucidar la controversia, sino de documentos que la entidad pública demandada está obligada a aportar al proceso de conformidad con lo ordenado por el parágrafo 1° del artículo 175 del CPACA, el despacho ordenará, así mismo, darles el valor que en tal sentido les corresponde.

2.2.1.3. Conforme a lo anterior, se concluye que no se requiere decretar ni practicar pruebas adicionales, y, al ser este un asunto de puro derecho, se procederá a fijar el litigio en los siguientes términos:

2.2.2. Fijación del litigio

Previa verificación del cumplimiento de la carga argumentativa que atañe al demandante, y teniendo en cuenta lo previsto en el artículo 187 del CPACA, en consonancia con lo dispuesto en el artículo 281 del CGP, así como las excepciones propuestas y las demás que de oficio se encontraren probadas, en los términos del artículo 282 del mismo Código, se deberá decidir lo siguiente:

El objeto del presente litigio, de acuerdo con la demanda y la contestación, consiste en determinar si el numeral 11 del artículo 54 de la resolución número 0002154 de 2 de agosto de 2012, “Por la cual se establece el reglamento técnico sobre los requisitos sanitarios que deben cumplir los aceites y grasas de origen vegetal o animal que se procesen, envasen, almacenen, transporten, exploten, importen y/o comercialicen en el país, destinados para el consumo humano y se dictan otras disposiciones [...]”, expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social, infringen una, varias o todas las siguientes disposiciones: los artículos 1° y 333 de la Constitución Política, el literal (i) del artículo 4° de la Ley 472 de 1998, el artículo 3° de la resolución número 5109 de 2005, y el artículo 55 de la resolución 2154 de 2012.

Si la respuesta al anterior interrogante es afirmativa, la Sala deberá decidir si es nulo el numeral 11 del artículo 54 de la resolución número 0002154 de 2 de agosto de 2012, expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social, mediante el cual se dispuso lo siguiente:

“Artículo 54. Prohibiciones. En la obtención, tratamiento, manipulación,

envase y comercialización de aceites y grasas, se prohíbe:

[...]

11. Reenvasar aceites y grasas para consumo humano en los expendios de alimentos, expendios ambulantes y demás lugares de venta al público.”

2.3. Resueltos los anteriores aspectos, el despacho reconocerá personería al abogado Carlos Andrés García Sáenz como apoderado judicial de la Nación – Ministerio de Salud y Protección Social, en los términos y para los fines del poder a él conferido, que obra a folios 87 al 90 del expediente.

En mérito de lo expuesto, el Despacho

RESUELVE:

PRIMERO: FIJAR EL LITIGIO en los siguientes términos:

Previa verificación del cumplimiento de la carga argumentativa que corresponde al actor y teniendo en cuenta lo previsto en el artículo 187 del CPACA, en consonancia con lo dispuesto en el artículo 281 del CGP, así como las excepciones propuestas y las que de oficio se encontraren probadas, en los términos del artículo 282 del mismo Código, en este proceso se deberá decidir sobre lo siguiente:

El objeto del presente litigio, de acuerdo con la demanda y la contestación, consiste en determinar si el numeral 11 del artículo 54 de la resolución número 0002154 de 2 de agosto de 2012, “Por la cual se establece el reglamento técnico sobre los requisitos sanitarios que deben cumplir los aceites y grasas de origen vegetal o animal que se procesen, envasen, almacenen, transporten, exploten, importen y/o comercialicen en el país, destinados para el consumo humano y se dictan otras disposiciones [...]”, expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social, infringen una, varias o todas las siguientes disposiciones: los artículos 1° y 333 de la Constitución Política, el literal (i) del artículo 4° de la Ley 472 de 1998, el artículo 3° de la resolución número 5109 de 2005, y el artículo 55 de la resolución número 2154 de 2012.

Si la respuesta al anterior interrogante es afirmativa, la Sala deberá decidir si es nulo el numeral 11 del artículo 54 de la resolución número 0002154 de 2 de agosto de 2012, expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social

SEGUNDO: DAR al documento relacionado en el acápite denominado “VI. PRUEBAS”, correspondiente a la copia del acto administrativo demandado, el cual obra a folios 12 al 43 del expediente, el valor que le corresponde, de acuerdo con lo indicado en la parte considerativa de esta providencia.

TERCERO: DAR a los antecedentes administrativos del acto acusado, que obran a folios 80 al 86 y 97 al 149 del expediente, el valor que les corresponde, de conformidad con lo preceptuado en la parte considerativa de esta providencia.

CUARTO: RECONOCER personería al abogado Carlos Andrés García Sáenz como apoderado judicial de la Nación – Ministerio de Salud y Protección Social, en los términos y para los fines del poder a él conferido, el cual obra a folios 87 al 90 del expediente.

Notifíquese y cúmplase,

(Firmado electrónicamente)

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ

Consejero de Estado



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.
Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior
n.d.

Última actualización: 16 de mayo de 2024



logo