

Bogotá D.C., diciembre 02 de 2024

Magistrado

WILSON RAMOS GIRÓN

Consejo De Estado – Sección Cuarta

E. S.D.

Radicado: 11001032700020240004100
Asunto: Coadyuvancia a la parte demandante
Medio de control: Nulidad simple de la Resolución 124 de 2024
Demandante: Julio Cesar Triana Quintero
Demandado: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

La **FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO** (en adelante FEDe.Colombia), identificada con NIT 9001652590, organización no gubernamental, no partidista y sin ánimo de lucro, que tiene por objeto defender el Estado de Derecho, las libertades individuales, la ciudadanía democrática y el gobierno constitucional en Colombia, representada en este acto por el suscrito representante legal, con fundamento en el artículo 137 y 223 de la Ley 1437 de 2011 -Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (en adelante CPACA)-, a través del presente escrito, solicito reconocimiento en el proceso en calidad de **COADYUVANTE DE LA PARTE DEMANDANTE**, para pretender la declaratoria de **NULIDAD SIMPLE** de la Resolución 000124 de 2024, expedida por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (en adelante el Ministerio), *por la cual se crea el programa de fomento a la Asociatividad Rural Productiva “Confianza Colombia” en el marco de la Reforma Rural Integral* (en adelante la Resolución o la Resolución demandada) en los siguientes términos:

I. NORMAS ACUSADAS

El numeral 2 del artículo 5 y el artículo 10 de la Resolución Número 000124 del 17 de mayo de 2024, expedida por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, “Por la cual se crea el programa de fomento a la Asociatividad Rural Productiva ‘Confianza Colombia’ en el marco de la Reforma Rural Integral”

“Artículo 5. Recursos del Programa de Fomento a la Asociatividad Rural Productiva Confianza Colombia. Serán recursos del programa de Fomento a la Asociatividad Rural Productiva “Confianza Colombia, los siguientes:

(...)

2. Los recursos parafiscales autorizados por el órgano competente, para programas económicos, sociales y de infraestructura, destinados a las Organizaciones de Campesinos, Pequeños y Medianos Productores Agropecuarios.

(...)

Artículo 10. Destinación de los Recursos de Contribuciones Parafiscales agropecuarias y pesqueras. *Conforme a las facultades y competencias establecidas en el Decreto 1985 de 2013; las Direcciones de Cadenas Agrícolas, Forestales, Pecuarias, Pesqueras y Acuícolas y/o los funcionarios delegados a las Juntas Directivas de los Fondos Parafiscales, orientarán la inversión en los proyectos y/o instrumentos que forman parte del presente programa; en todo caso de manera preferente en favor de las organizaciones de Campesinos, de Pequeños y Medianos Productores Agropecuarios, piscícolas, apícolas, avícolas, porcícolas, forestales, acuícolas, de zootecnia y pesqueras, afines o similares”*

II. CUESTIÓN PREVIA SOBRE LA INTERVENCIÓN DE LA FUNDACIÓN

En el marco del Estado Social de Derecho se establecen garantías de índole constitucional y legal que posibilitan no sólo el equilibrio de poderes, sino la materialización de principios esenciales para el ejercicio del poder público como son el respeto por legalidad, la publicidad y transparencia en la adopción de decisiones que afectan a los ciudadanos, la custodia del interés general a través de la protección del patrimonio público, así como la seguridad jurídica que rige las relaciones contractuales entre el Estado y los particulares.

La intervención de FEDe.Colombia, en calidad de coadyuvante, resulta plenamente justificada en virtud de los principios fundamentales que guían su labor institucional y su compromiso con el fortalecimiento del Estado de Derecho. FEDe.Colombia encuentra un vínculo directo entre su propósito institucional y los temas abordados en la presente demanda, dado que el acto administrativo cuestionado, al haber sido expedido con infracción de las normas en que debería fundarse y con manifiesta irregularidad, constituye una amenaza a los principios que rigen la actuación de las autoridades.

La Fundación busca sentar un precedente que fortalezca el respeto por los principios de transparencia, participación ciudadana y jerarquía normativa, elementos fundamentales para la consolidación de un sistema democrático y equitativo.

En el contexto de esta demanda, los principios que informan el trabajo de FEDe.Colombia, como el respeto al principio de legalidad, la reserva legal, el buen gobierno, la transparencia, y la participación ciudadana, cobran especial relevancia. La Resolución demandada no solo incurre en irregularidades formales, sino que también desconoce los derechos de los ciudadanos a ser consultados en procesos de regulación, vulnerando de manera directa el artículo 8 de la Ley 1437 de 2011 y el artículo 2.1.2.1.21 del Decreto 1081 de 2015.

Por lo tanto, la coadyuvancia de FEDe.Colombia en este caso no solo pretende respaldar la procedencia de la demanda, sino también contribuir a la protección de los principios que sustentan el Estado de Derecho, asegurando que las decisiones administrativas se mantengan alineadas con el ordenamiento jurídico y los valores fundamentales de transparencia, imparcialidad y equidad. Este compromiso reafirma el deber de las instituciones de actuar con estricta sujeción al marco legal y bajo el escrutinio de los ciudadanos y las organizaciones interesadas en la consolidación de un gobierno justo y democrático.

III. COADYUVANCIA FRENTE A LOS CARGOS DE LA DEMANDA

FEDe.Colombia considera que la Resolución demandada está incurrida en los vicios que plantea el demandante, en los términos previstos en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011-CPACA-, como se argumenta a continuación:

3.1. Nulidad del artículo 5 numeral 2 y del artículo 10 de la Resolución 124 del 17 de mayo de 2024 por expedirse sin competencia.

La Constitución, en su artículo 150 numeral 12, establece que la regulación de las contribuciones parafiscales debe realizarse exclusivamente en los casos y condiciones previstos por la ley¹. Este mandato constitucional asigna exclusivamente al legislador la facultad de definir los elementos esenciales que rigen estas contribuciones, garantizando el respeto a la reserva legal y al principio de legalidad. En este contexto, la Ley 101 de 1993, conocida como la *Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero*, desarrolla este principio al establecer de manera taxativa las condiciones de funcionamiento de las contribuciones parafiscales en ese sector.

Dicha ley regula aspectos esenciales, tales como la definición de estas contribuciones (artículo 29), su régimen de administración y recaudo (artículo 30), la destinación específica y los propósitos generales que deben perseguir (artículo 31), y los fondos especiales que las integran (artículo 32). Asimismo, establece los presupuestos específicos que deben elaborarse y ejecutarse respecto de tales fondos (artículo 33), la obligación del Gobierno nacional de vigilar el adecuado cumplimiento de las obligaciones de recaudo y pago de las contribuciones (artículo 34), y, finalmente, la sujeción de todas las contribuciones agropecuarias y pesqueras preexistentes a las disposiciones de la Ley 101 de 1993 (artículo 35).

De igual manera, el Decreto 111 de 1996, que conforma el Estatuto Orgánico del Presupuesto, dispone que el manejo, administración y ejecución de los recursos derivados de contribuciones parafiscales se deben realizar exclusivamente bajo los términos establecidos en la ley que las crea, siendo destinados únicamente al objeto señalado por dicha ley. Este marco normativo subraya que cualquier desviación de las condiciones legales constituye una vulneración al principio de legalidad y la reserva legal, generando vicios de nulidad en los actos administrativos que pretendan alterar tales disposiciones sin competencia.

La citada Ley 101 de 1993, se complementa con leyes sectoriales que regulan las contribuciones parafiscales en cada subsector, tales como: (i) Ley 9 de 1991 (Fondo Nacional del Café); (ii) Ley 67 de 1983 (Fondos Nacional de Arroz, Cerealista y del Cacao); (iii) Ley 40 de 1990 (Fondo de Fomento Panelero); (iv) Ley 89 de 1993 (Fondo Nacional del Ganado); (v) Ley 117 de 1994 (Fondo Nacional Avícola); (vi) Ley 118 de 1994 (Fondo Nacional de Fomento Hortifrutícola); (vii) Ley 138 de 1994 (Fondo de Fomento Palmero); (viii) Ley 219 de 1995 (Fondo de Fomento Algodonero); (ix) Ley 272 de 1996, modificada por la Ley 623 de 2000 y la Ley 1500 de 2011 (Fondo Nacional de la Porcicultura); (x) Ley 534 de 1999 (Fondo Nacional del Tabaco); (xi) Ley 686 de 2001, modificada por la Ley 1758 de 2015 (Fondo de Fomento Cauchero); y (xii) Ley 1707 de 2014 (Fondo de Fomento de la Papa).

¹ Constitución, artículo 150. “Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: (...)12. Establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley (...).”

La importancia de citar estas normas radica en que estas constituyen el marco jurídico específico que regula el manejo, administración y destinación de los recursos de los fondos parafiscales en cada subsector agropecuario y pesquero. Cada una de estas leyes establece los objetivos, beneficiarios y restricciones de las contribuciones parafiscales, y define las condiciones bajo las cuales deben ser utilizadas en beneficio exclusivo del subsector que las genera. Estas disposiciones se fundamentan en el principio de especialidad, según el cual los recursos parafiscales deben ser administrados y utilizados exclusivamente para atender las necesidades específicas del sector productivo que los genera, conforme al marco normativo establecido por el Congreso. Sin embargo, el artículo 5 numeral 2 y el artículo 10 de la Resolución 124 de 2024 representan una extralimitación por parte del Ministerio, al pretender modificar, mediante un acto administrativo, la destinación preferente de estos recursos. Tal actuación invade competencias reservadas al legislador, quien es el único facultado para determinar la finalidad de los recursos parafiscales, según lo dispone la Ley 101 de 1993.

En consecuencia, la Resolución no se limita a reglamentar la ley de manera complementaria, como sería su función, sino que altera disposiciones esenciales sobre la destinación de los recursos, lo que constituye un ejercicio indebido de competencias. Este desbordamiento no solo contraviene el principio de legalidad, sino que además interfiere con la estructura normativa diseñada para garantizar la protección y el desarrollo de los sectores productivos específicos, en clara violación de los límites establecidos por el Congreso para la administración de las contribuciones parafiscales.

Además, la armonización entre estas leyes y la Ley 101 de 1993 demuestra que cualquier cambio en los objetivos o destinaciones de los fondos parafiscales debe ser realizado por el Congreso, a través de reformas legislativas, y no mediante actos administrativos que no respeten el principio de reserva de ley. Esto subraya la relevancia de respetar la jerarquía normativa y la especialización que cada fondo requiere para garantizar su eficacia y transparencia.

Lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 5 y el artículo 10 de la Resolución evidencia una actuación del Ministerio que va más allá de sus competencias legales. Al alterar los criterios de destinación, beneficiarios y restricciones de los recursos parafiscales agropecuarios y pesqueros, estas disposiciones desconocen el marco normativo superior que rige dichas contribuciones, diseñado específicamente para garantizar que sean manejadas y ejecutadas en los términos que define la ley.

El artículo 150 numeral 12 de la Constitución y las leyes sectoriales mencionadas, junto con la Ley 101 de 1993 y el Decreto 111 de 1996, no dejan espacio para la interpretación o ampliación de competencias a través de un acto administrativo. Los recursos parafiscales tienen una destinación precisa y exclusiva que no puede ser modificada por una resolución, mucho menos para favorecer de forma preferente a unos cuantos beneficiarios sin sustento en la ley. Esto no solo vulnera principios fundamentales como el de legalidad, sino que también genera un impacto directo en la confianza y seguridad jurídica de los actores que contribuyen a estos fondos.

Desde esta perspectiva, resulta evidente que el Ministerio actuó sin competencia al expedir las disposiciones contenidas en la Resolución, ya que asumió facultades que corresponden

exclusivamente al legislador. Este ejercicio indebido de atribuciones administrativas compromete la integridad del sistema normativo, al alterar la destinación específica de los recursos parafiscales sin contar con el fundamento legal requerido.

La competencia, entendida como un elemento esencial de la validez de los actos administrativos, resulta crucial para el análisis de legalidad de las disposiciones cuestionadas. Según la jurisprudencia del Consejo de Estado, este concepto no se limita a la estructura formal del acto, sino que implica una restricción necesaria para garantizar la uniformidad en la actuación de las entidades públicas. Tal limitación obedece a la necesidad de que las facultades, funciones y capacidades de cada autoridad estén claramente definidas en la ley, asegurando que los actos administrativos se ajusten estrictamente al marco normativo que regula su ejercicio.

“[L]a competencia, entendida como un elemento de validez de los actos administrativos, cobra vital importancia en el análisis de legalidad de estos, puesto que, si bien como se precisó en el extracto jurisprudencial trasuntado, aquel no es intrínseco a la estructura y contenido de la decisión, sí lo es frente a la limitación de las potestades de cualquier autoridad para definir determinada situación jurídica. Lo anterior significa que la competencia se acompasa a lo que resultaría ser el marco de acción de las entidades públicas, el cual previamente debe estar definido por la Ley, ello con el fin de que estas puedan reglamentar, ejecutar o concretar los postulados de las normas superiores con estricta sujeción de las facultades, funciones y capacidades que cada una tiene en virtud de su propia naturaleza y conforme a las condiciones de su creación. [...] [E]l mentado factor de validez necesariamente se relaciona con el principio de legalidad, en tanto el hecho de delimitar qué autoridad debe resolver un asunto específico, se constituye en una restricción indispensable en el modelo de Estado Social y Democrático de Derecho, habida cuenta de que propende por garantizar la uniformidad en el actuar de su agentes, precaver el ejercicio arbitrario del poder público, dar prevalencia a la igualdad material ante la administración y consolidar el rango jerárquico de los entes públicos en razón de la relevancia de los asuntos a resolver y su necesidad de legitimidad, discusión democrática y nivel de responsabilidad. [...] [L]a falta de competencia de una entidad para proferir una decisión puntual, debe ser la primera causal de estudio en un juicio de legalidad. Esto en atención a que aquel presupuesto a pesar de ser en esencia formal, surte efectos sustanciales en la materia objeto de definición, toda vez que el desconocer la reserva del constituyente, la reserva legal o la reserva reglamentaria, implica que se atenta en contra del propio ordenamiento jurídico y su esquema de sujetos con facultad regulatoria, al punto de afectar de entrada la validez del acto administrativo al margen incluso de la verificación sobre las normas aplicadas, su motivación, su expedición irregular o con desviación de poder. [...]”²

En este caso, el numeral 2 del artículo 5 y el artículo 10 de la Resolución exceden el ámbito competencial del Ministerio al modificar la destinación específica de los recursos parafiscales, una función que está reservada al legislador. Como lo destaca el Consejo de Estado, la falta de competencia es un defecto de validez que afecta su legitimidad desde su origen, toda vez que la potestad regulatoria debe ejercerse dentro de los límites trazados por la ley habilitante y en respeto al principio de legalidad.

² Sentencia Consejo de Estado. MP William Hernández Gómez. Rad. 23001-23-33-000-2013-00163-02(4789-18) (Bogotá D.C., 22 de julio de 2021) <https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/246/23001-23-33-000-2013-00163-02.pdf> (Bogotá D.C., 22 de julio de 2021).

Por lo tanto, la nulidad de estas disposiciones es indispensable para restablecer el orden normativo y proteger la prerrogativa del legislador en la determinación de las finalidades específicas de los recursos parafiscales. Tal protección es coherente con la jurisprudencia que afirma que cualquier acto administrativo que desborde las competencias asignadas vulnera el principio de legalidad. Por ello, la declaración de nulidad de los artículos comentados es indispensable para restablecer el principio y asegurar que los recursos parafiscales sigan cumpliendo con los fines específicos determinados por el legislador, conforme al marco jurídico vigente y en respeto a las competencias constitucional y legalmente definidas.

3.1.1. Respetto del artículo 5 numeral 2 de la Resolución.

La Resolución, en su numeral 2 del artículo 5, introduce disposiciones que exceden las competencias legales y constitucionales del Ministerio, configurando una clara vulneración del principio de legalidad y de reserva de ley establecido en el artículo 150 numeral 12 de la Constitución. A continuación, se analiza en detalle cómo estas disposiciones exceden el marco de competencias asignado al Ministerio.

El numeral 2 del artículo 5 de la Resolución establece que *“los recursos parafiscales autorizados por el órgano competente, para programas económicos, sociales y de infraestructura, [serán] destinados a las Organizaciones de Campesinos, Pequeños y Medianos Productores Agropecuarios”*. Esta disposición cambia la destinación de los recursos parafiscales agropecuarios y pesqueros e invade competencias que son de exclusivo resorte legislativo.

El artículo 150 numeral 12 de la Constitución señala que solo el Congreso puede establecer contribuciones parafiscales y, excepcionalmente, determinar las condiciones bajo las cuales estas se crean, administran y utilizan. Las leyes sectoriales -como la Ley 101 de 1993 y el Decreto 111 de 1996- desarrollan este mandato al definir de manera taxativa los fines y objetivos de los recursos parafiscales. Por ejemplo, el artículo 31 de la Ley 101 establece que estos recursos solo pueden destinarse a actividades como investigación, transferencia de tecnología, regulación de la oferta y la demanda, comercialización y apoyo al productor. El numeral 2 del artículo 5 de la Resolución no encuentra sustento en estos objetivos legales y, al contrario, redefine los criterios de destinación al priorizar a ciertas organizaciones sin fundamento legal.

Tiene razón el demandante en citar como sustento de su demanda, entre otros, la jurisprudencia de la Corte Constitucional. En la Sentencia C-644 de 2016³, se ha indicado que cualquier intervención de la potestad reglamentaria de la rama ejecutiva, y en concreto sobre los recursos parafiscales debe ceñirse estrictamente a lo establecido en la ley.

*“Con el propósito de hacer posible la cumplida aplicación de la ley el artículo 189.11 de la Constitución le atribuye al Presidente de la República la potestad reglamentaria mediante la expedición de decretos, resoluciones y órdenes. Según lo ha sostenido la jurisprudencia de este Tribunal dicha competencia tiene naturaleza ordinaria, derivada, **limitada** y permanente. Al referirse a dichas características ha sostenido:*

³ Sentencia Corte Constitucional C-644 de 2016. MP Alejandro Linares Cantillo. Expediente D-11232 (Bogotá 23 de noviembre de 2026) <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/C-644-16.htm>

*Es ordinaria en razón a que es una función de la Rama Ejecutiva, sin que para su ejercicio requiera de habilitación distinta de la norma constitucional que la confiere. Tiene carácter derivado, puesto que requiere de la preexistencia de material legislativo para su ejercicio. Del mismo modo es **limitada porque encuentra su límite y radio de acción en la constitución y en la ley; es por ello que no puede alterar o modificar el contenido y el espíritu de la ley, ni puede dirigirse a reglamentar leyes que no ejecuta la administración, así como tampoco puede reglamentar materias cuyo contenido está reservado al legislado.** Por último, la potestad reglamentaria es permanente, habida cuenta que el Gobierno puede hacer uso de la misma tantas veces como lo considere oportuno para la cumplida ejecución de la ley de que se trate y hasta tanto ésta conserve su vigencia”. (Negrillas propias).*

Este numeral de la Resolución no se limita a ejecutar los fines previamente definidos por el legislador, sino que impone criterios nuevos, configurando un uso indebido de las facultades reglamentarias del Ministerio. En efecto, esta sentencia de la Corte Constitucional resulta especialmente relevante en este análisis, al delimitar las facultades del Ministerio frente a los recursos parafiscales. En dicha sentencia, la Corte estableció que cualquier intervención del Ministerio en el manejo de las contribuciones parafiscales agropecuarias y pesqueras debe estar claramente definida y fundamentada en la Constitución y en la ley, y, además, circunscribirse exclusivamente a lo previsto en la normativa vigente.

La Corte, en esa ocasión, afirmó que la facultad excepcional otorgada al Ministerio para asumir temporalmente la administración de estos recursos debía ser interpretada de manera restrictiva, respetando los límites fijados por el legislador. Esto incluye el mandato expreso de que los recursos de los fondos parafiscales se destinen únicamente a los fines previstos en la ley que los crea, sin posibilidad de ampliaciones o modificaciones mediante actos administrativos.

El principio de reserva de ley, consagrado en el artículo 150 numeral 12 de la Constitución, garantiza que la regulación de aspectos esenciales de las contribuciones parafiscales, como su destinación y manejo, sea competencia exclusiva del Congreso. La Resolución, al imponer criterios nuevos sobre la utilización de los recursos, viola este principio al modificar de facto disposiciones legales sin contar con la competencia para hacerlo.

También, en el presente caso, la Resolución no solo introduce criterios nuevos y ajenos a los fines previstos en las leyes sectoriales, como la Ley 101 de 1993, sino que además otorga beneficios preferenciales a organizaciones específicas sin respaldo normativo. Estas disposiciones rebasan las competencias del Ministerio, pues alteran la destinación, beneficiarios y restricciones de los recursos parafiscales agropecuarios y pesqueros, funciones que son de reserva exclusiva del Congreso de la República, tal como lo dispone el artículo 150 numeral 12 de la Constitución.

De conformidad con el precedente sentado por la Sentencia citada, el manejo, administración y ejecución de los recursos parafiscales debe estar absolutamente sujeto a la ley que los crea. Este principio es una manifestación concreta del principio de legalidad, la reserva legal y del respeto a la jerarquía normativa, los cuales han sido desconocidos en la Resolución. La alteración de los criterios de destinación de estos recursos, sin autorización legislativa expresa, configura una falta de competencia del Ministerio que vicia de nulidad las disposiciones señaladas.

3.1.2. Respetto del artículo 10 de la Resolución.

El artículo 10 de la Resolución refuerza esta extralimitación al señalar que las Direcciones de Cadenas del Ministerio o los funcionarios delegados “orientarán la inversión en los proyectos y/o instrumentos que forman parte del presente programa; en todo caso de manera preferente en favor de las organizaciones de Campesinos, de Pequeños y Medianos Productores Agropecuarios, piscícolas, apícolas, avícolas, porcícolas, forestales, acuícolas, de zootecnia y pesqueras, afines o similares”.

Esta disposición vulnera directamente el principio de imparcialidad y legalidad en la destinación de recursos parafiscales.

La Ley 101 de 1993 establece que las contribuciones parafiscales agropecuarias y pesqueras deben ser administradas y utilizadas exclusivamente para los fines definidos en la ley que las crea, y su manejo recae en las entidades gremiales representativas del sector, no en el Ministerio. Al introducir una preferencia hacia ciertas organizaciones, el artículo 10 excede las facultades de seguimiento y control asignadas al Ministerio por el Decreto 1985 de 2013, que limita sus funciones al monitoreo de la ejecución de los recursos y no a su destinación ni priorización.

Esta preferencia injustificada también afecta la autonomía de las entidades gremiales encargadas de administrar los recursos, generando una subordinación indebida a criterios impuestos por el Ministerio que no están respaldados por el legislador.

La Corte Constitucional, en la Sentencia C-298 de 1998, afirmó que la reserva de ley en materia parafiscal constituye una manifestación específica del principio de legalidad, y cualquier desviación de los fines legales establecidos para las contribuciones parafiscales configura una actuación contraria al ordenamiento jurídico:

“Los recursos parafiscales, tal y como esta Corte lo ha señalado en numerosas ocasiones, son contribuciones obligatorias impuestas con base en el poder fiscal del Estado, por lo cual se encuentran sometidas al principio de legalidad. Por ello la Ley debe fijar con precisión los hechos generadores, las bases gravables, las tarifas y los sujetos activos y pasivos de estas contribuciones (CP art. 338). Pero, además, y por las características mismas de los recursos parafiscales, la ley también debe señalar cuál es la entidad administradora de estas cuotas así como la destinación especial de las mismas. En efecto, las contribuciones parafiscales tienen una naturaleza excepcional y unos caracteres que las distinguen, en especial por cuanto no afectan genéricamente a todas las personas con igual capacidad de pago, ya que la ley obliga sólo a un grupo de personas a efectuar la cuota. Por ende, como la singularidad de tales contribuciones podría afectar la equidad e igualdad tributarias (CP arts 13, 95 y 363), es necesario que la ley que las regula establezca la destinación sectorial de los beneficios de la cuota, por lo cual la Corte ha considerado que “las normas que las crean y las regulan deben establecer, inequívocamente, el segmento de población que será gravado con ellas, la destinación que se les dará, y el organismo que se encargará de su recaudo y ejecución, siendo de obligatorio acogimiento cada una de estas determinaciones”⁴.

⁴ Sentencia Corte Constitucional C-298 de 1998. MP. Alejandro Martínez Caballero. Expediente D-1897 (Bogotá D.C., 17 de junio de 1998) <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/C-298-98.htm>

La Resolución 124 de 2024 introduce una alteración arbitraria en la estructura de las contribuciones parafiscales agropecuarias al modificar de facto al sujeto beneficiario de estos recursos. Según la jurisprudencia de la Corte Constitucional, los recursos parafiscales están sometidos estrictamente al principio de legalidad, lo que significa que solo la ley puede definir con precisión los elementos esenciales de estas contribuciones, incluyendo los hechos generadores, las bases gravables, las tarifas y, especialmente, los sujetos activos y pasivos.

En este contexto, la Ley 101 de 1993 establece que los sujetos activos de los recursos parafiscales son aquellos subsectores específicos que los generan, es decir, el conjunto de actores que realizan aportes obligatorios para el financiamiento de actividades que benefician exclusivamente a dicho subsector. Sin embargo, la Resolución 124 redirige estos recursos hacia organizaciones campesinas y de pequeños y medianos productores, excluyendo de manera injustificada y sin fundamento legal a otros actores igualmente obligados a contribuir. Este cambio arbitrario en los beneficiarios constituye una vulneración directa del principio de legalidad, la reserva legal y del marco normativo establecido por el legislador.

El cambio del sujeto activo afecta no solo la estructura fundamental de las contribuciones parafiscales, sino que también desvirtúa su propósito finalista al redirigir los recursos hacia beneficiarios específicos sin el sustento legal necesario. Este cambio en la destinación no solo carece de justificación normativa, sino que también rompe el equilibrio diseñado por el legislador, generando inequidades en la distribución de los recursos.

Al priorizar o redefinir sin fundamento a ciertos grupos, como organizaciones de pequeños y medianos productores, se altera la lógica original de los fondos, que busca beneficiar al conjunto del subsector agropecuario que los financia. Esta redirección desproporcionada afecta a otros contribuyentes legítimos que, aunque siguen obligados a aportar, no reciben un acceso equitativo a los beneficios, lo que introduce una contradicción con los principios de equidad y justicia que rigen las contribuciones parafiscales.

La falta de sustento legal para esta modificación no solo desnaturaliza el carácter finalista de estos recursos, sino que también pone en riesgo la confianza en el sistema y desincentiva la participación de aquellos que, a pesar de ser actores relevantes en el sector, ven comprometidos sus intereses por una distribución arbitraria e inequitativa de los recursos parafiscales.

Esta alteración no solo excede las competencias del Ministerio de Agricultura, sino que también desvirtúa el equilibrio diseñado por el legislador para garantizar que los recursos parafiscales cumplan su objetivo de beneficiar a todos los actores del subsector agropecuario que los financian, en igualdad de condiciones y conforme a las finalidades específicas previstas en la Ley 101. Tal actuación administrativa es contraria a los principios constitucionales de legalidad, equidad y neutralidad fiscal, y justifica plenamente la declaratoria de nulidad de las disposiciones contenidas en la Resolución.

También, la Resolución no solo carece de sustento normativo, sino que contradice las leyes sectoriales que regulan estrictamente estos recursos. En este sentido, el artículo 10 de la Resolución introduce disposiciones que exceden las competencias del Ministerio, toda vez que

modifican y redefinen criterios para la destinación de estos recursos, atribuyéndose facultades reservadas exclusivamente al Congreso de la República.

Tal actuación constituye una clara violación del principio de legalidad y un desconocimiento de las normas específicas que rigen las contribuciones parafiscales, tal como lo disponen los artículos 29 al 35 de la Ley 101 de 1993 y el artículo 29 del Decreto 111 de 1996.

La vulneración de las normas superiores que regulan las contribuciones parafiscales implica un desconocimiento del ordenamiento jurídico que debe regir la expedición de actos administrativos, configurando una causal de nulidad conforme al artículo 137 de la Ley 1437 de 2011. En consecuencia, se coadyuva la solicitud de declarar la nulidad de las disposiciones acusadas, garantizando el respeto por el marco normativo superior y la correcta administración de los recursos parafiscales.

El principio de especificidad en las contribuciones parafiscales se fundamenta en que estos recursos están destinados exclusivamente a cumplir los objetivos específicos que la ley les asigna. En el caso de la parafiscalidad agropecuaria, regulada por normas como la Ley 101 de 1993, los recursos generados deben ser invertidos exclusivamente en el subsector correspondiente, para actividades como investigación, asistencia técnica, adecuación de producción, y estabilización de precios.

La Resolución 124 viola este principio al desviar recursos parafiscales hacia fines distintos a los establecidos por la ley. Según el Consejo de Estado, cualquier destinación que no guarde una relación directa con los propósitos específicos del fondo de contribuciones parafiscales constituye una transgresión al principio de especificidad. Este desvío desvirtúa el propósito de los fondos y afecta a las comunidades directamente beneficiadas.⁵

Así las cosas, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha sido claro al establecer que los recursos parafiscales no pueden utilizarse para fines generales del Estado ni ser gravados de manera que interfiera con su destino específico. En el caso de la Resolución 124, las disposiciones demandadas afectan la autonomía de los administradores del fondo para decidir sobre el uso de estos recursos en pro del grupo beneficiado, imponiendo obligaciones que no están claramente relacionadas con los objetivos legales del fondo. De este modo, al establecer nuevas cargas o usos no previstos originalmente, la Resolución contradice lo indicado por el Consejo de Estado donde se concluye que cualquier disposición que grave o modifique la destinación específica de los recursos parafiscales debe ser estrictamente necesaria y proporcional para no desnaturalizar la esencia de estos fondos. Por tanto, la Resolución 124 vulnera no solo el principio de especificidad, sino también el marco constitucional que protege los recursos parafiscales como instrumentos exclusivos para el desarrollo del sector que los financia.

El principio de especificidad en las contribuciones parafiscales implica que los recursos deben ser utilizados exclusivamente para el objeto señalado por la ley que los crea, asegurando que

⁵ Sentencia Consejo de Estado. Sección Primera. MP Marco Antonio Velilla Moreno (E). (Bogotá D.C., 18 de julio de 2024)
<https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/115/S1/25000-23-27-000-2006-90783-01.pdf>

beneficien directamente al sector que realiza las contribuciones. La Corte Constitucional, en esta sentencia, señaló explícitamente que:

*“Los dineros recaudados en virtud de la parafiscalidad, se deberán destinar, exclusivamente, al objeto para el cual se constituye, lo mismo que los rendimientos que estos generen y el excedente financiero que resulte, al cierre del ejercicio contable, en la parte correspondiente a estos ingresos”.*⁶

Sobre esta forma de gravamen la Corte explica que:

*“Las contribuciones tienen las siguientes características: (i) Surge de la realización actual o potencial de obras públicas o actividades estatales de interés colectivo, en donde necesariamente debe existir un beneficio para un individuo o grupo de individuos; (ii) Se trata de una prestación que reconoce una inversión estatal, por lo que su producto está destinado a su financiación; (iii) La prestación que surge a cargo del contribuyente es proporcional al beneficio obtenido, así lo reconoce el artículo 338 Superior al señalar que: “La ley [puede] permitir que las autoridades fijen las tarifas de las [contribuciones] que cobren a los contribuyentes, como (...) participación en los beneficios que les proporcionen”; (iv) El obligado tributario no tiene la opción de negarse a la inversión, por el contrario, se encuentra comprometido con su pago a raíz del provecho que le reporta; (v) La contribución, por regla general, es progresiva, pues se liquida de acuerdo con el rédito obtenido”.*⁷

En el contexto de la Resolución 124 esta disposición es vulnerada, ya que las normas cuestionadas introducen fines que no guardan relación directa con los objetivos legales de las contribuciones parafiscales, desvirtuando su naturaleza. La Corte también enfatizó que cualquier desviación de este principio compromete la estructura de la parafiscalidad:

*“El manejo y ejecución de estos recursos se harán por los órganos del Estado o por los particulares, de acuerdo con la ley que crea estas contribuciones”*⁸

La Resolución 124 en los apartados demandados desvirtúa la relación esencial entre los recursos parafiscales y los fines específicos para los cuales fueron creados, al disponer su destinación hacia propósitos que pueden favorecer a terceros ajenos al grupo contribuyente. Esta desviación contraviene los principios fundamentales de especificidad y singularidad, que constituyen los pilares de la parafiscalidad. Tales principios han sido reiteradamente desarrollados y protegidos por la jurisprudencia tanto de la Corte Constitucional como del Consejo de Estado, órganos que han subrayado la obligatoriedad de respetar la conexión específica, directa y exclusiva entre los recursos recaudados y los objetivos determinados por el legislador, en aras de preservar la confianza, legitimidad y eficacia de este instrumento fiscal.

3.2. Nulidad del numeral 2 artículo 5 y artículo 10 de la Resolución 124 del 17 de mayo de 2024 por expedirse con infracción de las normas en que deberían fundarse.

⁶ Sentencia Corte Constitucional C-307 de 2009. MP Jorge Ivan Palacio Palacio (Bogotá D.C. 29 de abril de 2009) <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/c-307-09.htm>

⁷ Ibidem.

⁸ Ibidem.

La Ley 101 de 1993 regula de manera exhaustiva las contribuciones parafiscales agropecuarias y pesqueras. En su artículo 30, establece que estos recursos deben ser administrados exclusivamente por entidades gremiales representativas del sector mediante contratos especiales con el Gobierno nacional, delimitando expresamente los fines para los cuales pueden ser destinados.

“Artículo 30. Administración y recaudo. *La administración de las contribuciones parafiscales agropecuarias y pesqueras se realizará **directamente por las entidades gremiales** que reúnan condiciones de representatividad nacional de una actividad agropecuaria o pesquera determinada y que hayan celebrado un contrato especial con el Gobierno Nacional, **sujeto a los términos y procedimientos de la ley que haya creado las contribuciones respectivas.***

Las colectividades beneficiarias de contribuciones parafiscales agropecuarias y pesqueras también podrán administrar estos recursos a través de sociedades fiduciarias, previo contrato especial con el Gobierno Nacional; este procedimiento también se aplicará en casos de declaratoria de caducidad del respectivo contrato de administración.

Parágrafo 1. *Las entidades administradoras de los Fondos provenientes de contribuciones parafiscales agropecuarias y pesqueras podrán demandar por vía ejecutiva ante la jurisdicción ordinaria el pago de las mismas. Para este efecto, el representante legal de cada entidad expedirá, de acuerdo con la información que le suministrará el Ministerio de Hacienda, el certificado en el cual conste el monto de la deuda y su exigibilidad.*

Parágrafo 2. *El recaudador de los recursos parafiscales que no los transfiera oportunamente a la entidad administradora, pagará intereses de mora a la tasa señalada para el impuesto de renta y complementarios.” (Negrillas propias).*

Según el artículo 31, estos fines incluyen actividades como la investigación, transferencia de tecnología, regulación de la oferta y demanda, comercialización y apoyo al productor.

“Artículo 31. Destinación de los recursos. *Los recursos que se generen por medio de contribuciones parafiscales agropecuarias y pesqueras deben ser invertidos en los subsectores agropecuario o pesquero que los suministra, con sujeción a los objetivos siguientes:*

- 1. Investigación y transferencia de tecnología, y asesoría y asistencia técnicas.*
- 2. Adecuación de la producción y control sanitario.*
- 3. Organización y desarrollo de la comercialización.*
- 4. Fomento de las exportaciones y promoción del consumo.*
- 5. Apoyo a la regulación de la oferta y la demanda para proteger a los productores contra oscilaciones anormales de los precios y procurarles un ingreso remunerativo.*
- 6. Programas económicos, sociales y de infraestructura para beneficio del subsector respectivo”*

El numeral 2 del artículo 5 de la Resolución prioriza la destinación de los recursos parafiscales agropecuarios hacia “*programas económicos, sociales y de infraestructura, destinados a las Organizaciones de Campesinos, Pequeños y Medianos Productores Agropecuarios*”. Si bien la Ley 101 de 1993 permite que los recursos parafiscales se utilicen en programas de este tipo, lo que no es permitido es alterar los beneficiarios establecidos originalmente por la ley, que contempla al sector productivo en general, sin exclusiones ni segmentaciones específicas. Al redirigir dichos recursos exclusivamente hacia ciertas organizaciones de campesinos y pequeños y medianos productores, la disposición introduce una limitación arbitraria e injustificada que no solo excede las competencias del Ministerio, sino que también desvirtúa la finalidad general de los recursos parafiscales, afectando a otros actores legítimos del sector agropecuario y generando incertidumbre jurídica sobre su correcto manejo.

Un problema similar surge cuando se priorizan usos de los recursos parafiscales que no están expresamente habilitados por la Ley 101, desviándolos de las finalidades específicas que el legislador estableció en el artículo 31. Por ejemplo, imaginemos que los fondos se destinan exclusivamente al desarrollo de infraestructura social para ciertas organizaciones, mientras se descuidan actividades clave como la investigación y transferencia de tecnología, que son fundamentales para mejorar la productividad del sector. ¿Qué ocurre cuando los avances tecnológicos y científicos, esenciales para enfrentar retos como el cambio climático o las plagas, quedan relegados por decisiones administrativas que no tienen sustento legal?

Otro ejemplo podría ser el abandono de la regulación de la oferta y la demanda, cuyo objetivo es proteger a los productores frente a oscilaciones anómalas de precios y garantizarles ingresos remunerativos. ¿Cómo se asegura la estabilidad del mercado agropecuario si estos recursos no se utilizan para prevenir crisis de precios o desbalances en la comercialización? ¿Quién responde por las pérdidas económicas de los productores si esta función es ignorada en favor de prioridades no previstas en la ley?

Asimismo, ¿qué sucede si se relegan actividades como la organización y desarrollo de la comercialización o el fomento de las exportaciones, ambas esenciales para integrar a los productores en los mercados nacionales e internacionales? ¿Cómo podría el sector competir globalmente si los recursos parafiscales, diseñados precisamente para apoyar estos objetivos, son desviados hacia programas que no atienden estas necesidades estratégicas?

Estas preguntas ponen de relieve cómo el desvío de los recursos parafiscales hacia finalidades no autorizadas por la Ley 101, aunque parezcan loables, altera el equilibrio y la funcionalidad del sistema normativo que regula su administración. Esta situación genera incertidumbre jurídica, compromete la cohesión del sector agropecuario y socava la confianza de los actores que contribuyen a estos fondos, quienes podrían desincentivarse al percibir que sus aportes no se están utilizando para los fines colectivos definidos por el legislador.

Otro escenario preocupante se presenta si los recursos parafiscales son utilizados para financiar programas sociales que no tienen relación directa con el sector agropecuario. Por ejemplo, si estos recursos se destinan a un programa de educación rural para los hijos de pequeños productores, aunque este sea un objetivo socialmente valioso, no guarda conexión con los fines

específicos definidos por la Ley 101. Al introducir programas sociales no relacionados con la productividad del sector, el Ministerio vulnera el artículo 29 del Decreto 111 de 1996, que exige que los recursos parafiscales se administren conforme a los fines señalados por la ley que los crea. Además, esta falta de relación directa incrementa el riesgo de arbitrariedad en la gestión de los fondos. ¿Cuál es el límite para definir qué constituye un programa social dentro del ámbito agropecuario? La ambigüedad en la implementación de estas disposiciones crea incertidumbre jurídica y compromete la transparencia en la administración de los recursos.

El precedente que establece la Resolución al ampliar los fines de los recursos parafiscales sin respaldo normativo es particularmente peligroso. Si se permite esta flexibilización de los criterios de destinación, ¿qué impediría que en el futuro estos recursos sean utilizados para proyectos políticos o iniciativas ajenas al sector agropecuario, bajo el pretexto de tener un impacto social? Por ejemplo, ¿podrían los fondos parafiscales ser destinados a financiar programas de vivienda rural o de seguridad alimentaria general, dejando de lado las necesidades técnicas específicas del sector agropecuario? Este tipo de precedentes desvirtúa el principio de reserva de ley ya citado en el primer cargo y establecido en el artículo 150 numeral 12 de la Constitución, que exige que sea el Congreso quien defina los fines y objetivos de las contribuciones parafiscales.

La Resolución tampoco desarrolla criterios objetivos para justificar las modificaciones introducidas en el numeral 2 del artículo 5. ¿Cómo se asegura que las prioridades definidas responden a las necesidades reales del sector agropecuario y no a intereses particulares? La falta de fundamentación técnica y normativa subraya la extralimitación de competencias del Ministerio y la inconsistencia de la Resolución con el marco legal aplicable. Este vacío normativo pone en riesgo la estabilidad del sistema parafiscal y compromete su capacidad para responder de manera equitativa y efectiva a las necesidades del sector.

En consecuencia, el numeral 2 del artículo 5 de la Resolución introduce criterios de destinación que no encuentran sustento en la Ley 101 de 1993 ni en el Decreto 111 de 1996. Estas disposiciones generan riesgos de arbitrariedad, desvío de recursos y conflictos en el sector agropecuario, al tiempo que vulneran principios fundamentales como la destinación específica. Estas inconsistencias configuran una infracción de las normas en que debería fundarse, lo que justifica la declaratoria de nulidad de las disposiciones demandadas.

De manera similar, el artículo 10 de la Resolución establece una preferencia específica hacia organizaciones de campesinos, pequeños y medianos productores agropecuarios, piscícolas, apícolas, avícolas, entre otros. Esto contradice el artículo 34 de la Ley 101, que asigna la administración de los recursos a las entidades gremiales sin priorizar a determinados beneficiarios, garantizando que los recursos se destinen al beneficio general del sector que los genera.

La preferencia introducida por el artículo 10 plantea múltiples interrogantes y posibles consecuencias negativas. ¿Qué ocurre, por ejemplo, con los medianos y grandes productores agropecuarios que también contribuyen significativamente a los recursos parafiscales, pero no se encuentran incluidos en esta priorización? ¿Es justo que quienes generan una parte sustancial de los ingresos de estos fondos sean relegados en la distribución de los beneficios? Este tipo de favoritismo puede generar un desequilibrio en el sector, desincentivar la

contribución a estos fondos y, en última instancia, socavar la confianza de los actores económicos en el sistema parafiscal.

Además, la Resolución no define con claridad los criterios para identificar a los beneficiarios priorizados, lo que introduce una alta discrecionalidad administrativa. ¿Qué parámetros deben seguirse para determinar quién es un pequeño o mediano productor? ¿Cómo se garantiza que los recursos no terminen concentrándose en un grupo limitado de beneficiarios que podrían no representar los intereses generales del sector? Esta ambigüedad incrementa el riesgo de arbitrariedad, lo que podría derivar en conflictos entre los actores del sector o, incluso, en cuestionamientos legales posteriores.

Por otra parte, la Ley 101, al asignar la administración de los recursos a las entidades gremiales, busca asegurar una gestión técnica, transparente y orientada exclusivamente a los objetivos sectoriales definidos por la ley. La introducción de preferencias específicas por parte del Ministerio de Agricultura, a través de la Resolución altera esta estructura. Se corre el riesgo de politizar la distribución de los recursos, utilizándolos como herramientas para atender demandas específicas de ciertos grupos.

Esta situación hipotética puede agravarse si consideramos escenarios extremos. ¿Qué impediría que futuras resoluciones continúen ampliando esta priorización, desplazando completamente a otros sectores igualmente relevantes dentro del ámbito agropecuario? Por ejemplo, si en el futuro se decide priorizar exclusivamente a organizaciones campesinas y piscícolas, ¿qué ocurriría con los productores del sector avícola o apícola, que también son parte integral del sector agropecuario? Este tipo de medidas fragmentadas e inconsultas podría desarticular la estructura solidaria sobre la cual se sustentan los fondos parafiscales, afectando su sostenibilidad a largo plazo.

Los recursos parafiscales son obligatorios y deben ser utilizados exclusivamente para beneficiar al conjunto de los contribuyentes que los generan, sin establecer distinciones o preferencias que no estén previamente determinadas por el legislador. La Resolución, al establecer prioridades hacia ciertos grupos, no solo desconoce este principio, sino que crea un precedente peligroso: ¿qué garantías tienen los contribuyentes de que sus aportes serán manejados con imparcialidad y transparencia?

Finalmente, cabe preguntarse si el Ministerio de Agricultura evaluó adecuadamente el impacto de esta medida sobre el ecosistema agropecuario y su dinámica de libre competencia. La preferencia otorgada a ciertos grupos beneficiarios, sin una justificación técnica o legal clara, podría configurar un comportamiento contrario a los principios que rigen la competencia económica en Colombia, tal como lo establecen el artículo 1 de la Ley 155 de 1959 y el artículo 47 del Decreto 2153 de 1992, que prohíben prácticas que restrinjan, distorsionen o limiten la competencia en los mercados.

Al favorecer a ciertos actores en la asignación de recursos parafiscales, se introduce una distorsión en el mercado que afecta la equidad y genera una discriminación arbitraria entre los participantes. Este tipo de acciones podría interpretarse como una práctica que restringe la capacidad de algunos productores para competir en igualdad de condiciones, lo que no solo

vulnera el principio de neutralidad en la administración de los recursos públicos, sino que también atenta contra la estabilidad económica y social del sector agropecuario.

La libre competencia, tal como lo consagra el artículo 333 de la Constitución Política, exige que el Estado promueva condiciones equitativas y evite actuaciones que favorezcan de manera desproporcionada a ciertos agentes. Por tanto, decisiones como las adoptadas en la Resolución 124 no solo comprometen la distribución justa y transparente de los recursos, sino que también podrían generar desincentivos para aquellos productores que, siendo contribuyentes significativos de los fondos parafiscales, quedan excluidos de los beneficios. Esta situación amenaza con romper el equilibrio necesario para la sostenibilidad y cohesión del ecosistema agropecuario, evidenciando la falta de un análisis integral y jurídico previo a la expedición de la norma.

También, el Decreto 111 de 1996 refuerza la obligatoriedad de que los recursos parafiscales se administren conforme a las disposiciones de la ley que los crea. En particular, el artículo 29 dispone que estos recursos deben destinarse exclusivamente al objeto señalado por la norma que los regula y que cualquier desviación de estos fines constituye una infracción del principio de legalidad y la reserva de ley.

La Resolución, en el artículo 10, introduce criterios nuevos sobre la destinación de los recursos parafiscales, que no tienen respaldo en la ley que los crea. La inclusión de beneficiarios preferenciales y programas sociales y de infraestructura como fines de estos recursos altera la naturaleza específica de los mismos, desconociendo el mandato del Decreto 111. Esto implica que el Ministerio de Agricultura actuó sin fundamento legal, al modificar un elemento esencial de las contribuciones parafiscales que corresponde únicamente al legislador.

Por otro lado, el Decreto 1985 de 2013, que regula la estructura y funciones del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, no otorga competencia al Ministerio para redefinir la destinación de los recursos parafiscales. Este decreto limita las facultades del Ministerio a actividades de seguimiento y control, sin permitirle establecer criterios nuevos sobre los fines o beneficiarios de estos recursos. La Resolución, al invocar este decreto como fundamento, interpreta de manera errónea las competencias asignadas al Ministerio, utilizándolo como una habilitación que no existe en el ordenamiento jurídico.

Esta interpretación indebida del Decreto 1985 evidencia que la Resolución fue expedida sin observar las normas superiores que deberían haber fundamentado su contenido. La falta de una base normativa clara y la utilización de disposiciones reglamentarias inapropiadas constituyen un vicio de nulidad por infracción de las normas aplicables.

La expedición de la Resolución con infracción de las normas en que debería fundarse no solo configura un vicio de nulidad formal, sino que también genera graves afectaciones prácticas. La falta de fundamento legal introduce incertidumbre en la administración de los recursos parafiscales, comprometiendo la transparencia y la confianza de los actores del sector agropecuario en el sistema. Además, la priorización arbitraria de ciertos beneficiarios puede generar desigualdades y conflictos entre los diferentes actores del sector, afectando la eficiencia y equidad en el uso de estos recursos

3.3. Nulidad del numeral 2 artículo 5 y artículo 10 de la Resolución 124 del 17 de mayo de 2024 por expedirse de forma irregular.

Establece el numeral 8° del artículo 8° de la Ley 1437 de 2011 lo siguiente:

“Artículo 8°. Deber de información al público. Las autoridades deberán mantener a disposición de toda persona información completa y actualizada, en el sitio de atención y en la página electrónica, y suministrarla a través de los medios impresos y electrónicos de que disponga, y por medio telefónico o por correo, sobre los siguientes aspectos:

(...)8. Los proyectos específicos de regulación y la información en que se fundamenten, con el objeto de recibir opiniones, sugerencias o propuestas alternativas. Para el efecto, deberán señalar el plazo dentro del cual se podrán presentar observaciones, de las cuales se dejará registro público. En todo caso la autoridad adoptará autónomamente la decisión que a su juicio sirva mejor el interés general. (Negritas fuera del texto)”

Adicionalmente, establece el artículo 2.1.2.1.21 del Decreto 1081 de 2015:

“Artículo 2.1.2.1.21. Aplicación del presente título para la expedición de resoluciones que no requieren firma del Presidente de la República y por las demás entidades de la rama ejecutiva del orden nacional. La expedición de resoluciones que no requieran firma del Presidente de la República deberán sujetarse a lo previsto en este título, en relación con:

- 1. La estricta sujeción a la Constitución y a los principios de legalidad, reserva legal y jerarquía normativa.*
- 2. La elaboración, archivo y conservación de la memoria justificativa de la expedición del acto.*
- 3. La observancia de los aspectos que debe contemplar el estudio de viabilidad jurídica previsto en el artículo 2.1.2.1.7. de este Decreto.*
- 4 La verificación del cumplimiento de los deberes de publicidad y consulta cuando haya lugar a ello.*
- 5. El deber de información y coordinación con las demás dependencias de la Administración interrelacionadas con la materia regulada.*
- 6. La aplicación de los principios de claridad, precisión, sencillez y coherencia en la redacción de los textos.*
- 7. La estructura del acto, exigencia de citar las normas de rango superior que otorgan la competencia para su expedición y de señalar expresamente aquellas disposiciones que quedan derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas”.*

La nulidad del numeral 2 del artículo 5 y del artículo 10 de la Resolución 124 del 17 de mayo de 2024 se configura también por la omisión de las exigencias legales que regulan el proceso de expedición de actos administrativos de contenido general, como lo dispone el numeral 8 del artículo 8 de la Ley 1437 de 2011 y el artículo 2.1.2.1.21 del Decreto 1081 de 2015. Estas disposiciones imponen a las autoridades administrativas el deber de publicar previamente los

proyectos de regulación para recibir observaciones y comentarios de los interesados, garantizando así la participación efectiva en el proceso regulatorio y la transparencia en la toma de decisiones. Sin embargo, en el caso de la Resolución demandada, esta obligación fue desconocida, lo que constituye una irregularidad en su expedición.

La omisión de esta obligación no solo afecta el procedimiento, sino que también vulnera los principios de legalidad, transparencia y participación ciudadana. El incumplimiento de los deberes de publicidad y consulta impidió que los interesados, incluidos los gremios y actores del sector agropecuario directamente afectados, tuvieran la oportunidad de expresar sus opiniones, sugerencias o propuestas alternativas respecto de las disposiciones ahora demandadas. Esta falta de publicidad y consulta previa compromete la legitimidad del acto administrativo y configura una causal de nulidad por irregularidad en su expedición, en los términos de los artículos 137 y 138 de la Ley 1437 de 2011. Por lo tanto, no solo los artículos 5 y 10 de la Resolución 124 deben ser declarados nulos, sino que la irregularidad afecta la validez integral de la Resolución.

IV. COADYUVANCIA A LAS PRETENSIONES

Por las razones expuestas, solicito al Consejo de Estado, acoger la pretensión única de la demanda y declarar la nulidad del artículo 5 numeral 2 y el artículo 10 de la Resolución Número 000124 del 17 de mayo de 2024 “*Por la cual se crea el programa de fomento a la Asociatividad Rural Productiva ‘Confianza Colombia’ en el marco de la Reforma Rural Integral*” proferida el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

V. COADYUVANCIA A LAS PRUEBAS

En el siguiente enlace se anexa para consulta pública:

https://drive.google.com/drive/folders/1PvmqIzmogclTL_iPA-Rci8XaKjggzKP3?usp=sharing

Anexo No. 1	Certificado de existencia y representación legal Fundación para el Estado de Derecho y cédula de ciudadanía representante legal.
--------------------	--

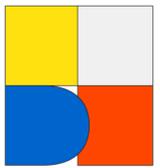
VI. NOTIFICACIONES

La parte coadyuvante **FEDe.Colombia** recibirá notificaciones:

Dirección: Cr 1 Este No. 72 A 03

Teléfono: 313393529

Correo electrónico: notificaciones@fedecolombia.org



Fundación
para el Estado
de Derecho

Cordialmente,

ANDRÉS CARO BORRERO

C.C 1.136.883.888

Representante legal

FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO

NIT 901.652-590-1