

Bogotá, D.C., 7 de noviembre de 2025

Honorable

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA -REPARTO-
Ciudad

Asunto: Acción de cumplimiento
Actor: Fundación para el Estado de Derecho (FEDe. Colombia)
Accionado: Instituto Colombiano Agropecuario – ICA-

Cordial saludo:

La **FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO** (en adelante FEDe. Colombia), identificada con NIT 901.652.590-1, domiciliada en la ciudad de Bogotá, organización que tiene por objeto defender el Estado de Derecho, las libertades individuales y el gobierno constitucional en Colombia, presenta **ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO** contemplada en el artículo 87 de la Constitución, desarrollada en la Ley 393 de 1997 y la Ley 1437 de 2011, en contra del **INSTITUTO COLOMBIANO AGROPECUARIO** (en adelante ICA) por la renuencia en el cumplimiento de los deberes consagrados en los incisos 1, (parcial), 3 y 4 del artículo 10 de la Ley 1474 de 2011 - Estatuto Anticorrupción-, los cuales imponen a las entidades públicas el deber de limitar la publicidad oficial al cumplimiento de su finalidad institucional, y prohíben expresamente su utilización para la promoción de servidores públicos o para la difusión de asuntos ajenos a las funciones que legalmente les corresponden.

I. NORMA CON FUERZA MATERIA DEL LEY INCUMPLIDA

La Ley 1474 de 2011 “*por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública*”, publicada en el Diario Oficial 48.128 de 12 de julio, dentro de las medidas administrativas para la lucha contra la corrupción, fijó en su artículo 10 límites estrictos al uso de la publicidad oficial, con el fin de asegurar que los recursos públicos destinados a divulgación institucional se orienten al cumplimiento de las finalidades legales de cada entidad y a garantizar el derecho ciudadano a la información (anexo 2):

“LEY 1474 DE 2011

(julio 12)

Diario Oficial No. 48.128 de 12 de julio de 2011

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública (...)

“ARTÍCULO 10. PRESUPUESTO DE PUBLICIDAD. Los recursos que destinen las entidades públicas y las empresas y sociedades con participación mayoritaria del Estado del orden nacional y territorial, en la divulgación de los programas y políticas que realicen, a través de publicidad oficial o de cualquier otro medio o mecanismo similar que implique utilización de dineros del Estado, deben buscar el cumplimiento de la finalidad de la respectiva entidad y garantizar el derecho a la información de los ciudadanos. En esta publicidad oficial se procurará la mayor limitación, entre otros, en cuanto a contenido, extensión, tamaño y medios de comunicación, de manera tal que se logre la mayor austeridad en el gasto y la reducción real de costos.

Los contratos que se celebren para la realización de las actividades descritas en el inciso anterior deben obedecer a criterios preestablecidos de efectividad, transparencia y objetividad.

Se prohíbe el uso de publicidad oficial, o de cualquier otro mecanismo de divulgación de programas y políticas oficiales, para la promoción de servidores públicos, partidos políticos o candidatos, o que hagan uso de su voz, imagen, nombre, símbolo, logo o cualquier otro elemento identificable que pudiese inducir a confusión.

En ningún caso las entidades objeto de esta reglamentación podrán patrocinar, contratar o realizar directamente publicidad oficial que no esté relacionada en forma directa con las funciones que legalmente debe cumplir, ni contratar o patrocinar la impresión de ediciones de lujo o con policromías.

PARÁGRAFO 1o. <Parágrafo derogado por el artículo 50 de la Ley 1551 de 2012>

PARÁGRAFO 2o. Lo previsto en este artículo no se aplicará a las Sociedades de Economía Mixta ni a las empresas industriales y comerciales del Estado que compitan con el sector público o privado o cuando existan motivos de interés público en salud. Pero en todo caso su ejecución deberá someterse a los postulados de planeación, relación costo beneficio, presupuesto previo y razonabilidad del gasto.

PARÁGRAFO 3o. Las entidades del orden nacional y territorial a que se refiere esta disposición están obligadas a publicar periódicamente en su página de Internet toda la información relativa al presupuesto, planificación y gastos en las actividades descritas en el inciso primero de este artículo”. -subrayado fuera del texto-.

II. AUTORIDAD RENUENTE

La presente acción de cumplimiento va dirigida contra:

El **INSTITUTO COLOMBIANO AGROPECUARIO** identificado con NIT. 899.999.069-7 representado por **PAULA ANDREA CEPEDA RODRÍGUEZ** o quien haga sus veces.

III. HECHOS CONSTITUTIVOS DE INCUMPLIMIENTO

3.2. Incumplimiento del régimen de publicidad oficial por parte del Instituto Colombiano Agropecuario

1. El sábado 6 de septiembre de 2025 en horas de la noche, los jefes o líderes de los equipos de comunicaciones de las entidades del Gobierno nacional fueron convocados a una reunión con el presidente de la República, programada para el día siguiente, domingo 7 de septiembre, a las 10:00 a.m. en la Casa de Nariño.

2. El propósito de la reunión fue hacer un llamado de atención por parte del presidente a las oficinas de comunicaciones de las entidades del Gobierno nacional, con el fin de intensificar, promover y divulgar sus mensajes, en lo que sería una estrategia de comunicación unificada coordinada por la Secretaría de Prensa y Comunicaciones de la Presidencia de la República¹.

¹ Lo anterior fue corroborado en respuestas a derechos de petición elevados por FEDe. Colombia (anexo 19)

3. El 12 de septiembre de 2025, el presidente de la República, en alocución pública, se refirió a los hallazgos de la Contraloría General de la República en materia de salud relacionados con la Nueva EPS².

Según revelaciones periodísticas, estas comunicaciones harían parte de una estrategia de comunicación coordinada por el Gobierno nacional, orientada a “visibilizar el colapso del modelo EPS, legitimar la intervención estatal, y posicionar al Presidente como líder que actúa desde la verdad, la justicia y la soberanía³”.



3. Tras dicho anuncio, distintas entidades estatales replicaron apartes de la alocución en sus redes oficiales, acompañando el mensaje de la etiqueta #SeRobaronLaSalud, incluidas entidades cuya misionalidad no guarda relación directa con el sector salud⁴.

4. Entre las entidades se encuentra el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), una entidad descentralizada adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, cuyo objeto es:

“[C]ontribuir al desarrollo sostenido del sector agropecuario, pesquero y acuícola, mediante la prevención, vigilancia y control de los riesgos sanitarios, biológicos y químicos para las especies animales y vegetales, la investigación aplicada y la administración, investigación y ordenamiento de los recursos pesqueros y acuícolas, con el fin de proteger la salud de las personas, los animales y las plantas y asegurar las condiciones del comercio”⁵

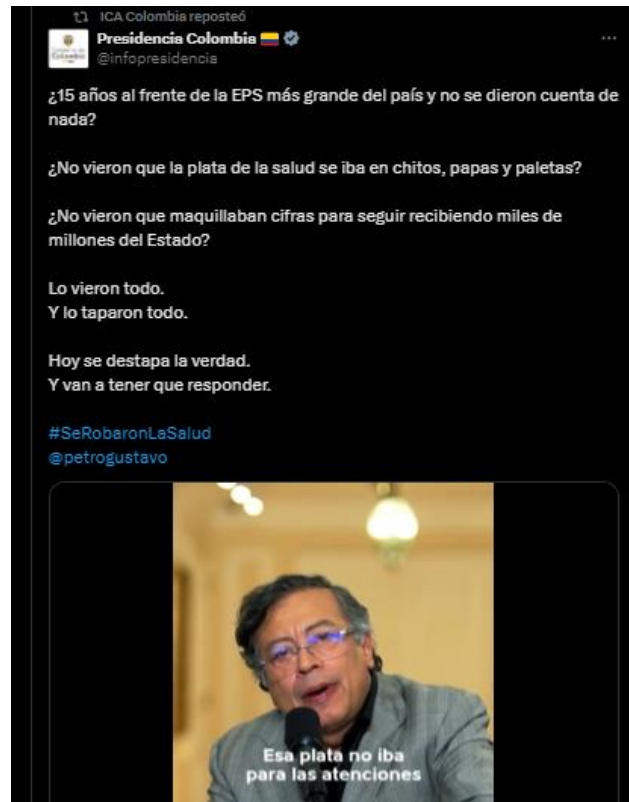
² Presidencia de la República, Alocución del Presidente de la República, Gustavo Petro Urrego, [YouTube], 12 de septiembre de 2025, <https://www.youtube.com/watch?v=2ru8no7kKCA>

³ @Danielbricen, 15 de septiembre de 2025, 4:59pm, <https://x.com/danielbricen/status/1967709785480106230?s=46> (anexo 3)

⁴ Pablo Manrique, “Las redes del gobierno como bodega de Petro: así se movieron 77 cuentas oficiales”, La Silla Vacía, 15 de septiembre de 2025, <https://www.lasillavacia.com/silla-nacional/las-redes-del-gobierno-como-bodega-de-petro-asi-se-movieron-77-cuentas-oficiales/> (anexo 4)

⁵ Artículo 5, Decreto 4765 de 2008.

5. El 12 de septiembre el ICA repostó en su cuenta oficial de X (antes Twitter), información publicada por la Presidencia sobre el caso de la Nueva EPS⁶:



6. El 14 de septiembre, la entidad volvió a publicar a través de su cuenta oficial información sobre los pronunciamientos por parte del jefe de Estado frente al caso de la Nueva EPS⁷:



⁶ ICA, @ICACOLOMBIA, 13 de septiembre de 2025, 6:08 p.m., <https://x.com/infopresidencia/status/1967002445793685702> (anexo 5)

⁷ ICA, @ICACOLOMBIA, 14 de septiembre de 2025, 6:01 p.m., <https://x.com/ICACOLOMBIA/status/1967363176783368356> (anexo 6)

7. Durante la misma jornada, nuevamente, la entidad reposteo en su cuenta oficial la publicación de la Presidencia sobre el pronunciamiento hecho por el presidente⁸



9. El 17 de septiembre, el ICA divulgó información alusiva a la descertificación de Colombia como aliado de la lucha contra el narcotráfico, resaltando la imagen y gestión del presidente, junto con la etiqueta #TrumSeEquivocóDePaís⁹:



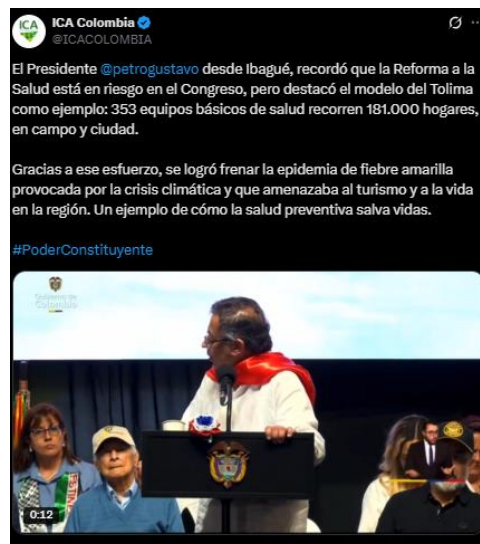
⁸ICA, @ICACOLOMBIA, 14 de septiembre de 2025, 5:59 p.m., <https://x.com/ICACOLOMBIA/status/1967363176783368356> (anexo 7)

⁹@ICACOLOMBIA, 17 de septiembre, <https://x.com/ICACOLOMBIA/status/1968477469477863535> (anexo 8)

10. El 26 de septiembre, con ocasión del discurso del presidente en la Asamblea de la ONU, el ICA publicó mensajes alusivos a su intervención con la etiqueta #PetroLíderMundial¹⁰:



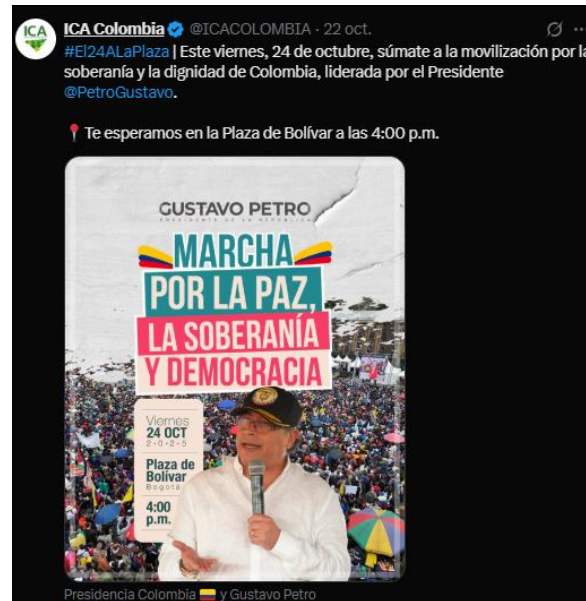
11. Con ocasión de la movilización convocada por el presidente de la República el 3 de octubre en la ciudad de Ibagué, el ICA publicó en repetidas oportunidad mensajes invitando a participar, así como mensajes alusivos al discurso del mandatario, junto con la etiqueta #PoderConstituyente¹¹:



¹⁰ @ICACOLOMBIA, 26 de septiembre de 2025, <https://x.com/ICACOLOMBIA/status/1971729455614968002>, <https://x.com/ICACOLOMBIA/status/1971739148483498418> (anexo 9)

¹¹@ICACOLOMBIA, 3 de octubre de 2025, <https://x.com/ICACOLOMBIA/status/1974301856017863068>, <https://x.com/ICACOLOMBIA/status/1974308425661071530> (anexo 10)

12. El 22 de octubre, la entidad volvió a publicar información ajena a su objeto misional con ocasión de la convocatoria realizada por el presidente a la movilización “*por la soberanía y la dignidad de nuestro país*” con la etiqueta #El24ALaPlaza¹²:



10. Nuevamente, el 23 de octubre publicó mensajes convocando a la movilización organizada por el Gobierno nacional: “*Por los sueños de un país en Paz, por la independencia que nos pertenece, por la democracia que nos une. Nos vemos este 24 de octubre, 4:00 p.m., en la Plaza de Bolívar. #El24ALaPlaza*”¹³:

¹²@ICACOLOMBIA, 22 de octubre de 2025, 4:59 p.m.
<https://x.com/ICACOLOMBIA/status/1981118186805215253> (anexo 11)

¹³@ICACOLOMBIA, 23 de octubre de 2025, 2:26 p.m.
<https://x.com/ICACOLOMBIA/status/1981442181081538996> (anexo 12)



11. Durante la misma jornada, replicó la invitación a la movilización en repetidas ocasiones:



14 15

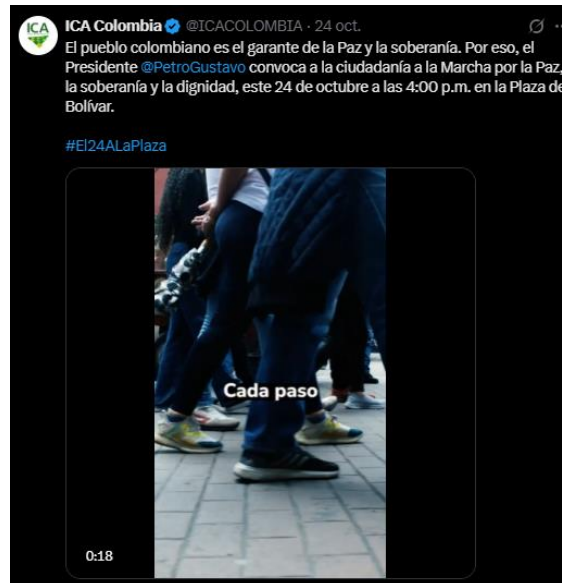


12. El 24 de octubre, otra vez, el ICA divulgó información sobre la movilización convocada en la Plaza de Bolívar¹⁶:

¹⁴@ICACOLOMBIA, 23 de octubre de 2025, 4:27 p.m., <https://x.com/ICACOLOMBIA/status/1981472447875412342> (anexo 13)

¹⁵@ICACOLOMBIA, 23 de octubre de 2025, 6:03 p.m., <https://x.com/ICACOLOMBIA/status/1981496607716585929> (anexo 14)

¹⁶@ICACOLOMBIA, 24 de octubre de 2025, 7:22 a.m., <https://x.com/ICACOLOMBIA/status/1981697848115974305> (anexo 15)



13. Las publicaciones realizadas a través de la cuenta oficial del ICA (@ICACOLOMBIA) constituyen publicidad oficial, en la medida en que corresponden a comunicaciones institucionales dirigidas a la ciudadanía. Conforme al artículo 10 de la Ley 1474 de 2011, la publicidad oficial comprende toda forma de comunicación o divulgación institucional dirigida al público, con el fin de dar a conocer servicios, planes, programas, proyectos o campañas relacionados con las funciones y competencias de la entidad.

14. El contenido difundido no se ajusta al objeto misional del ICA, y corresponde a mensajes de carácter gubernamental ajenos a las finalidades y funciones propias de la entidad, en los que se incluye la promoción de servidores públicos como el presidente de la República, lo cual se encuentra prohibido por los incisos tercero y cuarto del artículo 10 de la Ley 1474 de 2011

15. FEDe. Colombia radicó petición de información en los siguientes términos (anexo 16):

“II. SOLICITUDES

Por lo anterior, se solicita a la entidad:

1. Indique si funcionarios del ICA participaron en la reunión realizada en la Presidencia de la República, convocada por esta u otra entidad del Gobierno nacional en la que se trataron asuntos relacionados con la estrategia de comunicación gubernamental. Al respecto, precise:

- *La fecha, hora y lugar de la reunión.*
- *La entidad o dependencia convocante y los temas tratados.*
- *El nombre, cargo y funciones de los asistentes por parte del ICA.*
- *Si existió acta, resumen, comunicación posterior o cualquier instrucción escrita o verbal sobre la orden impartida. En caso afirmativo suministre copia de los documentos.*

2. Informe el mecanismo a través del cual se coordinan las instrucciones o recomendaciones impartidas en materia de divulgación de información oficial, indicando si se utilizan chats de coordinadores de comunicaciones, grupos

de mensajería, correos electrónicos, circulares, reuniones periódicas o instrucciones verbales u otros. Aporte copia de los mensajes, comunicaciones, circulares, oficios o piezas recibidas por la entidad con ese propósito.

3. En relación con la campaña realizada alrededor del caso de la Nueva EPS a partir de la alocución presidencial el pasado 12 de septiembre, indique:

- El medio a través del cual llegaron las piezas comunicacionales a la entidad (chat, correo electrónico, circular, instrucción directa u otro).*
- El nombre, cargo y entidad de origen de la persona o dependencia que remitió dichas piezas.*
- El nombre, cargo y funciones de la persona o área del ICA que las recibió y ejecutó su publicación.*
- La ruta administrativa o procedimiento interno seguido para su aprobación y difusión, indicando si existió algún acto administrativo, instrucción interna o aval de un superior jerárquico.*

4. Informe el nombre, cargo y funciones de los responsables del área de comunicaciones del ICA, especificando sus roles frente a la definición, diseño y difusión de contenidos institucionales.

5. Indique la justificación legal, técnica y presupuestal invocada por el ICA para difundir campañas o mensajes no relacionados con sus funciones misionales, incluyendo, a título de ejemplo, los vinculados con el caso de la Nueva EPS.

16. De igual manera, la Fundación elevó solicitud de cumplimiento previa la interposición de una acción de cumplimiento ante la entidad en los siguientes términos (anexo 17):

“III. SOLICITUD DE CUMPLIMIENTO

Se solicita al ICA a dar cumplimiento inmediato a los incisos 1, 3 y 4 del artículo 10 de la Ley 1474 de 2011 en los siguientes términos:

i) Que toda actividad de divulgación adelantada por la entidad a través de sus canales oficiales de comunicación se limite a buscar el cumplimiento de la finalidad de la entidad, orientándose a informar a la ciudadanía sobre sus programas, planes, proyectos y servicios.

ii) Que se abstenga de utilizar la publicidad oficial o cualquier otro mecanismo de divulgación de información institucional para la promoción o exaltación de servidores públicos, o para replicar mensajes ajenos a su misión legal.

iii) Que se proceda al retiro de las publicaciones que no se ajusten a la finalidad institucional ni a las funciones legales de la entidad y que contravengan las prohibiciones previstas en los incisos 1, 3 y 4 del artículo 10 de la Ley 1474 de 2011-Estatuto Anticorrupción-.

Esta solicitud se formula como requerimiento previo a la eventual interposición de una acción de cumplimiento, en relación con un deber legal determinado, vigente y atribuido normativamente a la entidad destinataria, de conformidad con el artículo 8 de la Ley 393 de 1997”

Sin embargo, la entidad guardó silencio ante la petición de información y frente a la solicitud de cumplimiento.

17. Con lo anterior, se constata la renuencia por parte del ICA frente al cumplimiento de lo previsto en el artículo 10 de la Ley 1474 de 2011 y lo expresamente establecido en cuanto a la finalidad de la publicidad oficial y las prohibiciones en su uso por parte de las entidades del Estado.

18. El 7 de noviembre de 2025, el presidente de la República publicó en su cuenta oficial de la red social X (antes Twitter) el siguiente mensaje¹⁷:



El mensaje en respuesta a la noticia de admisión por parte de esta jurisdicción de una acción de cumplimiento similar presentada frente a otras entidades del orden nacional pretende justificar la utilización de los canales institucionales de comunicación bajo el argumento de la jefatura del Estado y el respaldo popular del mandatario.

Sin embargo, tales manifestaciones no alteran el marco jurídico aplicable, ni eximen a las entidades del deber de cumplir las leyes vigentes. El ICA está sujeto al principio de legalidad (artículo 6 de la Constitución) y debe ajustar su actuación a las prohibiciones expresas contenidas en el artículo 10 de la Ley 1474 de 2011. El ICA no puede ejecutar instrucciones o estrategias de comunicación que, bajo pretexto de provenir del jefe de Estado, contraríen mandatos legales o desnaturalicen su función misional.

Por el contrario, la obligación de cumplir la ley prevalece sobre cualquier orden de redes sociales y si el presidente de la República considera que dichas restricciones deben modificarse, debe promover el correspondiente cambio normativo ante el Congreso de la República, único órgano competente para ello. Hasta tanto no ocurra, las entidades públicas -incluido el ICA- tienen el deber ineludible de respetar y hacer cumplir las limitaciones legales en materia de publicidad estatal.

IV. FUNDAMENTOS DE DERECHO

4.1. Sobre la procedencia de la acción de cumplimiento

1. El artículo 87 de la Constitución establece que toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o un acto administrativo, a efectos de que se ordene a la autoridad renuente el cumplimiento del deber omitido.

¹⁷ @petrogustavo, 6 de noviembre, 3:52 p.m., <https://x.com/petrogustavo/status/1986537299405062417?s=46>

2. La Ley 393 de 1997 desarrolló los requisitos (artículo 10), procedibilidad (artículo 8) y oportunidad (artículo 7) para el ejercicio de la acción de cumplimiento. Por su parte, la Ley 1437 de 2011 señaló el derecho de las personas de exigir el cumplimiento de las responsabilidades de los servidores públicos y de los particulares que cumplan funciones administrativas (artículo 5, numeral 7); de igual forma instituyó el cumplimiento de normas con fuerza material o actos administrativos (artículo 146).

Sobre la procedencia de la acción de cumplimiento la Corte Constitucional ha manifestado que:

“El objeto y finalidad de esta acción es otorgarle a toda persona, natural o jurídica, e incluso a los servidores públicos, la posibilidad de acudir ante la autoridad judicial para exigir la realización o el cumplimiento del deber que surge de la ley o del acto administrativo y que es omitido por la autoridad, o el particular cuando asume este carácter. De esta manera, la referida acción se encamina a procurar la vigencia y efectividad material de las leyes y de los actos administrativos, lo cual conlleva la concreción de principios medulares del Estado Social de Derecho, que tienden a asegurar la vigencia de un orden jurídico, social y económico justo.

En conclusión, la acción de cumplimiento que consagra el artículo 87 de la Constitución, es el derecho que se le confiere a toda persona, natural o jurídica, pública o privada, en cuanto titular de potestades e intereses jurídicos activos frente a las autoridades públicas y aún de los particulares que ejerzan funciones de esta índole, y no meramente destinataria de situaciones pasivas, concretadas en deberes, obligaciones o estados de sujeción, demandados en razón de los intereses públicos o sociales, para poner en movimiento la actividad jurisdiccional del Estado, mediante la formulación de una pretensión dirigida a obtener el cumplimiento de una ley o de un acto administrativo que ha impuesto ciertos deberes u obligaciones a una autoridad, la cual se muestra renuente a cumplirlos.

El referido derecho se nutre del principio constitucional de la efectividad de los derechos que es anejo al Estado Social de Derecho, pues si éste busca crear unas condiciones materiales de existencia que aseguren una vida en condiciones dignas y justas a los integrantes de la comunidad, y la acción de los poderes públicos para lograr estos propósitos se traducen en leyes y actos administrativos, toda persona como integrante de ésta, en ejercicio del derecho de participación política e interesado en que dichos cometidos materiales se realicen, tiene un poder activo para instar el cumplimiento de dichas leyes y actos, acudiendo para ello al ejercicio de una acción judicial.”¹⁸.

Ahora bien, los incisos 1, 2 y 3 del artículo 10 de la Ley 1474 de 2011 establecen un deber legal, vigente, claro y atribuido normativamente a las entidades públicas del nivel nacional, y en consecuencia a la entidad accionada. Por ello, la presente acción reúne todos los requisitos para su procedencia:

- i) El deber cuyo cumplimiento se exige está consagrado en una norma vigente con fuerza material de ley.
- ii) El mandato es imperativo e inobjetable en cabeza de una autoridad. El artículo 10 prohíbe expresamente el uso de publicidad oficial para la promoción de servidores públicos y exige que la publicidad esté relacionada directamente con las funciones legales de la entidad.

¹⁸ Corte Constitucional, Sentencia C-157 de 1998. MP. Antonio Barrera Carbonell y Hernando Herrera Vergara.

iii) Se prueba la renuencia, toda vez que el Instituto Colombiano Agropecuario fue requerido en su cumplimiento mediante solicitud del 25 de septiembre, frente a la cual la entidad guardó silencio.

iv) La acción de cumplimiento es la única vía judicial posible para que la entidad renuente cumpla con el mandato legal establecido en el artículo 10 de la Ley 1474 de 2011.

En síntesis, el uso de publicidad oficial por parte del ICA en contravía de la prohibición legal y la finalidad expresamente permitida en la ley confirma la procedencia de la acción de cumplimiento para exigir que se ajuste a la ley y cese la conducta prohibida.

4.2. Sobre el concepto de publicidad oficial y sus limitaciones legales

El artículo 20 de la Constitución establece el derecho de informar y recibir información veraz e imparcial. En materia de publicidad, este derecho se conecta con el artículo 209 constitucional, que establece que la función administrativa se rige bajo los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad.

Como desarrollo de estos mandatos, la Ley 1474 de 2011- Estatuto Anticorrupción-, reguló el régimen de publicidad estatal, y consagró el deber de que los recursos que las entidades públicas y las empresas y sociedades con participación mayoritaria del Estado se orienten exclusivamente al cumplimiento de su misionalidad:

“[L]a divulgación de los programas y políticas que realicen, a través de publicidad oficial o cualquier otro medio o mecanismo similar que implique utilización de dineros del Estado debe buscar la finalidad de la respectiva entidad y garantizar el derecho a la información de los ciudadanos”.

En esta misma disposición prohibió de manera expresa:

- i) Utilizar la publicidad oficial o cualquier mecanismo de divulgación de programas oficiales para la promoción de servidores públicos.
- ii) Que las entidades contraten, patrocinen o realicen directamente publicidad oficial que no está relacionada con las funciones que legalmente deben cumplir.

En las discusiones sobre el proyecto que dio lugar a la Ley 1474 de 2011, en la génesis del artículo 10 se encontraba la preocupación por los gastos en publicidad estatal así:

“Hay otro artículo sobre el presupuesto de publicidad, qué se quiere con este nuevo artículo, lo que se busca es que los gastos destinados a publicidad de parte de las entidades públicas no se incrementen o no haya un gasto exagerado previo, por ejemplo, a las diferentes elecciones, entonces siempre se mantendrá un gasto límite para las diferentes entidades (sic)”.

En los debates posteriores se introdujeron modificaciones con el propósito de que en materia de publicidad se tomaran medidas para garantizar la transparencia en la contratación, el respeto por la

libertad de expresión y el acceso a la información de los ciudadanos. Con ello, también se buscaba evitar que la publicidad oficial fuese un medio para resaltar el nombre de los gobernantes¹⁹.

En sentencia C-537 de 2012, la Corte Constitucional resaltó que el trámite legislativo del Estatuto Anticorrupción evidenció una preocupación constante por limitar el gasto público en publicidad oficial, tema abordado en todas las etapas del debate. Aunque el texto sufrió modificaciones posteriores, estas no alteraron su esencia, orientada a garantizar el uso eficiente y transparente de los recursos públicos como parte de la estrategia general para prevenir la corrupción y optimizar la gestión estatal²⁰.

Así las cosas, el origen de la prohibición del artículo 10 responde a una preocupación histórica del legislador por evitar que los recursos públicos destinados a la comunicación institucional se conviertan en instrumentos de propaganda política o de promoción personal de los servidores públicos. La publicidad oficial, al ser financiada con dineros del Estado, está sujeta a límites estrictos de necesidad, proporcionalidad y finalidad. No se trata de restringir la comunicación gubernamental, sino de preservar su carácter informativo, impersonal y orientado al servicio público.

En sentencia de 2017, el Consejo de Estado se refirió a la prohibición del artículo 10 de la Ley 1474 de promocionar servidores públicos, esto es *“dar a conocer, incrementar el nivel de aceptación (...) visibilizarlos ante la comunidad en general”*. En este punto, el alto tribunal precisó que el texto de la norma ofrece claridad al señalar que se prohíbe el uso de publicidad para dicho fin o de cualquier otro mecanismo de divulgación. Al respecto:

“El Estatuto Anticorrupción contenido en la Ley 1474 de 2011, si bien consideró legítima la necesidad institucional de informar o publicar los programas y las políticas oficiales bajo parámetros contenidos en su artículo 10, también propendió por disuadir el impulso de los servidores públicos de promocionarse a sí mismos y/o a otros servidores, so pretexto de la publicidad oficial o aprovechando los diferentes medios o mecanismos de información o divulgación que impliquen destinación de recursos públicos.”²¹

En la sentencia C-086 de 2025²², la Corte precisó que el propósito de la publicidad oficial es informar de manera objetiva e imparcial a la ciudadanía a través de distintos medios sobre la gestión estatal, bienes, servicios, planes, programas, proyectos, campañas, convocatorias y demás actividades relacionadas con las funciones de las entidades públicas, incluyendo publicaciones en medios de comunicación, vallas, volantes o piezas de difusión.

La Ley 2345 de 2023 constituye un desarrollo legislativo que refuerza la importancia y el sentido vinculante de las obligaciones previstas en el artículo 10 de la Ley 1474 de 2011, en cuanto reafirma y actualiza el régimen jurídico de la publicidad estatal, adaptándolo a las nuevas modalidades de comunicación institucional, incluyendo las redes sociales y los entornos digitales.

¹⁹ Gaceta del Congreso No. 607 de 2010, citada en sentencia C-537 de 2012

²⁰ Gaceta del Congreso No. 258 de 2011, https://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2011/gaceta_258.pdf

²¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, C.P., María Elizabeth García González, Bogotá, 16 de febrero de 2017, radicado: 66001-23-33-002-2015-00293-01 (PI)

²² http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/c-086_2025.html

Esta norma, de rango legal y de aplicación general a todas las entidades públicas del orden nacional y territorial, elimina cualquier margen de ambigüedad sobre el alcance de la prohibición de autopromoción de servidores públicos mediante el uso de recursos institucionales o de canales oficiales de comunicación.

El artículo 3 de la Ley 2345 de 2023 precisó lo que significa “Publicidad Estatal” al definirla como:

“Publicidad Estatal: *Cualquier forma de comunicación y divulgación de información dirigida al público en general, la cual se genere, transmita o divulgue a través de diferentes medios de comunicación y que sean contratados, pagados y/o gestionados por las entidades estatales para dar a conocer sus productos, bienes, servicios, planes, programas, proyectos, campañas, convocatorias, y demás actividades relacionadas con sus funciones y competencias legales.”*

Esta definición legal resulta de especial relevancia, en tanto actualiza el concepto de publicidad estatal, y confirma que las obligaciones y prohibiciones previstas en el artículo 10 de la Ley 1474 de 2011 se aplican a toda forma de comunicación institucional, incluyendo las piezas, publicaciones y contenidos difundidos a través de redes sociales, portales web y demás canales oficiales de las entidades públicas. En consecuencia, el deber de orientar la publicidad al cumplimiento de las funciones legales -y la correlativa prohibición de destinarla a fines de promoción personal o política- se extiende plenamente a la divulgación de información a través de la red social X (antes Twitter) del ICA.

Con ello, el legislador reconoció expresamente que la gestión o publicación directa de contenidos en redes sociales oficiales también constituye publicidad estatal, con independencia de si genera o no una erogación presupuestal. En ese sentido, la comunicación institucional digital se encuentra sometida a los mismos límites de necesidad, proporcionalidad y finalidad pública que la publicidad tradicional, pues compromete igualmente el uso de recursos humanos, técnicos e institucionales.

Por su parte, el artículo 6 de la Ley 2345 de 2023 estableció una prohibición categórica:

“ARTÍCULO 6o. PROHIBICIONES. *Se prohíbe todo gasto en la publicidad de naturaleza estatal, que tenga el objeto de autopromocionar, enaltecer o denigrar la imagen de funcionarios del gobierno nacional o territorial a través de la promoción de sus cuentas personales en redes sociales, y/o de partido o movimiento político y marcas de gobierno. (...) “*

Esta disposición, vigente desde el 30 de diciembre de 2023, ratifica que el uso de medios institucionales para promover la imagen o el discurso de funcionarios públicos constituye una infracción legal directa, incluso cuando no implique contratación externa ni gastos adicionales. La norma busca asegurar la neutralidad de la comunicación estatal y preservar la separación entre información pública y propaganda política, conforme a los principios de moralidad administrativa, transparencia e imparcialidad consagrados en el artículo 209 de la Constitución.

En síntesis, la Ley 2345 de 2023 refuerza el régimen de prohibiciones previsto en la Ley 1474 de 2011, trasladando su alcance al ámbito digital y reafirmando que la autopromoción de funcionarios a través de redes institucionales constituye un uso indebido de los recursos públicos y una distorsión de la función informativa del Estado. Con ello, el legislador reafirma que la comunicación pública

debe ser objetiva, impersonal y orientada al cumplimiento de los fines misionales, en garantía de la igualdad democrática y del derecho ciudadano a recibir información veraz, imparcial y de interés público.

La doctrina interamericana sobre libertad de expresión, especialmente la desarrollada por la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH, ha advertido que la publicidad estatal mal regulada o discrecional puede transformarse en una restricción indirecta al derecho a la información y a la libertad de expresión. En el documento *“Principios sobre regulación de la publicidad oficial”*²³, la Relatoría estableció que los Estados deben adoptar leyes claras y precisas que definan el objeto, los criterios de asignación, el contenido permitido, los mecanismos de control y las sanciones aplicables en materia de publicidad oficial, con el fin de evitar su utilización con fines propagandísticos, discriminatorios o de autopromoción política. Estos estándares encuentran correspondencia directa en las dos prohibiciones previstas en el artículo 10 de la Ley 1474 de 2011.

En primer lugar, la prohibición de utilizar la publicidad oficial para la promoción de servidores públicos desarrolla el principio interamericano según el cual la comunicación financiada con recursos públicos no puede emplearse para exaltar la imagen personal de funcionarios ni para inducir adhesión ideológica o electoral, pues ello convierte el gasto público en un instrumento de propaganda incompatible con la neutralidad y la igualdad democrática.

En segundo término, la prohibición de realizar publicidad ajena a las funciones legales de la entidad responde al deber estatal de garantizar que toda comunicación institucional esté vinculada de manera directa con la misión y las competencias de la entidad emisora, conforme a criterios de necesidad, proporcionalidad y finalidad pública. La Relatoría ha señalado que el uso de recursos, personal o infraestructura institucional para difundir mensajes desvinculados del objeto funcional de la entidad constituye una desviación del gasto público y una forma de distorsión comunicativa del poder estatal, que debe ser prevenida mediante controles efectivos de transparencia y rendición de cuentas.

Por lo anterior, dentro de los principios rectores de publicidad oficial, se encuentra lo relativo a los objetivos legítimos de la publicidad oficial. De manera explícita, la RELE estableció:

“Los Estados deben utilizar la pauta o publicidad oficial para comunicarse con la población e informar a través de los medios de comunicación social sobre los servicios que prestan y las políticas públicas que impulsan, con la finalidad de cumplir sus cometidos y garantizar el derecho a la información y el ejercicio de los derechos de los beneficiarios de las mismas o de la comunidad”.

En esa medida, aunado al propósito de utilidad pública de la publicidad oficial, esta debe ser clara, no inducir a error o confusión a los destinatarios sobre los fines de cada campaña, así como tampoco puede convertirse en un instrumento para deslegitimar a sectores de oposición o críticos de los gobiernos²⁴.

En este sentido, las limitaciones legales que el legislador colombiano incorporó en la Ley 1474 de 2011 no son una excepción aislada, sino la concreción de principios universales de integridad

²³ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *“principios sobre regulación de la publicidad oficial y libertad de expresión”*, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, 2012

²⁴ RELE, 2012, principio 2, 20-21.

administrativa y de salvaguarda de la libertad de expresión, ampliamente reconocidos en el derecho comparado. Países como España, México, Argentina, Canadá y el Reino Unido han adoptado normas similares que prohíben expresamente el uso de la publicidad oficial con fines partidistas, personales o ajenos a la competencia institucional, y exigen que toda comunicación estatal sea objetiva, imparcial y orientada al interés público.

El respeto a estas limitaciones resulta esencial para preservar la confianza ciudadana en las instituciones y asegurar que la comunicación estatal no se desvíe hacia objetivos personales, partidistas o ajenos a la misión de cada entidad. Desconocer esta restricción no sólo implica el incumplimiento de un deber legal concreto, sino que además pone en riesgo la equidad en la competencia democrática y la transparencia en el ejercicio del poder público.

Con todo, los mensajes difundidos por el ICA evidencian un incumplimiento sostenido y actual del deber legal previsto en la norma objeto de cumplimiento, al apartarse de su objeto y de sus funciones generales, e incorporar contenidos de promoción o exaltación de servidores públicos, incluido el presidente de la República. Tales prácticas desconocen de manera directa las prohibiciones expresas contenidas en los incisos tercero y cuarto del artículo 10 de la Ley 1474 de 2011.

Es preciso indicar que, aun cuando no se generen erogaciones presupuestales directas, el uso de recursos institucionales -incluido el tiempo de los funcionarios, el personal de comunicaciones, los servicios de diseño y difusión de piezas, los canales oficiales y la imagen institucional del ICA para divulgar asuntos ajenos a su finalidad constituye un uso indebido de recursos públicos y puede generar detrimento patrimonial. Esto, por cuanto el régimen de publicidad oficial alude a las comunicaciones que se realicen de manera directa por las entidades.

La intervención judicial que aquí se solicita busca garantizar la efectividad material de la finalidad y los límites legales a la publicidad oficial y evitar que su incumplimiento se consolide como una práctica reiterada. El cumplimiento efectivo de esta norma tiene una finalidad correctiva y preventiva de carácter estructural: asegurar que la entidad observe el deber legal de que sus canales institucionales se utilicen exclusivamente para promoción de planes, programas, proyectos, servicios y demás actividades relacionadas de forma directa y exclusiva con su objeto misional, y no para replicar mensajes políticos o de exaltación personal de servidores públicos, cuyo efecto resulta contrario a la moralidad administrativa y la confianza ciudadana.

Por último, la interpretación según la cual las entidades del orden nacional pueden replicar cualquier mensaje del Presidente de la República bajo el argumento de que *“el presidente es el jefe del Estado por voto popular, y lo popular es el dueño de Colombia”*²⁵, resulta abiertamente contraria al principio de legalidad y a la estructura constitucional del poder público. En un Estado de derecho, el origen democrático del poder no exonera del deber de obedecer la ley, ni convierte la voluntad del gobernante en fuente autónoma de derecho. El artículo 6 de la Constitución establece con claridad que los servidores públicos son responsables no sólo por infringir la Constitución y las leyes, sino también por omitir o extralimitar sus funciones.

El Instituto Colombiano Agropecuario está obligado a ajustar sus actuaciones a la ley y no a instrucciones verbales, de redes sociales o directrices políticas que contraríen mandatos legales

²⁵ @petrogustavo, 6 de noviembre, 3:52 p.m., <https://x.com/petrogustavo/status/1986537299405062417?s=46>

expresos. La jerarquía administrativa no exime de responsabilidad ni autoriza la ejecución de órdenes manifiestamente contrarias a la ley. En consecuencia, si el presidente de la República o cualquier otro funcionario considera que las prohibiciones sobre publicidad estatal deben modificarse, debe promover un proyecto de ley ante el Congreso de la República, que es el único órgano constitucionalmente facultado para alterar el régimen legal vigente.

Hasta tanto ello no ocurra, el ICA tiene el deber ineludible de cumplir y hacer cumplir las prohibiciones contenidas en el artículo 10 de la Ley 1474 de 2011, absteniéndose de utilizar sus canales institucionales para la promoción de servidores públicos o la difusión de mensajes ajenos a su objeto misional. El respeto estricto a estas normas no es una opción sino una exigencia constitucional derivada de los principios de moralidad, legalidad y responsabilidad administrativa que rigen el ejercicio de la función pública.

V. PRETENSIONES

Ordenar al **INSTITUTO COLOMBIANO AGROPECUARIO** a dar cumplimiento a lo dispuesto en los incisos 1 (parcial), 3 y 4 del artículo 10 de la Ley 1474 de 2011 (Estatuto Anticorrupción) en los siguientes términos:

i) Que toda actividad de publicidad oficial adelantada por la entidad a través de sus canales oficiales de comunicación o mediante campañas coordinadas con otras entidades del orden nacional se limite a buscar el cumplimiento de la finalidad institucional asignada por la ley, orientándose a informar a la ciudadanía sobre sus programas, planes, proyectos y servicios.

ii) Que se abstenga de utilizar la publicidad oficial o cualquier otro mecanismo de divulgación o comunicación institucional, para la promoción o exaltación de servidores públicos, o para replicar mensajes ajenos a su objeto legal.

iii) Que se proceda al retiro de las publicaciones que no se ajusten a la finalidad institucional ni a las funciones legales de la entidad y que contravengan las prohibiciones previstas en los incisos 1, 3 y 4 del artículo 10 de la Ley 1474 de 2011-Estatuto Anticorrupción-.

Este requerimiento no se limita a la campaña sobre la Nueva EPS ni a un episodio particular, sino que cubre cualquier publicación de la entidad que reproduzca mensajes ajenos a su objeto misional, tanto en el pasado como hacia el futuro.

iv) Que se adopten medidas administrativas internas -como directrices, protocolos o circulares- que garanticen que las futuras campañas o piezas comunicacionales de la entidad cumplan de manera estricta con el régimen de publicidad oficial.

VI. PRUEBA DE LA RENUENCIA

De conformidad con lo establecido en el artículo 8 y en el numeral 5 del artículo 10 de la Ley 393 de 1997, en concordancia con los artículos 146 y 161 numeral 3 de la Ley 1437 de 2011, se aporta como requisito de procedibilidad prueba de la solicitud de cumplimiento del deber legal elevada ante la entidad accionada y ante la cual no se recibió respuesta alguna. De esta manera queda acreditada la renuencia de la autoridad.

VII. JURAMENTO

De conformidad con lo establecido en la ley, manifiesto bajo la gravedad del juramento, que no he acudido ante ningún tribunal administrativo para instaurar acción de cumplimiento con fundamento en los mismos hechos y normas contra la autoridad relacionada en la presente acción.

VIII. COMPETENCIA

El tribunal administrativo es competente para conocer del presente asunto en primera instancia, de conformidad con el numeral 14 del artículo 152 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que en su tenor literal establece: “*Competencia de los tribunales administrativos en primera instancia. Los tribunales administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos: (...) 14. De los relativos a la protección de derechos e intereses colectivos y de cumplimiento, contra las autoridades del orden nacional o las personas privadas que dentro de ese mismo ámbito desempeñen funciones administrativas*”.

IX. PRUEBAS Y ANEXOS

En el siguiente enlace de Google Drive se encuentran los medios probatorios aportados disponibles para consulta pública:

https://drive.google.com/drive/folders/1aqfRtsB5A7jd_oqBw9uQnefWwrk1GeTv

Anexo No. 1	Certificado de existencia y representación legal FEDe. Colombia y cédula del representante legal.
Anexo No. 2	Diario Oficial 48.128 de 12 de julio de 2011
Anexo No. 3	@Danielbricen, 15 de septiembre de 2025_objetivo campaña
Anexo No. 4	Nota de la Silla Vacía, 15 de septiembre de 2025
Anexo No. 5	@ICACOLOMBIA, 13 de septiembre de 2025, 6:08 p.m.
Anexo No. 6	@ICACOLOMBIA, 14 de septiembre de 2025, 6:01 p.m.
Anexo No. 7	@ICACOLOMBIA, 14 de septiembre de 2025, 5:59 p.m.
Anexo No. 8	@ICACOLOMBIA, 17 de septiembre de 2025
Anexo No. 9	Publicaciones @ICACOLOMBIA, 26 de septiembre de 2025
Anexo No. 10	Publicaciones @ICACOLOMBIA, 3 de octubre de 2025
Anexo No. 11	@ICACOLOMBIA, 22 de octubre de 2025, 4:59 p.m.
Anexo No. 12	@ICACOLOMBIA, 23 de octubre de 2025, 2:26 p.m.
Anexo No. 13	@ICACOLOMBIA, 23 de octubre de 2025, 4:27 p.m.
Anexo No. 14	@ICACOLOMBIA, 23 de octubre de 2025, 6:03 p.m.
Anexo No. 15	@ICACOLOMBIA, 24 de octubre de 2025, 7: 22 a.m.
Anexo No. 16	Petición de información dirigida al ICA
Anexo No. 17	Solicitud de cumplimiento dirigida al ICA
Anexo No. 18	@petrogustavo, 6 de noviembre, 3:52 p.m.
Anexo No. 19	Respuesta petición- información estrategia de comunicación

X. NOTIFICACIONES

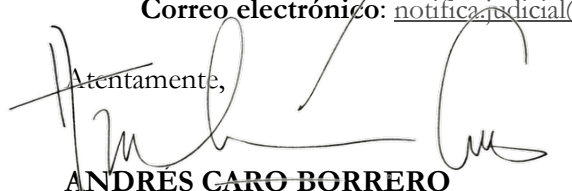
FEDe. Colombia recibirá notificaciones en:

Dirección: Calle 94 No. 21-76, Bogotá D.C
Teléfono: 3001160643
Correo electrónico: notificaciones@fedecolombia.org

El **ICA** en:

Dirección: Av. Calle 26 N° 106-39, Bogotá, D.C.
Teléfono: 6017944492
Correo electrónico: notificajudicial@ica.gov.co

Atentamente,



ANDRÉS CARO BORRERO

CC 1.136.883.888

Representante legal

FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO

NTN 901.652-590-1