

ICA 05/04/2023 00:24  
Al Contestar cite este No.: **20233104068**  
Origen: Oficina Asesora Jurídica  
Destino: Dirección Técnica de Epi  
Anexos: Fol:6

## MEMORANDO

11.100.2  
Bogotá,

PARA: **EVERTH EMILIO EBRATH RAVELO**  
**Dirección Técnica de Epidemiología y Vigilancia Fitosanitaria (E)**

DE: OFICINA ASESORA JURÍDICA

ASUNTO: Concepto Jurídico No. 005 de 2023. Caso Planta Empacadora Central de Abastos Chimitá - Santander.

Respetado Doctor Ebratt:

En atención a su solicitud enviada mediante correo electrónico el 22 de marzo de 2023, se emite el siguiente Concepto Jurídico.

### I. TESIS CONCLUSIVA.

Con el otorgamiento del registro de planta empacadora de vegetales frescos para la exportación, no se configuran derechos adquiridos y por ende no se vulnera ningún derecho al negar la renovación del registro como consecuencia del no cumplimiento de la prohibición de ubicar empacadoras en centrales de abastos o mayoristas o plazas de mercado, establecida en el manual técnico de la resolución ICA 824 de 2022.

### II. PROBLEMA JURÍDICO.

¿Existen derechos adquiridos con el otorgamiento del registro de planta empacadora de vegetales en fresco para exportación y éstos se vulneran si se niega la renovación del registro, como consecuencia del no cumplimiento de una prohibición establecida en el manual técnico de la resolución ICA 824 de 2022, relacionada con que la empacadora no puede estar ubicada en centrales de abastos o mayoristas o plazas de mercado?

### III. NORMA(S) CONTROLANTE(S).

- Constitución Política de Colombia.
- Jurisprudencia (Sentencias No. C-168/95, C-126 /1995, C-038 de 2004, T-662/11)
- Decreto 4765 de 2008.
- Resolución ICA 448 de 2016.

- Resolución ICA 824 de 2022.

#### IV. APLICACIÓN AL CASO CONCRETO.

Manifiesta la Dirección Técnica de Epidemiología y Vigilancia Fitosanitaria del ICA que, en su momento cuando estaba vigente la resolución 448 de 2016, se le otorgó registro a la empacadora FRUIT COMMERCE COLOMBIA SAS, la cual se ubica en una central de abastos en Bucaramanga, pero teniendo en cuenta las nuevas disposiciones de la resolución 824 de 2022, la ubicación de la empacadora no se acepta de acuerdo con el Manual técnico y se dio concepto rechazado a su solicitud de renovación de registro. Por lo que el usuario puso una queja formal aduciendo que, de no renovársele el registro se le estaría vulnerando un derecho adquirido; razón por la cual se solicita a esta oficina concepto Jurídico al respecto.

Con el fin de dar claridad al caso traído a colación, debemos hacer referencia al artículo 58 de Constitución política de Colombia, en donde el constituyente de 1991, en forma clara y expresa se refirió a los derechos adquiridos para garantizar su protección, al indicar:

**"ARTÍCULO 58.** Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social".

Se puede decantar entonces que los derechos adquiridos están relacionados con la aplicación de la ley en el tiempo, pues una ley posterior no puede tener efectos retroactivos para desconocer las situaciones jurídicas que fueron creadas y consolidadas bajo la ley anterior. Sin embargo, nuestra Constitución establece una excepción al principio de la irretroactividad de la ley, al consagrar la favorabilidad de las normas penales así: "En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable".

En este orden de ideas, resulta indispensable delimitar el concepto de "derecho adquirido" y diferenciarlo de las meras "expectativas", con el propósito de dilucidar si en el presente caso nos encontramos frente a derechos adquiridos o no. Es de resaltar que el mentado concepto ha sido desarrollado por innumerables tratadistas contraponiendo esa noción a la de mera expectativa. Se traen como reseña algunos de ellos:

- Para Louis Josserand "Decir que la ley debe respetar los derechos adquiridos, es decir que no debe traicionar la confianza que colocamos en ella y que las situaciones creadas, los actos realizados bajo su protección continuarán intactos, ocurra lo que ocurra; fuera de esto, no hay sino simples esperanzas más o menos fundadas y que el legislador puede destruir a su voluntad.... Las simples esperanzas no constituyen derechos, ni eventuales siquiera; corresponden a

situaciones de hecho más que a situaciones jurídicas: son intereses que no están jurídicamente protegidos y que se asemejan mucho a los castillos en el aire: tales como las esperanzas que funda un heredero presunto en el patrimonio de un pariente, cuya sucesión espera ha de corresponderle algún día. En general, las simples expectativas no autorizan a quienes son presa de ellas a realizar actos conservatorios; no son transmisibles; y como ya lo hemos visto, pueden ser destruidas por un cambio de legislación sin que la ley que las disipe pueda ser tachada de retroactividad" (Derecho Civil. Tomo I. Vol. I págs. 77 y ss.).

- Los hermanos Mazeaud encuentran justificada la diferenciación hecha por la doctrina clásica entre derecho adquirido y expectativa. Para ellos, es derecho adquirido aquel que ha entrado definitivamente en un patrimonio, o una situación jurídica creada definitivamente y, expectativa, "es una esperanza no realizada todavía"; por tanto, "los derechos adquiridos deben ser protegidos, incluso contra una ley nueva: ésta no podría privar de un derecho a las personas que están definitivamente investidas del mismo, a la inversa, las simples expectativas ceden ante la ley nueva, que puede atentar contra ellas y dejarlas sin efecto", y consideran que "la necesidad de seguridad está suficientemente garantizada si el derecho adquirido está amparado, y las simples expectativas deben ceder ante una ley que se supone más justa". (Lecciones de Derecho Civil. Tomo I).

- Merlín define los derechos adquiridos como "aquellos que han entrado en nuestro patrimonio, que hacen parte de él y que no puede ya quitarnos aquél de quien los tenemos". Toda otra ventaja no es más que un interés o expectativa que no nos pertenece y la ley puede quitarnos la esperanza de adquirirla, definición reproducida con ligeras variantes por casi todos los autores, y que según Luis Claro Solar "tiene el inconveniente de no poderse aplicar en todos los casos pues hay derechos que no figuran en nuestro patrimonio, como los derechos políticos y los derechos constitutivos de la persona; y hay facultades que no pueden sernos quitadas por nadie y que, sin embargo, no constituyen derechos adquiridos en el sentido que debemos dar a estas expresiones. Pero en el fondo todas las definiciones están de acuerdo en esta idea capital: los derechos adquiridos son las facultades legales regularmente ejercidas y las expectativas aquellas facultades no ejercidas en el momento del cambio de legislación". (Explicaciones de Derecho Civil Chileno Comparado. Tomo I. págs 64 y ss).

La jurisprudencia colombiana también ha sido copiosa en ese sentido y la Corte Suprema de Justicia sobre este asunto ha manifestado:

"Por derechos adquiridos, ha dicho la Corte, se tienen aquellas situaciones individuales y subjetivas que se han creado y definido bajo el imperio de una ley, y que por lo mismo han creado a favor de sus titulares un cierto derecho que debe ser respetado. Fundamento de la seguridad jurídica y del orden social en las relaciones de los asociados y de estos con el Estado, es que tales situaciones y derechos sean respetados íntegramente mediante la prohibición de que leyes posteriores pretendan regularlos nuevamente. Tal afectación o desconocimiento sólo está

permitido constitucionalmente en el caso de que se presente un conflicto entre los intereses generales o sociales y los individuales, porque en este caso, para satisfacer los primeros, los segundos deben pasar a un segundo plano. Se trata de afirmar entonces el imperio del principio de que el bien común es superior al particular y de que, por lo mismo, este debe ceder."

Por su parte, la Corte Constitucional ha expresado en relación con este tema lo siguiente:

"La norma (art. 58 C.N.) se refiere a las situaciones jurídicas consolidadas, no a las que configuran meras expectativas, estas, por no haberse perfeccionado el derecho, están sujetas a las futuras regulaciones que la ley introduzca.

Es claro que la modificación o derogación de una norma surte efectos hacia el futuro, salvo el principio de favorabilidad, de tal manera que las situaciones consolidadas bajo el imperio de la legislación objeto de aquélla no pueden sufrir menoscabo. Por tanto, de conformidad con el precepto constitucional, los derechos individuales y concretos que ya se habían radicado en cabeza de una persona no quedan afectados por la nueva normatividad, la cual únicamente podrá aplicarse a las situaciones jurídicas que tengan lugar a partir de su vigencia." (sent. C-529/94 M.P. José Gregorio Hernández Galindo)

De lo anteriormente mencionado, se tiene que las consecuencias jurídicas en uno y otro supuesto son bien distintas: los derechos adquiridos, al tenor del artículo 58 de la Constitución, no pueden ser desconocidos por leyes posteriores; no así las expectativas legítimas. Sin embargo, frente a cambios de normatividad se hace necesaria la inclusión de regímenes de transición como mecanismo de protección respecto a las expectativas legítimas, por cuanto no pueden modificarse arbitrariamente.

Ahora bien, conforme con las competencias y funciones generales otorgadas al Instituto Colombiano Agropecuario - ICA, como Organización Nacional de Protección Fitosanitaria - ONPF del país, especialmente las establecidas en los numerales 3, 6 y 19 del artículo 6 del Decreto 4765 de 2008, se tiene que, corresponde al Instituto:

- Ejercer el control técnico sobre las importaciones de insumos destinados a la actividad agropecuaria, así como de animales, vegetales y productos de origen animal y vegetal, a fin de prevenir la introducción de enfermedades y plagas que puedan afectar la agricultura y la ganadería del país, **y certificar la calidad sanitaria y fitosanitaria de las exportaciones, cuando así lo exija el país importador.**
- Adoptar, de acuerdo con la ley, las Medidas Sanitarias y Fitosanitarias que sean necesarias para hacer efectivo el control de la sanidad animal y vegetal y la prevención de riesgos biológicos y químicos.
- Y Conceder, suspender o cancelar licencias, registros, permisos de funcionamiento,

comercialización, movilización, importación o exportación de animales, plantas, insumos, productos y subproductos agropecuarios, directamente o a través de los entes territoriales o de terceros, en los asuntos propios de su competencia.

En desarrollo de las citadas funciones, el ICA expidió la Resolución 448 del 20 de enero 2016 "Por medio de la cual se establecen los requisitos para el registro ante el ICA de los predios de producción de vegetales para exportación en fresco, el registro de los exportadores y el registro de las plantas empacadoras de vegetales para la exportación en fresco", la cual reglamentaba en el Capítulo IV el registro de plantas empacadoras, establecía una vigencia de cinco (5) años para los registros que fueran otorgados con base en la misma e imponía la obligación de renovación del registro si se quería continuar ejerciendo la actividad, previa visita técnica de verificación de cumplimiento de requisitos.

La mentada resolución fue derogada por la Resolución ICA 824 del 28 de enero de 2022 "Por la cual se establecen los requisitos para el registro ante el ICA de los lugares de producción, exportadores y empacadoras de vegetales para la exportación en fresco". Norma que actualizó las disposiciones relacionadas con la obligación de registro ante la entidad de las personas naturales o jurídicas que realicen el proceso de selección y empaque de vegetales para la exportación en fresco, estableció el deber de cumplimiento de los requisitos allí incorporados y de las disposiciones establecidas en el Manual para la producción, selección y empaque de vegetales frescos para la exportación, concedió una vigencia de diez (10) años para los registros de plantas empacadoras otorgados con base en la misma e impuso la necesidad de renovación del registro si se quiere continuar ejerciendo la actividad, previa visita técnica de verificación de cumplimiento de requisitos.

Así mismo, la Resolución ICA 824 de 2022, otorgó en el artículo 22 un plazo de un (1) año contado a partir de la entrada en vigencia de la misma, para que las personas naturales o jurídicas que contaran con registros vigentes de lugares de producción, exportadores y empacadoras conforme con la Resolución ICA 448 de 2016, se ajustaran a los requisitos técnicos establecidos en el "Manual para la producción, selección y empaque de vegetales frescos para la exportación".

Con base en lo anterior, y teniendo en cuenta que los registros otorgados por el ICA a las plantas empacadoras de vegetales frescos para exportación, constituyen una autorización fitosanitaria de carácter temporal para el ejercicio de una actividad en el sector agrícola, que permite garantizar la calidad de los productos objeto de exportación, y que dichos registros en ningún momento llegan a entrar o a ser parte del patrimonio de una persona, pues no se puede disponer de ellos a su arbitrio, ni mucho menos crean situaciones jurídicas definitivas, se evidencia que en el caso específico de la empresa FRUIT COMMERCE COLOMBIA SAS, no se está en presencia de un "derecho adquirido" si no de una simple "expectativa", relacionada con que las condiciones de registro establecidas en la normatividad fitosanitaria vigente, se mantendrían en el tiempo sin presentar modificación alguna.

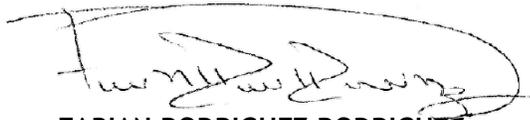
Así la cosas, resulta claro para esta oficina que con el otorgamiento del registro de planta empacadora de vegetales frescos para la exportación, no se configuran derechos adquiridos, máxime cuando dichos registros son otorgados por un periodo de tiempo determinado y se encuentran supeditados a renovaciones para verificación de cumplimiento de requisitos fitosanitarios que tienen por propósito salvaguardar el estatus sanitario del país y garantizar las condiciones de calidad de los productos objeto de exportación, dando prevalencia así al interés general sobre el particular.

#### V. CONCLUSIÓN FINAL.

Sobre la base de lo expuesto, resulta pertinente indicar que, con el otorgamiento del registro de planta empacadora de vegetales frescos para la exportación, no se configuran derechos adquiridos y por ende no se vulnera ningún derecho al negar la renovación del registro como consecuencia del no cumplimiento de la prohibición de ubicar empacadoras en centrales de abastos o mayoristas o plazas de mercado, establecida en el manual técnico de la resolución ICA 824 de 2022.

En los anteriores términos, procedo a dar una respuesta de fondo a su solicitud.

Cordialmente,



**FABIAN RODRIGUEZ RODRIGUEZ**  
Jefe Oficina Asesora Jurídica (E)

C.C.:           Oficina Asesora Jurídica  
                  Subg. De Protección Vegetal  
Elaboró:       Jasm