

TARIFA QUE DEBEN PAGAR ENTRE EL AGENTE ECONÓMICO COMPRADOR DE LECHE CRUDA Y EL PRODUCTOR DE LECHE CRUDA – Determinación por CORPOICA a través de circular / TASAS - Concepto y características / TASA - Lo es el valor por concepto del seguimiento, verificación y evaluación del pago de leche al productor por calidad / PRINCIPIO DE LEGALIDAD DE LOS TRIBUTOS – Vulneración / CIRCULAR REGLAMENTARIA 006 DE 2007 DE CORPOICA – Fue anulada / RESOLUCIÓN 12 DE 2007 – Nulidad del parágrafo del artículo 6

[E]s necesario poner de presente que la Sección Primera de esta corporación, a través de la sentencia de 14 de abril de 2016, declaró la nulidad del numeral 1º y del numeral 3º del inciso 4º de la Circular Reglamentaria No. 006 del 25 de octubre 2007, disposición que fijó la tarifa de financiamiento del sistema de verificación, seguimiento y evaluación de los laboratorios para el pago por calidad. En dicha oportunidad, la Sección concluyó que la norma proferida en ejercicio de la potestad consagrada en el parágrafo 6º de la resolución 12, desconocía el principio de legalidad tributaria [...] De la providencia transcrita, la cual esta Sala prohíja en todas sus partes, se advierte claramente la transgresión del inciso segundo del artículo 338 de la Constitución Política, norma que regula el poder tributario [...] Conforme a la mencionada disposición constitucional, el Congreso de la República es el único autorizado para crear leyes tributarias en tiempos de paz; tasa que las leyes 81 de 1998 y 101 de 1993 no contemplaron. Lo anterior significa, igualmente, la transgresión del artículo 16 de la Ley 962 de 1995, según el cual «ningún organismo o entidad de la Administración Pública Nacional podrá cobrar, por la realización de sus funciones, valor alguno por concepto de tasas, contribuciones, formularios o precio de servicios que no estén expresamente autorizados mediante norma con fuerza de ley o mediante norma expedida por autoridad competente, que determine los recursos con los cuales contará la entidad u organismo para cumplir su objeto». Así como, la vulneración de la Ley 489 sobre los asuntos que pueden ser delegados. En suma, la tarifa contemplada en el parágrafo acusado comparte la naturaleza de una tasa, asunto cuya creación era de competencia del legislador y no del ejecutivo. En esa medida, la Sala declarará nula la disposición demandada en la parte resolutive de esta providencia por cuanto refiere al cobro de un servicio determinado y preestablecido por el Estado que grava a quien lo usa dentro de un criterio de equidad y equivalencia, el cual no fue previsto previamente por el legislador, tal y como se sostuvo en la sentencia que se cita como precedente.

DELEGACIÓN DE FUNCIONES DEL MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL – A la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria CORPOICA / PÉRDIDA DE LA CONDICIÓN DE LABORATORIO HABILITADO PARA EL PAGO AL PRODUCTOR DE LECHE CRUDA / SANCIONES ADMINISTRATIVAS – Deben estar previstas en la ley / FALTA DE COMPETENCIA DEL MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL – Para deshabilitar a los laboratorios que prestan el servicio de control de calidad a los productores y compradores de leche cruda / DERECHO AL DEBIDO PROCESO – Vulneración / RESOLUCIÓN 12 DE 2007 – Nulidad del artículo 10

La parte actora asegura que el artículo 10 de la resolución 12 viola la garantía constitucional al debido proceso prevista en el artículo 29 de la Constitución Política, según la cual nadie puede ser juzgado o sancionado sino conforme a las leyes preexistentes al acto que se le imputa y ante la autoridad competente. [...] Claramente, la acción de retirar a un laboratorio la condición de “habilitado”, comparte los elementos de la sanción administrativa y, por lo tanto, debe estar

precedido de una ley que determine la conducta sancionable, su clasificación y la cuantía. Aun así, al confrontar este deber ser con lo dispuesto en las leyes 81 de 1998 y 101 de 1993, se tiene que el legislador solo facultó al MADR para establecer el mecanismo de control del precio regulado, como lo es la «evaluación periódica de la calidad higiénica y composicional para la liquidación y pago al productor»; pero no para deshabilitar a los laboratorios que prestan el servicio de control de calidad a los productores y compradores de leche cruda. En esa medida, la Sala no desconoce que la función delegada por el MADR a Corpoica incluye el ejercicio de acciones idóneas para controlar los resultados nacionales de las evaluaciones de calidad no conformes. Sin embargo, la posibilidad de deshabilitar a los laboratorios sobrepasa el rol de supervisión, configurando una estrategia sancionatoria que transgrede el artículo 29 superior.

PAGO DE LECHE AL PRODUCTOR POR CALIDAD - Seguimiento, verificación y evaluación / CONVENIO DE COOPERACIÓN – Entre el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria CORPOICA / PUBLICIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS - Aspecto extrínseco que no es causal de nulidad sino de inoponibilidad

En el tercer cargo de nulidad, el demandante alega que el convenio interadministrativo que celebró la entidad demandada, en ejercicio de la facultad reconocida por el artículo 6° de la Resolución 12, no fue publicado en el Diario Oficial contraviniendo lo dispuesto en el parágrafo del artículo 8° del Decreto 393 de 1991 y en el artículo 4° del Decreto 591 de 1991. Nótese que el reproche del ciudadano Carlos Alberto Castilla Murillo no versa sobre la facultad delegada a que alude esa norma, sino respecto de las actuaciones posteriores a la expedición del acto, ejecutadas por el MADR y por Corpoica para materializar la delegación. Concretamente, el convenio interadministrativo del caso concreto fue celebrado el 16 de enero de 2007, 4 días después de la expedición de Resolución 12, lo que significa que el cargo excede el ámbito de competencia de esta autoridad judicial. De forma reiterada esta Sección ha explicado que el juicio de legalidad que efectúa la jurisdicción contencioso-administrativa se realiza de conformidad con el contexto normativo vigente al momento en que se profiere la norma acusada, «toda vez que dicha legalidad se determina a la luz de las circunstancias de hecho y de derecho que le sirvieron de fundamento o existentes al momento de su expedición». En ese orden de ideas, las circunstancias fácticas derivadas de la ejecución del acto administrativo acusado comprenden un asunto que sobrepasa el juicio de legalidad que le corresponde al juez contencioso y, en esa medida, la Sala debe guardar silencio sobre el particular.

PAGO DE LECHE AL PRODUCTOR POR CALIDAD - Seguimiento, verificación y evaluación / POTESTAD REGLAMENTARIA DEL MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL – Alcance / MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL - Condiciones para ejercer la competencia en materia de regulación del mercado interno y fijación de la política de precios de los productos agropecuarios / RÉGIMEN DE LIBERTAD REGULADA DE LOS PRECIOS DE LA LECHE CRUDA – Regulación por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural / DELEGACIÓN – Propósito / FUNCIONES DEL MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL – De regulación y control de los precios de la leche cruda / DELEGACIÓN DE FUNCIONES DEL MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL – A la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria CORPOICA / FUNCIONES DE LA SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO – Respecto a la inspección, vigilancia y control del precio de la leche cruda

[E]n los apartados VI.4.1.1.2, VI.4.1.1.3 y VI.4.1.1.4 de esta providencia, se estudiaron las razones por las cuales la regulación para el pago de la leche cruda, establecida en la resolución demandada, emana del ejercicio de la potestad reglamentaria ejercida por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. En efecto, la resolución 12 reglamenta la correcta ejecución de las leyes 81 de 1998 (art. 61 literal a) y 101 de 1993 (art. 48 y 49 literal a), en armonía con lo dispuesto en el Decreto 2478 de 1999 (art. 3º núm. 13), respecto del mercado de la leche cruda. Recuérdese que, conforme al numeral 2º del artículo 60 de la Ley 81 de 1988, «el ejercicio de la Política de Precios (...) podrá ejercerse» bajo el «régimen de libertad regulada», a través del cual se «fijarán los criterios y la metodología con arreglo a los cuales los productores y distribuidores podrán determinar o modificar, los precios máximos en cualquiera de sus niveles respecto a los bienes y servicios sometidos a este régimen». El artículo 48 la Ley 101 de 1993 señala que la intervención de la etapa de comercialización de productos agropecuarios se enfoca en «promover (...) el adecuado funcionamiento de los mercados de dichos productos, preferencialmente en las zonas marginales del país o cuando se presenten (...) fallas en los mercados». En los términos de literal 2º del artículo 49 ibidem, el Ministerio de Agricultura es «garante» del precio mínimo de compra fijado a los productores. Así pues, «cuando se presenten graves distorsiones del mercado, los precios que fije (...) contemplarán las compensaciones que se deriven de las fallas de los mercados». A su vez, el artículo 3º del Decreto 2478 de 1999, le faculta para «regular los mercados internos de productos agropecuarios y pesqueros, determinar la política de precios de dichos productos y sus insumos cuando se considere que existan fallas en el funcionamiento de los mercados». Todas estas disposiciones responden a la categoría de normas especiales que prevalecen sobre las generales en cuanto a los componentes de la facultad interventora del Estado. Ellas reconocen la existencia de una actividad económica que, en principio, es libre, pero respecto de la cual el Estado ejerce una intervención administrativa, con miras a proteger el interés general. Tal intervención incluye funciones de supervisión de las medidas regulatorias, las cuales están asociadas al «seguimiento, verificación y evaluación» del sistema de pago de leche al productor por calidad. Además, distingue las anteriores facultades respecto del deber de «inspección, control y vigilancia» del «precio inequitativo de la leche cruda», que deja en cabeza de la Superintendencia de Industria y Comercio. Aspecto ligado propiamente a los derechos de los consumidores que difiere a la garantía de precio mínimo que el MARD otorga al productor. Es de recordar que en el acápite VI.4.1.1.1 de esta providencia, se estudió la noción de regulación económica y, en tal sentido, la Sala explicó que la potestad de corregir las desviaciones del mercado comprende cuatro escenarios distintos. La presente controversia tiene que ver con la distinción de las facultades de inspección, vigilancia y control que permanecen en la SIC y las funciones de regulación y control de los precios del mercado propias del MARD. En ese sentido, a Corpoica se le encomendaron las labores asociadas a «supervisar la aplicación de las reglas que aseguran un equilibrio del mercado mediante controles»; y la SIC, por su parte, cumple con el rol de «imponer sanciones para asegurar el cumplimiento de la regulación». Entonces, se observa que la Resolución 12 armoniza las funciones encomendadas a la SIC y al Ministerio en materia de regulación del precio mínimo del mercado lácteo. Así, Corpoica, al desempeñar el rol del MARD, controla los componentes de la fórmula tarifaria sobre higiene composicional y calidad. De otro lado la SIC vigila el funcionamiento del Sistema de Pago de la Leche Cruda al Productor. La competencia de Corpoica beneficia al productor y la función de la SIC garantiza la veracidad de los precios ofertados a los usuarios. Como ya se explicó los capítulos 3 y 4 de la resolución 12 cumplen con la función de armonizar y diferenciar las funciones de ambas entidades. En el

capítulo 3 la norma ibidem señala el «sistema de verificación, seguimiento y evaluación de los laboratorios para el pago por calidad por parte de la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria, Corpoica». En aquel apartado, se determinó que todo agente económico comprador de leche cruda debe evaluar la calidad higiénica y composicional de ese producto para determinar su precio. Igualmente, obligó a los productores a utilizar un laboratorio habilitado para tal fin por Corpoica. De otro lado, el capítulo 4 sobre «seguimiento, verificación y sanciones», dispuso que la inobservancia del deber de reporte y/o el incumplimiento del Sistema de Pago de la Leche Cruda al Productor, será reportado a la Superintendencia de Industria y Comercio. Entidad que tiene la competencia de adelantar las investigaciones e imponer las sanciones a que haya lugar. Por esta razón, no es acertada la afirmación del demandante según la cual el «seguimiento, verificación y evaluación» del sistema de pago de leche al productor, es una función propia de la SIC, pues el papel de la citada superintendencia en materia de «inspección, control y vigilancia» fue reglamentado en los artículos 14 y 15 del capítulo 4, así: [...] Concretamente, el capítulo 4 de esa norma reconoce que la SIC es la llamada a vigilar el «precio inequitativo de la leche cruda», según lo previsto en el Decreto 2513 de 2005, “Por el cual se reglamenta la Ley 155 de 1959 sobre prácticas restrictivas de la competencia”. [...] En consecuencia, la reglamentación efectuada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural sobre la correcta ejecución de las leyes 81 de 1998 y 101 de 1993 y del Decreto 2478 de 1999, no desconoce el margen de competencias de la Superintendencia de Industria y Comercio. La Sala recuerda que la función de intervenir el mercado es tan compleja que sus distintos componentes le fueron conferidos a organismos independientes. Por eso, la Resolución 12 armoniza las competencias conferidas al MARD y a la SIC en la materia, sin llegar a sobrepasar las atribuciones propias de cada una de estas entidades. En este orden de ideas el cargo carece de vocación de prosperidad por cuanto no se presenta una usurpación de funciones y, además, porque la delegación efectuada por el MADR tampoco transgrede el ordenamiento jurídico.

**CORPORACIÓN COLOMBIANA DE INVESTIGACIÓN AGROPECUARIA
CORPOICA – Naturaleza jurídica / DELEGACIÓN DE FUNCIONES DEL
MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL – A la Corporación
Colombiana de Investigación Agropecuaria CORPOICA**

Para resolver, lo primero es reiterar que Corpoica «es una corporación de participación mixta, que se rige por las normas del derecho privado. La forma de su creación y la calidad de las personas que en ella intervinieron -públicas y particulares-, hacen de ella una entidad descentralizada indirecta por servicios». Es, además, según el artículo 1º de sus estatutos, una entidad de carácter científico y técnico sin fines de lucro, cuyo objeto consiste en «el desarrollo y ejecución de la investigación y la transferencia de tecnología agropecuarias». Por ello, no cuenta con vocación de prosperidad el cargo propuesto por el ciudadano Carlos Alberto Castilla Murillo, consistente en el incumplimiento de los parámetros legales previstos en el artículo 111 de la ley 489. Previamente se explicó que los artículos 110 y 111 de la Ley 489 refieren al evento en que el Estado pretende facultar al sector privado para que participe en la gestión de los asuntos administrativos. Sin embargo, Corpoica es una corporación de participación mixta que forma parte del sistema administrativo del sector agropecuario, pesquero y de desarrollo rural. La Sala reitera que dicho organismo no pertenece al sector privado y, por el contrario, hace parte del sector descentralizado por servicios de la Rama Ejecutiva del Poder Público, con forme lo señala el literal e) del artículo 38 de la Ley 472. [...] Sobre el vínculo existente entre ese tipo de sociedades y la administración pública, la jurisprudencia constitucional ha señalado que «[l]as

referidas corporaciones y fundaciones de participación mixta han sido reconocidas en nuestro derecho como entidades descentralizadas indirectas, es decir, constituyen modalidades de la descentralización por servicios. Por lo tanto, son entes que poseen una vinculación con el Estado en cuanto participan en el cumplimiento de actividades que constituyen objeto de los cometidos propios de éste, hasta el punto de que aquél al asociarse a ellas le entrega a título de aporte o participación bienes o recursos públicos». En este orden, no puede concluirse, válidamente, que los artículos 110 y 111 de la Ley 489, sean aplicables al caso concreto.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 189 NUMERAL 11 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 208 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 338 / LEY 81 DE 1988 – ARTÍCULO 60 / LEY 81 DE 1988 – ARTÍCULO 61 / LEY 101 DE 1993 – ARTÍCULO 6 / LEY 101 DE 1993 – ARTÍCULO 48 / LEY 101 DE 1993 – ARTÍCULO 49 / LEY 1675 DE 1997 – ARTÍCULO 5 / DECRETO 2478 DE 1999 – ARTÍCULO 3 / LEY 489 DE 1998 / LEY 962 DE 2005 – ARTÍCULO 16

NORMA DEMANDADA: RESOLUCIÓN 12 DE 2007 (12 de enero) MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL – ARTÍCULO 6 PARÁGRAFO (Anulado) / RESOLUCIÓN 12 DE 2007 (12 de enero) MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL – ARTÍCULO 10 (Anulado)

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN PRIMERA

Consejero ponente: ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS

Bogotá, D.C., veinticuatro (24) de septiembre de dos mil veinte (2020)

Radicación número: 11001-03-27-000-2008-00024-00

Actor: CARLOS ALBERTO CASTILLA MURILLO

Demandado: MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL – MINAGRICULTURA

Tema: Competencias del MADR y de la Superintendencia de Industria y Comercio en cuanto a la política de precios de los productos del sector agropecuario / Naturaleza jurídica de Corpoica / Potestad reglamentaria derivada de los Ministerios / La delegación / La atribución de funciones administrativas a particulares / El principio de legalidad en materia tributaria y sancionatoria / El cobro de funciones públicas / El sistema de pago de leche cruda

SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA

La Sala procede a resolver, en única instancia, la demanda promovida por el ciudadano Carlos Alberto Castilla Murillo en contra de los artículos 6º y 10 de la

Resolución 12 de 12 de enero de 2007, expedida por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

I. ANTECEDENTES

I.1. La demanda

1. El ciudadano **Carlos Alberto Castilla Murillo**, en ejercicio de la acción de nulidad consagrada en el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo, presentó demanda en contra del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con miras a obtener las siguientes declaratorias y condenas:

[...] Primera. Que se declare la nulidad del artículo 6, incluido su parágrafo, de la resolución 012 de 2007 expedida por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Segunda. Que se declare la nulidad del artículo 10 de la resolución 012 de 2007 expedida por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
[...]

I.2. Los hechos

2. Los principales hechos de la demanda, en síntesis, son los siguientes:

2.1. Corpoica es una entidad de participación mixta de carácter científico y técnico sin ánimo de lucro, cuyo objeto es el desarrollo y ejecución de la investigación, la transferencia de tecnologías agropecuaria y la promoción de los procesos de innovación tecnológica. Esa entidad forma parte del sistema administrativo del sector agropecuario, pesquero y de desarrollo rural y fue creada el 25 de enero de 1993. El patrimonio de Corpoica quedó constituido en un 95% por aportes estatales.

2.2. Adicionalmente, en cada vigencia fiscal, el aporte del MADR en el presupuesto de ingresos de Corpoica representa cerca del 50% de sus ingresos totales en el rubro denominado «*convenio funcionamiento MADR*».

2.3. El demandante finalmente explicó que el acto demandado «*en el artículo 6 y en su parágrafo, establece una autorización para la fijación de la tarifa por la función administrativa de «seguimiento, verificación y evaluación del pago de leche al productor por calidad, así como lo relativo a la delegación de dicha función a Corpoica. En su artículo 10 establece una sanción consistente en la pérdida de la condición de laboratorio habilitado*».

I.3. Fundamentos de derecho y concepto de la violación

3. El demandante sostiene que los preceptos demandados desconocen los artículos 338 de la Constitución Política, 11 y 111 de la Ley 489 de 1998, 8° de la

Ley 393 de 1991 y 16 de la Ley 962 de 2005. El concepto de violación lo sustentó de la siguiente manera:

(i) Primer cargo. «De la prohibición de delegar funciones indelegables»¹. Norma acusada artículo 6º

4. A modo de introductorio, la parte actora puso de presente que el ministerio demandado delegó a Corpoica una función que no era propia, de naturaleza indelegable, según lo dispuesto en el numeral 1º del artículo 11 de la Ley 489 de 1998².

5. En tal sentido, aclaró que al Congreso de la República le corresponde autorizar el establecimiento de una tarifa, organismo que no definió previamente el sistema y método de recaudo del tributo creado en el artículo 6º demandado, ni otorgó al MADS la potestad de reglamentar su alcance.

6. En cuanto a la actividad de «seguimiento verificación y evaluación del pago de leche al productor por calidad», anotó que aquella función es de la Superintendencia de Industria y Comercio, por cuanto se relaciona con los derechos de los consumidores, según lo previsto en los numerales 1º, 4ª, y 5º del artículo 2º del Decreto 2153 de 1992³.

7. En el mismo acápite también manifestó que Corpoica es una entidad que compite con los particulares en igualdad de condiciones, aun cuando hace parte de la administración pública y, por ende, en su sentir, la delegación acusada vulneró la normatividad antes citada, se expidió de forma irregular en tanto abarca una delegación de competencias propias del legislador y de la SIC.

(ii) Segundo cargo. «Del incumplimiento de requisitos y procedimientos en la Resolución 012 para conferir funciones administrativas»⁴. Norma acusada artículo 6º

8. Igualmente, aduce que esa norma transgrede lo dispuesto en el artículo 111 de la ley 489 en cuanto a los requisitos que deben cumplir las entidades públicas para conferir el ejercicio de sus funciones a los particulares, si se tiene en cuenta que el convenio que se celebró el MADR con CORPOICA no cumple con los parámetros de contratación estatal allí fijados.

(iii) Tercer cargo. «Del desconocimiento del requisito de publicación del convenio»⁵. Norma acusada artículo 6º

¹ Folio 10 a 13.

² Ley 489 de 1998 (diciembre 29) “*Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.*”

³ “Por el cual se reestructura la Superintendencia de Industria y Comercio y se dictan otras disposiciones”.

⁴ Folio 13 a 14.

⁵ Folio 15

9. El demandante sostiene que el artículo 6° cuestionado transgrede lo dispuesto en el párrafo del artículo 8° del Decreto 393 de 1991⁶ y en el artículo 4° del Decreto 591 de 1991⁷, en materia de publicidad, dado que el convenio que celebró el MADS con CORPOICA no fue publicado en el diario oficial; circunstancia que, a su juicio, lo hace inaplicable y vicia las tareas o funciones administrativas incorporadas en la resolución demandada.

(iv) Cuarto cargo. «De la vulneración del principio de legalidad»⁸. Norma acusada artículo 6°

10. Indicó que el Congreso de la Republica es la entidad facultada para imponer contribuciones fiscales y parafiscales y, por eso, el párrafo del artículo 6° demandado desconoce el principio de legalidad en materia tributaria.

11. En tal sentido, explicó que, conforme a lo dispuesto en el artículo 338 de la Constitución Política, el legislador detenta la facultad para fijar directamente los sujetos activos y pasivos, los hechos, las bases y la tarifa de los tributos.

12. Aunado a lo anterior, argumentó que esa tarifa *«no va a las arcas generales para atender servicios y necesidades públicas, sino que se autoriza su creación con el fin de recuperar el costo de la realización de una función administrativa del MADR que se ejecuta a través de Corpoica»*.

13. Informó que *«mediante la Circular Reglamentaria No 006 de 25 de octubre de 2007, (...) CORPOICA determinó el valor de cada muestra de leche cruda analizada por CORPOICA - CORPOLAC, en la suma del \$50.000, más el 16% de IVA, siendo un total de \$58.000»*, a pesar de que ninguna tasa, impuesto o contribución está gravada con IVA.

(v) Quinto y sexto cargo. «De la prohibición de cobrar valores por funciones administrativas» «sin respaldo en la ley o en norma expedida por autoridad competente». Norma acusada párrafo del artículo 6°

14. Señaló que el párrafo demandado desconoce el artículo 16 de la Ley 962 de 2005⁹, al establecer un cobro para la realización de una función pública, dado que ninguna ley autoriza esa recaudación.

(vii) Séptimo cargo. De los recursos previstos para el cumplimiento de la función administrativa. Norma acusada párrafo del artículo 6°

⁶ “Por el cual se dictan normas sobre asociación para actividades científicas y tecnológicas, proyectos de investigación y creación de tecnologías.”

⁷ Por el cual se regulan las modalidades específicas de contratos de fomento de actividades científicas y tecnológicas.

⁸ Folio 8 a 10.

⁹ Por la cual se dictan disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios

15. Explicó que los recursos para el desarrollo de la función otorgada a Corpoica fueron pactados a través del convenio suscrito entre el MADR y esa entidad y que a pesar de eso también se cobra un tributo adicional.

(viii) Octavo cargo. «De la creación de sanciones administrativas en actos administrativos». Norma acusada artículo 10º

16. Manifestó que el artículo 10 del acto demandado establece una sanción consistente en la pérdida de la condición de laboratorio habilitado, lo que, a su juicio, desconoce el principio de legalidad.

(ix) Noveno cargo. «De la falsa motivación de la resolución»¹⁰. Normas acusadas artículos 6º y 10º

17. El demandante expresó que las normas citadas, en la parte motiva de la Resolución 012 de 2007, no otorgan facultades en forma especial ni general al MADR respecto del tema objeto de controversia.

18. Concretamente, no refieren a la potestad del Ministerio de establecer una tarifa, crear una sanción, o delegar una función administrativa. De ahí que el acto administrativo este falsamente motivado.

II. TRÁMITE DEL PROCESO

19. La demanda de nulidad de la referencia fue interpuesta por el ciudadano Carlos Alberto Castilla Murillo el 2 de septiembre de 2008¹¹.

20. Mediante auto de 18 de agosto de 2009, el Magistrado sustanciador del proceso admitió la demanda y ordenó la notificación y el traslado correspondientes a la entidad accionada para que contestara, propusiera excepciones y aportara y/o solicitara la práctica de las pruebas que considerare pertinentes. Igualmente vinculó al proceso al Agente del Ministerio Público¹².

21. El apoderado judicial del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural contestó la demanda oportunamente¹³.

22. Mediante auto del 6 de julio de 2015, se corrió traslado a las partes y al Ministerio Público para que en el término de diez (10) días presentaran sus alegatos de conclusión¹⁴.

II.- CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

23. Mediante oficio de 5 de mayo de 2010, el apoderado judicial del **Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural** contestó la demanda.

¹⁰ Folio 16.

¹¹ Folios 1 a 45

¹² Folios 55 a 57.

¹³ Folios 113 a 140.

¹⁴ Folio 316.

24. De manera preliminar, explicó que el numeral 13 del artículo 3º del Decreto 2478 de 1999 otorga al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural la función de regular los mercados internos de producción agropecuaria.

25. Así mismo, esa norma le encomendó la facultad de determinar la política de precios de los productos y sus insumos y, por ende, ese ministerio puede proponer a los organismos competentes la adopción de medidas correctivas cuando considere que existen fallas en el funcionamiento de los mercados agrarios.

26. En tal sentido, anotó que la intervención del Gobierno fue necesaria para subsanar las fallas del mercado de leche cruda dado que en ese mercado se presentaban distorsiones por las características del sistema, la escala de producción, las asimetrías en la comercialización y a la presencia heterogénea de agentes económicos compradores y/o comercializadores de leche cruda a nivel regional y nacional.

27. Por lo tanto, creó el Sistema de *Pago de Leche cruda del Productor* como una estrategia de regulación soportada en una metodología de cálculo imparcial basada en fuentes de información confiables, cuyos antecedentes están contenidos en las Resoluciones 321 de 1999, 389 de 1999, 331 y 337 de 2005, 021 de 2006. Además, esta metodología responde a la fórmula de libertad vigilada definida por el Consejo Nacional Lácteo.

28. Respecto de cada uno de los cargos propuestos por el demandante, consideró lo siguiente:

(i). Oposición al primer cargo. «De la prohibición de delegar funciones indelegables»

29. Puso de presente que el MADR, en ejercicio de la potestad reglamentaria prevista en el inciso 11 del artículo 189 superior, puede crear un sistema de control y vigilancia de los precios del mercado lácteo, dirigido por una de las entidades de ese sector.

30. Además, afirmó que, aun en el evento en que el artículo 6º del acto acusado contemple una delegación, ello no desconoce lo establecido en el artículo 11 de la Ley 489, dado que Corpoica es una corporación del sector descentralizado que forma parte del Sistema Administrativo del Sector Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, la cual es susceptible de ser delegataria de las funciones del MADR, en los términos de los artículos 9º y 14 de la Ley 489 de 1998.

31. Entonces, la competencia encomendada a Corpoica de hacer seguimiento, verificación y evaluación de los laboratorios de pago de leche al productor por calidad, era del MADR, según lo dispuesto en el numeral 13 del artículo 3º del Decreto 2478 de 1999, lo que significa que Corpoica no usurpó las funciones de la Superintendencia de Industria y Comercio.

32. Explicó que *«la motivación fáctica y jurídica del acto acusado no se soportó en la comercialización de leche cruda para beneficiar a los consumidores cómo confunde la accionante»*. Y que los artículos 14 y 15 de la resolución 12 *«respetan la función de seguimiento de precios ejercida por la Superintendencia de Industria y Comercio»*.

33. Agregó que las entidades del orden nacional que deleguen funciones en entidades descentralizadas deben celebrar un convenio, según lo dispuesto en el artículo 14 de la ley 489, tal y como aconteció en el caso concreto.

(ii) Oposición al segundo cargo. «Del incumplimiento de los requisitos y procedimientos en la Resolución 012 para conferir funciones administrativas»

34. Frente al cargo, informó que el artículo 111 de la ley 489 no era aplicable al caso concreto, dado que las funciones cuestionadas no se transfirieron a particulares.

35. Del mismo modo, alegó que los convenios especiales de cooperación de ciencia y tecnología se encuentran exentos de la realización de una licitación pública y de la inclusión de cláusulas exorbitantes y, en consecuencia, ese convenio se ajustó a las normas contractuales pertinentes, es decir, a los artículos 14 y 24 de la Ley 80 de 1993.

36. El demandante consideró que los anteriores cuestionamientos exceden el objeto del debate judicial en tanto el mecanismo previsto para cuestionar un convenio es la acción de controversias contractuales.

(iii) Oposición al tercer cargo. «Del desconocimiento del requisito de publicación del convenio»

37. Sobre el particular, indicó que el convenio especial de cooperación de ciencia y tecnología celebrado entre el MADR y Corpoica es interadministrativo y, por ende, se encuentra exento de publicación en el Diario Oficial, según lo previsto en el artículo 96 del Decreto 2150 de 1995.

(iv) Oposición al cuarto cargo. «De la vulneración del principio de legalidad»

38. Manifestó que la tarifa fijada en el artículo 6º de la Resolución 012 de 2007 *«no es una tasa, impuesto o contribución, toda vez que ostentan características disimiles»*, pues *«no establece el hecho generador de un supuesto tributo, y mucho menos las bases gravables y las tarifas cobradas; del mismo modo, no es un pago voluntario, ya que está dirigido de manera obligatoria a todo agente comprador de leche cruda que participe dentro del Sistema de Pago de Leche Cruda»*.

39. Además, indicó que: *«no es un pago obligatorio sin contraprestación por parte del Estado; por el contrario, como ya sé dijo, Corpoica efectúa la función prevista en el mismo precepto normativo citado para lo cual cobra un valor determinado, don el fin de mantener la sostenibilidad de ese sistema»*. Y *«tampoco nos encontramos ante una contribución fiscal o parafiscal»*. *«No se está financiando a Corpoica, por el contrario, se está costearo el pago de un servicio en particular toda vez que la corporación referida ejecuta numerosas funciones»*.

(v) Oposición a los cargos quinto, sexto y séptimo. Los cobros de funciones administrativas

40. El MADR reiteró las afirmaciones propuestas para sustentar la oposición al cargo quinto.

41. Además, aclaró que el demandante confunde los convenios 2007-008 y 2007-0034 suscritos entre el MADR y Corpoica, y que la cláusula cuarta del convenio 2007-0034 no consignó ningún cobro adicional para la ejecución de la función conferida a Corpoica.

(vi) Oposición al octavo cargo. «De la creación de sanciones administrativas en actos administrativos».

42. En cuanto a este reproche, explicó que la facultad sancionatoria del MADR busca regular una conducta obligatoria con miras a lograr la realización del interés general, lo que implica que esa cartera ministerial tiene atribuciones sancionatorias para corregir las fallas del mercado, sin que ello vulnere el ordenamiento jurídico.

(vii) Oposición al cargo noveno. «De la falsa motivación de la resolución»

43. Finalmente, argumentó que la resolución 12 se profirió con fundamento en sus facultades legales y reglamentarias.

44. Insistió que el artículo 49 de la Ley 101 de 1993 otorgó al entonces Instituto de Mercado Agropecuario la función de garantizar a los productores un precio mínimo de compra y la facultad de fijar compensaciones para corregir las distorsiones del mercado, competencia que el Decreto 1675 de 1997 traspasó al MADR.

III. - ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

45. En su escrito de alegatos de conclusión, la **parte actora** refutó los argumentos de oposición a los cargos esbozados por el MADR, así:

45.1. Respecto del primer cargo, manifestó que la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria se rige por las normas del Código Civil y por la legislación de ciencia y tecnología, según lo dispuesto en el inciso 5º del artículo

1º del Decreto 2478 de 1999. Por eso, «no se le podría delegar funciones de control y vigilancia, que son de corte eminentemente administrativo y de control, funciones además que parecen atinentes a las labores de una Superintendencia, en este caso la SIC como ya se venía anticipando en la demanda. [...] Además que inicialmente se considera ilegal este tipo de delegación, también resulta incongruente que una entidad que está regulada por normas de derecho privado».

45.2. Frente a los cargos segundo y tercero, señaló que «la entidad a la cual se le abrogan este tipo de funciones está regulada por normas de Derecho privado, como ya se ha venido reiterando, es improcedente ajustar un convenio de cooperación al régimen de las Entidades de Ciencia y tecnología, bajo el régimen de Contratación Estatal, ya que lo que se regula en el Convenio de Cooperación no es la realización de funciones de Ciencia y Tecnología per se, sino que se trata de la delegación de funciones administrativas de control y vigilancia como se ha reiterado tanto por el demandante como el demandado».

45.3. En cuanto al cuarto cargo, anotó que el pago de una tasa «no es potestativo o voluntario», «sino que se trata de una obligación de corte coercitivo a favor del Estado». Y nuevamente indicó que «la tarifa estipulada, carece de la fuente formal del tributo (una ley de la república). En ese orden de ideas, sus características se acoplan a las de tasa administrativa (especie explicada en la demanda)».

45.4. En lo atinente a los cargos quinto, sexto y séptimo, adujo que la norma demandada contempla una «tasa como especie tributaria establecida, por lo cual resulta improcedente darle cabida a una "tarifa", la cual no se ajusta al principio de legalidad tributaria. Ahora, esta tarifa ni siquiera cumple las características del llamado "precio público"⁸, el cual se precede de una relación contractual entre la administración y el particular. A su vez la prohibición establecida en la Ley 962, es como ya se ha dicho una simple reiteración al respeto del principio de legalidad tributaria».

45.5. Por último, afirmó que ese acto administrativo tipificó una conducta, lo cual constituye una «violación del principio de legalidad y en términos prácticos en una atribución que genera peligrosidad para el sujeto sancionable, quedando al arbitrio de las estipulaciones unilaterales de la administración».

46. El apoderado judicial del **Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural**, en su escrito de alegatos de conclusión, insistió en los argumentos propuestos en el acápite de la contestación.

IV. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

47. El Procurador Delegado para la Conciliación Administrativa, mediante escrito de 27 de agosto de 2015¹⁵, rindió concepto en el sentido de solicitar la declaratoria de nulidad de los artículos acusados, por las razones que se resumen a continuación:

¹⁵ Folios 335 a 348

47.1. En primer lugar, consideró que el MADR excedió la potestad reglamentaria con la expedición de los artículos demandados, por no haber sido el legislador quien creó mediante una ley, el método, el sistema y los criterios específicos para ejercer la función de recaudar un tributario.

47.2. En segundo lugar, argumentó que el acto demandado se encuentra falsamente motivado en tanto el ministerio delegó una función diferente a la descrita en el numeral 13 del artículo 3º del Decreto 2478 de 1999.

47.3. Al respecto, explicó que esa cartera ministerial puede regular los mercados internos de productos agropecuarios y pesqueros y también le es dable determinar la política de precios de dichos productos y sus insumos cuando considere que existan fallas en el funcionamiento de los mercados. Pero no está facultada para hacer seguimiento, verificación y evaluación del pago de la leche al productor.

47.4. Así mismo, indicó que el MADR usurpó las funciones de la SIC. E igualmente que el convenio con CORPOICA debía cumplir con los requisitos y procedimientos contractuales.

47.5. Finalmente, consideró que el artículo 10 de la Resolución 012 de 2007 creó una sanción, excediendo la potestad reglamentaria, pues el legislador tenía que definir previamente el procedimiento sancionatorio administrativo y el alcance de la sanción.

IV-. CONSIDERACIONES DE LA SALA

IV.1.- Competencia

48. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 237 de la Constitución Política, así como de lo ordenado en el artículo 128 del Código Contencioso Administrativo y en el artículo 13 del Acuerdo 80 de 2019¹⁶, la Sección Primera del Consejo de Estado es competente para conocer del asunto de la referencia.

IV.2.- El acto administrativo acusado

49. Las normas acusadas son los artículos 6º y 10 de la Resolución 12 de 12 de enero de 2007, *«Por la cual se establece el Sistema de Pago de la Leche Cruda al Productor»*, expedida por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, cuyo tenor literal es el siguiente:

[...] CAPÍTULO III

SISTEMA DE VERIFICACIÓN, SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LOS LABORATORIOS PARA EL PAGO POR CALIDAD POR PARTE

¹⁶ Reglamento Interno del Consejo de Estado.

DE LA CORPORACIÓN COLOMBIANA DE INVESTIGACIÓN
AGROPECUARIA, CORPOICA

(...)

Artículo 6º Para efectos del seguimiento, verificación y evaluación del pago de leche al productor por calidad, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural ejecutará a través de CORPOICA dicha función para lo cual ha celebrado un convenio de cooperación.

Parágrafo. Para los efectos del presente artículo, CORPOICA, a través de una circular concertada con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, establecerá la tarifa que deben pagar entre el agente económico comprador de leche cruda y el productor de leche cruda, en el territorio nacional.

(...)

Artículo 10. Pérdida de la condición de laboratorio habilitado. De conformidad con la evaluación periódica de que trata el artículo octavo de esta resolución, CORPOICA podrá retirar la condición de laboratorio habilitado para el pago al productor de leche cruda, en los términos establecidos en el anexo técnico que hace parte integral de esta resolución.

La pérdida de la condición de laboratorio habilitado en los términos anteriores implica que el agente económico, cuya evaluación venía siendo efectuada por el laboratorio que haya perdido tal calidad, debe escoger una de las siguientes alternativas:

1. Pagar al productor de leche cruda el precio competitivo vigente más un veinticinco por ciento (25%) del mismo.

2. Demostrar la evaluación de la calidad higiénica y composicional de la leche por otro laboratorio, para lo cual tendrá que mediar vínculo contractual vigente con un laboratorio habilitado.

Parágrafo. El agente económico debe informar a Corpoica, a la unidad de seguimiento de precios y a sus productores, la alternativa escogida en un plazo no mayor a 5 días hábiles [...]

IV.3.- El problema jurídico

50. En el presente caso, la parte actora sostiene que los artículos 6º y 10 de la Resolución 12 de 2007 se oponen a lo dispuesto en los artículos 338 de la Constitución Política, 11 y 111 de la Ley 489 de 1998, 8º de la Ley 393 de 1991 y 16 de la Ley 962 de 2005.

51. Concretamente, estima que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (i) delegó a Corpoica una función que no le es propia de naturaleza indelegable, (ii) incumplió los requisitos legales para conferir funciones administrativas, (iii) no publicó el convenio interadministrativo a que alude el acto acusado, e (iv) incurrió en el vicio de falsa motivación.

52. Además, sostiene que (iv) el MADR desconoció el principio de legalidad en materia tributaria, (v) no puede cobrar valores por funciones administrativas, (vi) no está autorizado legalmente para recaudar los cobros previstos en el acto demandado, (vii) existen recursos propios para cumplir sus funciones y (viii) desconoció el principio de legalidad en materia sancionatoria.

53. Teniendo en cuenta lo anterior, así como el marco de competencias señalado en el artículo 281¹⁷ del Código General del Proceso, aplicable por remisión expresa del artículo 267 del Código Contencioso Administrativo – CCA, la Sala debe entrar a determinar lo siguiente:

i) Si es nulo el artículo 6º del acto demandado por contener una delegación de funciones que presuntamente excede el ámbito de competencias de la entidad demandada e incumple con lo previsto en los artículos 11 y 111 de la Ley 489 de 1998.

ii) Si es nula la misma norma dado que contempla la celebración de un convenio interadministrativo que no fue publicado en el diario oficial conforme a lo previsto en el 8º de la Ley 393 de 1999.

iii) Si guarda razón el demandante al afirmar que es nulo el párrafo del artículo 6º del acto demandado por cuanto refiere al cobro de un tributo que no fue establecido previamente por el legislador, conforme a lo dispuesto en los artículos 338 de la Constitución Política y 16 de la Ley 962 de 2005.

iv) Si es cierto que el artículo 10 de la norma *ibidem* creó una sanción legal que no fue establecida previamente por el legislador.

v) Si ambas disposiciones normativas incurren en el vicio de falsa motivación.

VI.4.- La solución al problema jurídico

54. Con el fin de abordar el problema jurídico planteado, la Sala examinará los cargos planteados en función de los apartes normativos que les son comunes, tal y como se observa a continuación:

VI.4.1. Nulidad del artículo 6º en cuanto señala que: «Para efectos del seguimiento, verificación y evaluación del pago de leche al productor por calidad, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural ejecutará a través de CORPOICA dicha función para lo cual ha celebrado un convenio de cooperación»

55. En el presente acápite, la Sala se pronunciará sobre los reproches primero y segundo del libelo de la demanda, previa confrontación del primer aparte del

¹⁷ Código General del Proceso. “ARTÍCULO 281. CONGRUENCIAS. La sentencia deberá estar en consonancia con los hechos y las pretensiones aducidos en la demanda y en las demás oportunidades que este código contempla y con las excepciones que aparezcan probadas y hubieren sido alegadas si así lo exige la ley”.

artículo 6º de la resolución 12, con lo establecido en los artículos 11 y 111 de la Ley 489 de 1998.

VI.4.1.1. Del primer cargo. «La prohibición de delegar funciones indelegables»

56. El ciudadano Carlos Alberto Castilla Murillo sostiene que el Ministerio demandado delegó a Corpoica una competencia propia de la Superintendencia de Industria y Comercio, dado que la función de *“seguimiento verificación y evaluación del pago de leche al productor por calidad”* está ligada a los deberes de la SIC sobre protección de los derechos de los consumidores.

57. Para resolver el reparo, la Sala estudiará: **i)** el alcance del concepto de regulación económica; **ii)** las funciones del MADR y de la Superintendencia de Industria y Comercio relacionadas con el tema de la *litis*; **iii)** la potestad reglamentaria atribuida al MARD a efectos de intervenir los precios del mercado lácteo, y **iv)** la figura de la delegación.

VI.4.1.1.1. La potestad del Estado de regular el mercado

58. La Constitución Política de 1991 modificó el rol del Estado respecto del funcionamiento de la economía y la organización de la sociedad. Los artículos 333¹⁸ y 334 superiores fijaron las bases de nuestro modelo de regulación económica, bajo un enfoque intervencionista, conforme al cual la *«distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo»* es posible con la corrección de las fallas y desviaciones del mercado¹⁹.

¹⁸ “ARTICULO 333. La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley.

La libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades.

La empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones. El Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial.

La ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación”.

¹⁹Sobre la intervención reguladora del Estado en la economía, la sentencia C-228 de 2010 de la Corte Constitucional precisa lo siguiente: ***“la Constitución establece cláusulas expresas que limitan el ejercicio de la libertad económica, en el sentido y ámbitos antes explicados, al interés general y la responsabilidad social, de forma que lo haga compatible con la protección de los bienes y valores constitucionales cuyo desarrollo confiere la Carta a las operaciones de mercado. Esta limitación se comprende, entonces, desde una doble perspectiva. En primer término, la necesidad de hacer compatible la iniciativa privada con los intereses de la sociedad implica que los agentes de mercado autorrestringan sus actividades en el mercado, con el fin de evitar que un uso abusivo de las libertades constitucionales impidan el goce efectivo de los derechos vinculados con dichos bienes valores. De otro lado, los límites a la libertad económica justifican la intervención estatal en el mercado, de modo que el Estado esté habilitado para ejercer “labores de regulación, vigilancia y control, a través de una serie de instrumentos de intervención con los cuales se controlan y limitan los abusos y deficiencias del mercado. Dicha intervención es mucho más intensa precisamente cuando se abre la posibilidad de que a la prestación de los servicios públicos concurren los particulares.”. Nótese que la intervención del Estado en la economía apunta a la corrección de desigualdades, inequidades y demás comportamientos lesivos en términos de satisfacción de garantías constitucionales. Por ende, dicha actividad estatal se enmarca no solo en la corrección de conductas, sino también en la participación pública en el mercado, destinada a la***

59. Para alcanzar un «orden político, económico y social justo», el Estado cuenta con el deber de impedir que los agentes obstruyan o restrinjan la libertad económica y debe evitar o controlar cualquier abuso de la posición dominante, atendiendo a los límites legales previstos para estas libertades.

60. Con este objetivo, el artículo 334 constitucional, vigente al momento en que fue expedido el acto demandado, señalaba siguiente:

*[...] La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. **Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano.***

*El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos. **También para promover la productividad y la competitividad y el desarrollo armónico de las regiones.*** [...]

61. En el anterior contexto, tal y como lo señaló la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en el concepto de 5 de marzo de 2019²⁰, la noción de regulación económica comprende las siguientes actividades:

*[...] i) **establecer reglas que aseguren un equilibrio del mercado y protejan los derechos de los usuarios.** De esta manera, —el Estado no es un actor sino un árbitro del juego económico, limitándose a establecer las reglas de los operadores y esforzándose por armonizar sus acciones”⁹ a través de incentivos (regulación tarifaria, subsidios), mecanismos de mercado, entre otros;*

ii) resolver conflictos entre los partícipes del mercado regulado;

*iii) **supervisar la aplicación de tales reglas mediante controles, manejo de información, etc.;***

*iv) **imponer sanciones para asegurar el cumplimiento de la regulación.***

Esta intervención conlleva en la práctica nuevas formas de actuación administrativa (actividades de regulación), las que a su vez implican cambios en la realidad sistémica que conforma la estructura estatal; en particular, involucra a autoridades administrativas especializadas (regulación desde la perspectiva de la organización) encargadas de cumplir tal función en el sector económico intervenido

satisfacción de los derechos constitucionales de sus participantes, en especial de los consumidores”. (Negrillas de la Sala)

²⁰ Consejo de Estado Sala de Consulta y Servicio Civil, Consejero ponente: GERMÁN ALBERTO BULA ESCOBAR (Radicación número: 11001-03-06-000-2018-00217-00(2403.)

En consecuencia, en el modelo —Estado regulador, se produce un incremento exponencial de la función administrativa al servicio de los intereses generales bajo unos principios propios (art. 209 CP), lo que conlleva a que el marco normativo regulatorio (carácter general), dote a la Administración de herramientas necesarias para hacerlas cumplir, incluso con potestades para imponer sanciones de naturaleza administrativa (decisiones con efectos particulares). Lo anterior sin abandonar las tradicionales funciones de inspección, vigilancia y control, cuyo marco se amplió de manera considerable por la Constitución Política de 1991 (arts. 67, 80, 150-8, 189-21, 22, 24-26, 265, 333-335, 365, 370 y 372, entre otros).

Así, la actividad de regulación y la sancionatoria se dan en el plano de la función administrativa y, por lo mismo, deben observar los principios constitucionales previstos en el artículo 209 CP. [...]

62. Además, en cuanto al alcance de esta función, el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española explica que el verbo intervenir alude a la acción de «*dirigir, limitar o suspender el libre ejercicio de actividades o funciones*».

63. A su vez, las distintas acepciones de la RAE del verbo regular²¹refieren a la acción de «*ajustar el funcionamiento de un sistema a determinados fines*», o «*determinar las reglas o normas a que debe ajustarse alguien o algo*»²².

64. Esto significa que la intervención del Estado en la corrección de las fallas estructurales de la economía opera desde cuatro ejes. Primero, la definición de las reglas que equilibran el funcionamiento del mercado. Segundo, la resolución de los conflictos que se suscitan entre los agentes económicos. Tercero, el establecimiento de controles para supervisar la aplicación de las reglas. Y cuarto, el ejercicio de la potestad sancionatoria.

VI.4.1.1.2. Las funciones del MADR y de la Superintendencia de Industria y Comercio relacionadas con el tema de la *litis*.

65. Sea lo primero señalar que el artículo 60 de la Ley 81 de 1988²³ establece tres niveles de intervención de los precios de cualquier producto por parte de las autoridades gubernamentales, a saber: régimen de control directo, régimen de libertad regulada y régimen de libertad vigilada.

66. El alcance de cada uno de estos modelos de intervención es el siguiente:

²¹ Real Academia Española. Disponible: <https://dle.rae.es/intervenir>. Consultado: 5 de agosto de 2020

²² Real Academia Española. Disponible: <https://dle.rae.es/regular>. Consultado: 5 de agosto de 2020

²³ Por la cual se reestructura el Ministerio de Desarrollo Económico, se determinan las funciones de sus dependencias, se deroga el Decreto legislativo número 0177 del 10. de febrero de 1956, se dictan normas relativas a los contratos de fabricación y ensamble de vehículos automotores y a la política de precios y se dictan otras disposiciones

[...] Artículo 60. De la Política de Precios. El ejercicio de la Política de Precios a que se refiere el literal d) del artículo 2º. de la presente Ley podrá ejercerse, por parte de las entidades a que se refiere el artículo siguiente, bajo algunas de las modalidades que a continuación se consignan.

i) Régimen de control directo, en el cual la entidad fijará mediante resolución el precio máximo, en cualquiera de sus distintos niveles, que los productores y distribuidores podrán cobrar por el bien o servicio en cuestión;

ii) Régimen de libertad regulada, en el cual la entidad fijará los criterios y la metodología con arreglo a los cuales los productores y distribuidores podrán determinar o modificar, los precios máximos en cualquiera de sus niveles respecto a los bienes y servicios sometidos a este régimen;

iii) Régimen de libertad vigilada, en el cual los productores y distribuidores podrán determinar libremente los precios de los bienes y servicios en cuestión, bajo la obligación de informar en forma escrita a la respectiva entidad sobre las variaciones y determinaciones de sus precios, de acuerdo con la metodología que la entidad determine. Las empresas cuyos bienes o servicios están sometidos a la política de precios que se señale en el presente artículo, tendrán derecho a exigir de la respectiva entidad que se modifique o se permita la modificación el precio en cuestión, consultando para ello el incremento de costos que se compruebe haya tenido el bien o servicio en el curso de los doce (12) meses siguientes a la fecha en la cual la entidad haya ejercido la política de precios en cualquiera de sus modalidades. [...]
(Negrillas de la Sala)

67. Pues bien, en materia agraria, el literal a) del artículo 61 *ibidem* determinó que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural sería el encargado de establecer la política de precios de los productos de aquel sector a través del modelo de intervención que estimara más adecuado para asegurar el desarrollo rural, conforme al propósito fijado en el artículo 6º de la Ley 101 de 1993²⁴.

68. Esas funciones ministeriales, fueron asumidas posteriormente por el Instituto de Mercadeo Agropecuario en la etapa de comercialización, conforme a lo dispuesto en el artículo 48 de la ley 101 de 1993, a saber:

[...] ARTÍCULO 48. INTERVENCIÓN DEL IDEMA EN LA COMERCIALIZACIÓN. "El Instituto de Mercadeo Agropecuario, IDEMA, tendrá como objetivos contribuir al abastecimiento de productos básicos de origen agropecuario y promover la modernización y el adecuado funcionamiento de los mercados de dichos productos, preferencialmente en las zonas marginales del país. Cuando se presenten graves situaciones de desabastecimiento o fallas en los mercados calificadas como tales por la Junta Directiva del IDEMA con el voto favorable del Ministro de Agricultura o su

²⁴ Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero

delegado, o cuando el Ministerio de Agricultura haya fijado precios de intervención, **el Instituto podrá cumplir sus objetivos y funciones en cualquier zona del país** dentro de los límites establecidos en el Plan Anual de Inversiones. En el evento de que los recursos establecidos en el Plan Anual de Inversiones sean insuficientes, el Ministro de Agricultura presentará las solicitudes de adición correspondientes al CONPES".

"Parágrafo. Para efectos de los objetivos y funciones del IDEMA se entiende por zonas marginales toda región alejada de los centros de consumo, ya sea por distancia o insuficiencia de vías de acceso, con poca presencia del Estado y bajos niveles de vida, al igual que aquellas zonas urbanas con altos índices de necesidades básicas insatisfechas, donde no hay adecuadas formas de distribución minorista. [...] (Negrillas de la Sala)

69. Como se observa, el artículo 48 *ibidem* contempló un deber genérico de intervención de la cadena de comercialización del sector agropecuario que emanaba de lo dispuesto en los artículos 64, 65 y 66 de la Constitución Política.

70. En desarrollo de esa obligación abstracta, el numeral 2º del artículo 49 de la ley 101 concedió expresamente al IDEMA la facultad de fijar los precios de comercialización de los productos de los mercados agrarios distorsionados, así:

[...] ARTICULO 49. Sin perjuicio de las funciones establecidas en el Decreto 2136 de 1992, el IDEMA tendrá además las siguientes funciones:

2. Garantizar a los productores un precio mínimo de compra, que será fijado por el Ministerio de Agricultura. Cuando se presenten graves distorsiones del mercado, los precios que fije el Ministerio de Agricultura contemplarán las compensaciones que se deriven de las fallas de los mercados.

Cuando los precios mínimos de garantía, o los de intervención fijados por el Ministerio de Agricultura, sean superiores a los precios del mercado, el IDEMA deberá comprar a esos precios o pagar al agricultor una compensación equivalente a la diferencia resultante entre los precios de mercado y los de garantía o intervención, según sea el caso.

Para la intervención del IDEMA en las anteriores condiciones, el Ministerio de Agricultura emitirá la reglamentación pertinente. [...] (Negrillas de la Sala)

71. Las mencionadas disposiciones normativas advirtieron que la eficiencia y la competitividad de los productos agrícolas, pecuarios y pesqueros, en ciertos eventos, requería de la intervención de la administración pública.

72. Al Estado, entonces, le correspondería promover el mejoramiento del ingreso y calidad de vida de los productores rurales. Igualmente, contaría con la obligación de equilibrar las condiciones del mercado en virtud de los ciclos y riesgos propios

de esa actividad y, por eso, el IDEMA había sido designado como la entidad encargada de controlar tales condiciones en la etapa de comercialización.

73. Sin embargo, esa empresa industrial y comercial del estado del orden nacional fue suprimida el 27 de junio de 1997 a través del Decreto Ley 1675 de 1997²⁵. De ahí que el artículo 5º *ibidem* devolvió al ministerio demandado la función de garante que desempeñaba esa entidad.

[...] ARTÍCULO 5o. TRASPASO DE FUNCIONES. Las funciones que en materia de apoyo a la comercialización de productos de origen agropecuario y pesquero, le asigna al Idema la Ley 101 de 1993, en su Capítulo 7o, artículos 48 y 49, serán desarrolladas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Para el cumplimiento de estas funciones, el Gobierno Nacional apropiará los recursos de presupuesto de inversión y los asignará en la Gestión General de dicho Ministerio. [...] (Negrillas de la Sala)

74. En este orden de ideas, es claro que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural es la entidad llamada a reglamentar los precios de los mercados internos de producción agropecuaria y la encargada de proponer a los organismos competentes la adopción de las medidas correctivas que estime necesarias.

75. Tal atribución se encuentra consagrada en el artículo 3 del Decreto 2478 de 1999²⁶, en los siguientes términos:

[...] Artículo 3º. Funciones. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural tendrá, además de las que determina el artículo 59 de la Ley 489 de 1998, las siguientes funciones:

13. Regular los mercados internos de productos agropecuarios y pesqueros, determinar la política de precios de dichos productos y sus insumos cuando se considere que existan fallas en el funcionamiento de los mercados y proponer a los organismos competentes la adopción de medidas o acciones correctivas de distorsiones, en las condiciones de competencia interna de los mercados de dichos productos. [...] (Negrillas de la Sala)

76. Ahora bien, en desarrollo de esa potestad, el ministerio implementó un sistema de libertad vigilada para el establecimiento del precio de la leche cruda. Ese sistema de precios, calidad y funcionamiento del mercado lácteo deviene de una evolución normativa que sirvió de fundamento al acto demandado, contenida en las resoluciones 427 de 1989, 321 de 1999, 389 de 1999, 331 y 337 de 2005, 021 de 2006, tal y como lo manifestó el MADR, en el oficio de 13 de enero de 2010²⁷.

²⁵ Por el cual se suprime el instituto de Mercadeo Agropecuario "Idema " y se ordena su liquidación.

²⁶ Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y se dictan otras disposiciones

²⁷ Folio 65. Suscrito por la señora Nohora Beatriz Iregui González en su calidad de Directora de Cadenas Productivas de MADR

77. Como corolario de lo expuesto, el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural sí tenía facultades para intervenir la economía a través del establecimiento de un sistema metodológico que fijara los precios de los productos agropecuarios, según lo señalado en el literal a) del artículo 61 de la Ley 81 de 1998.

78. Al MADR le compete regular los mercados internos de aquellos productos cuando «se considere que existan fallas en el funcionamiento de los mercados» (numeral 13 del artículo 3 del Decreto 2478 de 1999). Todo ello de conformidad con los criterios que la propia autoridad administrativa establezca y con miras a evitar los monopolios y/o actividades informales.

79. No obstante lo anterior, el demandante considera que la entidad demandada, a través del artículo 6º de la resolución 12, no delegó una función propia, sino que usurpó la competencia de proteger los derechos de los consumidores reconocida a la Superintendencia de Industria y Comercio.

80. Para resolver aquel reparo, es necesario resaltar que el artículo 2º del Decreto 2153 de 1992 señala lo siguiente:

*[...] **ARTICULO 2o. FUNCIONES.** La Superintendencia de Industria y Comercio ejercerá las siguientes funciones:*

- 1. Velar por la observancia de las disposiciones sobre promoción de la competencia y prácticas comerciales restrictivas, en los mercados nacionales **sin perjuicio de las competencias señaladas en las normas vigentes a otras autoridades**; atender las reclamaciones o quejas por hechos que afecten la competencia en los mercados y dar trámite a aquellas que sean significativas, para alcanzar, en particular, los siguientes finalidades: mejorar la eficiencia del aparato productivo nacional: que los consumidores tengan libre escogencia y acceso a los mercados de bienes y servicios: que las empresas puedan participar libremente en los mercados; y, que en el mercado exista variedad de precios y calidades de bienes y servicios.*
- 2. Imponer las sanciones pertinentes por violación de las normas sobre prácticas comerciales restrictivas y promoción de la competencia, así como por la inobservancia de las instrucciones que, en desarrollo de sus funciones imparta la Superintendencia.*
- 3. Imponer sanciones a las empresas oficiales o privadas que presten los servicios públicos de telecomunicaciones, energía, agua potable, alcantarillado y aseo, cuando se atente contra los principios de libre competencia a solicitud de una de las Comisiones de Regulación de tales servicios, o cuando se incumplan las normas vigentes en materia tarifaria, facturación, medición, comercialización relaciones con el usuario.*
- 4. **Velar por la observancia de las disposiciones sobre protección al consumidor a que se refiere este Decreto y dar trámite a las reclamaciones o quejas que se presenten, cuya competencia no haya sido asignada a otra autoridad, con el fin de establecer***

las responsabilidades administrativas del caso u ordenar las medidas que resulten pertinentes.

- 5. Imponer, previas explicaciones, de acuerdo con el procedimiento aplicable, las sanciones que sean pertinentes por violación de las normas sobre protección al consumidor, así como por la inobservancia de los Instrucciones Impartidas por la Superintendencia. [...] (Negrillas de la Sala)***

En este orden de ideas, el Presidente de la República, en ejercicio de las atribuciones conferidas por el artículo transitorio 20 de la Constitución Política, conformó un esquema de inspección, control y vigilancia dirigido a proteger los derechos de los consumidores, a cargo de la Superintendencia de Industria y Comercio. De ahí que resulte necesario determinar si el ministerio desconoció el anterior esquema a través de la norma demandada.

VI.4.1.1.3. Del alcance de la potestad reglamentaria atribuida al MARD

81. El apoderado judicial del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, al oponerse al primer cargo, explicó que el acto demandado emana del ejercicio de la potestad reglamentaria prevista en el numeral 11 del artículo 189 superior, en virtud de la cual el MADR creó un sistema de control y vigilancia de los precios del mercado nacional lácteo.

82. Por lo anterior, es determinante para la Sala efectuar un pronunciamiento sumario sobre el alcance de esa potestad cuando la ejerce una cartera ministerial.

83. Sea lo primero mencionar que el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política confirió al Presidente de la República la facultad de expedir normas de carácter general destinadas a reglamentar la debida ejecución de las leyes, así:

[...] ARTÍCULO 189. Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa: [...]

11. Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes. [...]

84. Esa misma disposición en su numeral 17 señaló que el Presidente puede «distribuir los negocios según su naturaleza, entre Ministerios, Departamentos Administrativos y Establecimientos Públicos».

85. Además, de conformidad con el artículo 208 superior, «los ministros y los directores de departamentos administrativos son los jefes de la administración en su respectiva dependencia. Bajo la dirección del Presidente de la República, les corresponde formular las políticas atinentes a su despacho, dirigir la actividad administrativa y ejecutar la ley».

86. Con fundamento en ambos presupuestos constitucionales, esta Sección pacíficamente ha sostenido que los Ministerios ostentan la potestad reglamentaria propia del Presidente, de forma derivada o de segundo grado. Ello les permite dictar normas dirigidas a la correcta ejecución de la ley mediante una atribución «residual y subordinada»²⁸, en tanto:

[...] Resultaría absurdo pretender que el Presidente de la República estuviese obligado a ejercer de manera personal y directa sus facultades reglamentarias en todos y cada uno de los ámbitos de la gestión pública. Ante esta realidad incontrovertible, la puesta en marcha de esquemas y estrategias de descentralización, delegación y desconcentración, así como la conformación de sectores y de sistemas sectoriales de gestión se hace imprescindible para garantizar el correcto desempeño de la administración pública. En ese sentido, desconocer a los Ministros la facultad de expedir reglamentaciones en materias que son propias de sus Despachos, resultaría contrario a los principios de racionalidad, celeridad, eficacia y economía previstos en el artículo 209 de la Carta y a los lineamientos de la Ley 489 de 1998. [...]

*A la anterior justificación jurídica, no está demás agregar las de tipo práctico, tales como la necesidad de que quien tiene a su cargo la dirección de las actividades de aplicación y cumplimiento de las normas aduaneras, pueda impartir las instrucciones generales y las interpretaciones que las circunstancias requieran, con la oportunidad y la agilidad que la situación lo amerite. Además, **dada la inmediatez y el dominio técnico jurídico que de manera especial se presume de quienes tienen a cargo el manejo directo de tales asuntos, se entiende que son las autoridades más idóneas para impartir esas instrucciones. Se sale de los parámetros y principios de la administración moderna y de la complejidad del Estado colombiano, pretender que aún este tipo de reglamentación deba ser expedido por el Presidente de la República, más cuando son tantas las materias y los niveles jerárquicos en que ello se requiere, que generaría una concentración y dilación a todas luces contraria a los principios de eficacia, economía y celeridad consagrados en el artículo 209 de la Constitución Política, para cuyo cumplimiento, justamente, el mismo artículo prevé los mecanismos de la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones [...]***²⁹. (Negrillas de la Sala)

87. Tal facultad derivada admite la implementación de un modelo subordinado de especialización administrativa a la hora de reglamentar las disposiciones superiores. Sin embargo, en dicho modelo, no se puede olvidar que la reglamentación «**es inversamente proporcional a la extensión de la ley**; esto es, que ante menos cantidad de materia regulada en la ley, existe un mayor campo de acción para el ejercicio de la potestad reglamentaria, y viceversa»³⁰.

²⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera; sentencia de 20 de noviembre de 2014; C.P.: Guillermo Vargas Ayala; número único de radicación 1100103240+00201000119 00.

²⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera; sentencia de 29 de julio de 2010; C.P.: Rafael E. Ostau De Lafont Pianeta; número único de radicación 110010324000200200249 01.

³⁰ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Radicación:

88. Luego, la potestad reglamentaria se amplía o restringe en la medida en que el Congreso de la República utilice en mayor o menor grado sus poderes jurídicos³¹. Es más, en tratándose de la atribución subordinada de los Ministerios, el nivel de libertad reglamentario está igualmente sujeto a las determinaciones expedidas en la materia por el Presidente.

89. En palabras de la Corte Constitucional, «*cuando de manera general la ley atribuye a un Ministerio funciones para expedir reglamentos, debe entenderse, por una parte, que ellas constituyen simplemente una manera de atribuir competencia en razón de la materia. Esto es, para los efectos previstos en la ley, el Gobierno se conforma con la participación del Ministro al que se le ha atribuido la competencia*».

90. Y la misma decisión, agrega: «*En segundo lugar, es claro que en la órbita propia de las funciones de cada Ministerio y con subordinación tanto a las directrices del Presidente como a los reglamentos que éste, en ejercicio de la Potestad Reglamentaria, haya expedido, pueden también los Ministros expedir reglamentos. Pero en ningún caso éstos pueden desplazar a la competencia reglamentaria del Presidente de la República, frente a la cual tienen un carácter residual y subordinado*»³².

91. Lo anterior significa que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural estaba facultado para reglamentar el contenido de los artículos 61 (literal a) de la Ley 81 de 1988, 48 y 49 (numeral 2º) de la Ley 101 de 1993³³, atendiendo a lo dispuesto en el artículo 3º (numeral 13) del Decreto 2478 de 1999³⁴.

92. Esas disposiciones desarrollaron el deber constitucional del Estado de regular los mercados internos de productos agropecuarios y pesqueros cuando existen fallas en su funcionamiento. Específicamente, a través de la potestad de determinar la política de precios de los productos e insumos.

93. Respecto de los eventos en que el aludido ministerio puede intervenir el mercado lácteo, en la sentencia de 7 de junio de 2012, esta Sección explicó lo siguiente:

[...] Esa competencia que en forma taxativa señala el ordenamiento jurídico, contrario a lo señalado en el concepto emitido por el agente del Ministerio Público, no es una competencia amplia que puede desarrollarse en cualquier tiempo y por cualquier razón que estime pertinente la autoridad administrativa, como quiera que es la misma norma jurídica que la contiene la que establece, en forma clara y precisa, las circunstancias en las que ésta puede ser ejercida. En

11001-03-24-000-2005-00064-01, 05 de mayo de 2011. M. P.: María Claudia Rojas Lasso. Actor: Jorge Alberto Guerrero Lozano.

³¹ Corte Constitucional. Sentencia C-372 de 2009, expediente D-7473. M. P.: Nilson Pinilla Pinilla.

³² Sentencia C-805/01. Magistrado Ponente: Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL

³³ Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero

³⁴ Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y se dictan otras disposiciones

otros términos, en las mismas disposiciones antes transcritas el ordenamiento jurídico expresa las precisas condiciones que habilitan al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para regular el mercado interno y fijar la política de precios de los productos agropecuarios, entre los cuales se encuentra la leche, condiciones éstas que se concretan en la existencia de fallas en el funcionamiento de los mercados, en este caso, del mercado lácteo, fallas éstas que deberán ser evaluadas y justificadas por la Administración y, por supuesto, expresadas en el acto administrativo respectivo.

No otro es el entendimiento de las normas cuando establecen, la primera, que dicha regulación del mercado y fijación de la política de los precios se efectuará **“cuando se considere** que existen fallas en el mercado” (Decreto 2478 de 1999, art. 3º núm. 13) y, la segunda, que el establecimiento de la política de precios se realizará **“cuando a ello hubiere lugar”** (Ley 81 de 1998, art. 61 literal a)).

Esa interpretación, a juicio de la Sala, se acompasa con el postulado constitucional contenido en el artículo 333 de la Carta Política que señala que la actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común, y que el Estado intervendrá en la economía impidiendo que se obstruya o se restrinja esa libertad y evitando o controlando cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional; ese precisamente es el sentido de las disposiciones legales antes citadas, en tanto que autorizan la intervención estatal en el mercado de productos agropecuarios y en la fijación de la política de los precios de éstos solo para corregir las distorsiones o fallas en el funcionamiento de dicho mercado. Así mismo, se ajusta tal lectura al contenido y alcance que tiene la facultad de intervención del Estado en la economía (art. 334 de la C.P.).

En efecto, las disposiciones legales antes citadas reconocen la existencia de una actividad económica que, en principio, es libre, pero respecto de la cual el Estado ejerce una intervención administrativa, con miras a cumplir fines constitucionalmente valiosos destinados a la protección del interés general, intervención que, como tal, solo es válida cuando está motivada en razones adecuadas y suficientes que la justifiquen, que en este caso son expresamente señaladas en tales normas y que, se insiste, se refieren a la corrección de las fallas que existan en el funcionamiento del mercado de productos agropecuarios. Solo cuando tales fallas se presentan el Estado, mediante el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, interviene para regular ese mercado y establecer la política de precios de dichos productos. [...] (Negrillas de la Sala)

94. En este orden, se debe citar el oficio de 13 de enero de 2010³⁵ que refiere a las circunstancias fácticas asociadas a la cadena comercialización de la leche cruda que motivaron la expedición de la Resolución 12 de 2007, el cual señala:

[...] 1. Diferentes sistemas de producción

³⁵ Folio 65. Suscrito por la señora Nohora Beatriz Iregui González en su calidad de Directora de Cadenas Productivas de MADR

En Colombia se presentan dos tipos de producción de leche, la especializada y el doble propósito, cada una se establece en regiones diferentes del territorio nacional y se caracteriza por diferentes niveles de calidad composicional. La lechería especializada, se localiza principalmente en las zonas de trópico alto como el altiplano cundi-boyacense, altiplano nariñense, altiplano norte y nordeste de Antioquia, y los sistemas doble propósito, se localizan en las zonas de trópico bajo como la Costa Atlántica, valles de los ríos Magdalena y Cauca, Piedemonte Llanero y Caqueteño.

Con respecto a la calidad composicional, la lechería especializada se caracteriza por unos niveles bajos de sólidos en la leche, mientras que la producción de doble propósito tiene unos niveles mayores, en cuanto a la calidad higiénica es claro el avance en algunas microcuencas lecheras ubicadas en zonas de trópico alto, sin embargo, no se puede generalizar para todos los sistemas de lechería especializada, de otra parte en el trópico bajo una gran mayoría de la producción presenta niveles muy deficientes para este parámetro.

1. Diferentes escalas de producción

Las escalas de producción son variadas, pero es claro, según la información del programa de erradicación de fiebre de aftosa, **que más del 80% de los sistemas de producción en el país son minifundios con bajas productividades, lo que dificulta la capacidad de negociación del productor frente a los agentes compradores de leche.**

2. Estacionalidad de la producción

El país se caracteriza por contar con producción estacional, la cual se distribuye dependiendo del régimen de lluvias y sequía, que afecta la disponibilidad de pastos y por tanto la cantidad leche producida. Es importante señalar que estos regímenes varían entre las mismas regiones del país, siendo mayor la estacionalidad en la Costa Atlántica, mientras que en las regiones Occidental y Central es media y menor, respectivamente.

3. Presencia heterogénea de agentes económicos compradores v/o comercializadores de leche cruda.

Los agentes económicos compradores de leche cruda van desde las grandes multinacionales, hasta los intermediarios y pequeños procesadores artesanales, de tal manera que las condiciones de negociación para los ganaderos pueden variar de acuerdo su ubicación y a los agentes compradores que hagan presencia en su región.

En cuanto a los estudios que dieron lugar a dicha determinación es importante mencionar que la base fundamental para definir **los estándares de calidad higiénica y composicional de la leche producida en los diferentes departamentos del país, fue la información reportada por los agentes compradores de leche**

cruda, a la Unidad de Seguimiento de Precios de Leche, la cual permitió caracterizar y ordenar los departamentos del país en cuatro regiones, de tal manera que se equilibraran las características y propiedades de la leche según los sistemas de producción existentes, por medio de tablas de bonificación para cada una de las regiones.

También es importante mencionar, el trabajo de investigación, *“Evolución de la calidad higiénica, composicional y sanitaria de la leche cruda en Colombia conforme con el Acuerdo de Competitividad de la Cadena Láctea”* realizado Edison Norbey Cabrera Barreto, de la Universidad de la Salle, el cual presentó un consolidado de la calidad de la leche en las principales regiones productoras del país.

Adicionalmente, se tuvo en cuenta la *“Evaluación del Sistema de Precios, Calidad y Funcionamiento de los Mercados Lácteos, realizada por el Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico - CEDE, de la Universidad de los Andes, en el año 2003, y que recomendó mantener un límite mínimo de referencia para las bonificaciones obligatorias y mejorar la equidad planteando un pago variable al ganadero según la ganadería y según el trópico respectivo, bajo consideraciones de estándares de calidad y de acuerdo al mercado. El mismo estudio también recomendó un sistema de precios que vinculara mucho más los precios nacionales con los verdaderos precios de los países dominantes en la formación de los precios en el mercado externo. [...] (Negrillas de la Sala)*

95. Conforme a las desviaciones antes citadas, el MADR expidió la Resolución 12 de 2007, con miras a reglamentar el régimen de libertad regulada de los pecios de la leche cruda.

96. Esa metodología de precio mínimo también consideró que la leche es un alimento de mayor riesgo en la salubridad pública, en los términos del artículo 3 del Decreto 3075 de 1997³⁶. Y, en consecuencia, *«incorpora la calidad como eje fundamental para mejorar la competitividad»*, desde la siguiente formula:

[...] Pago al ganadero = Precio competitivo³⁷ + Bonificaciones obligatorias y voluntarias³⁸ - costo de transporte [...]

97. Al respecto, el oficio de 13 de enero de 2010³⁹, suscrito por Nohora Beatriz Iregui González, en su calidad de Directora de Cadenas Productivas del MADR, aclara lo siguiente:

³⁶ Por el cual se reglamenta parcialmente la ley 09 de 1979 y se dictan otras disposiciones”

³⁷ 1.El precio competitivo es la suma del conjunto de variables que relacionan los precios de compra y venta de leche cruda y derivados lácteos del mercado interno, con el precio de un producto en el mercado externo, teniendo como objeto definir un precio acorde a las condiciones del mercado nacional o internacional.

³⁸ Con respecto a las bonificaciones voluntarias la Resolución permite y define como todos aquellos pagos voluntarios adicionales al precio competitivo y a las bonificaciones obligatorias, que se dan por parte del agente económico a sus productores de leche cruda.

³⁹ Folio 67. Suscrito por la señora Nohora Beatriz Iregui González en su calidad de Directora de Cadenas Productivas de MADR

[...] La **calidad composicional** se establece para grasa, proteína y sólidos totales, y parte de la determinación específica del valor del gramo de cada uno de los componentes, de acuerdo **al requerimiento mínimo establecido para cada región**. Cada gramo o fracción de gramo adicional recibe una bonificación sobre el precio base. Cada gramo o fracción de gramo por debajo será objeto de descuento.

De igual manera para la **calidad higiénica** se establece el conteo de bacterias, de tal manera que quienes tengan un recuento menor al mínimo establecido para su región **recibirán bonificaciones y quienes tengan un recuento mayor serán sujeto de castigos**.

La calidad sanitaria es un incentivo a la erradicación de la tuberculosis y la brucelosis, estableciendo como bonificaciones la inscripción en los programas de erradicación y una bonificación adicional por conseguir el status libre de una o ambas enfermedades. [...] (Negrillas de la Sala)

98. Para comprender sistemáticamente los componentes de la regulación contenida en la Resolución 12 de 2007, se debe partir del hecho consistente en que el mencionado acto subdivide aquellos componentes en capítulos distintos.

99. El capítulo II de la norma *ibidem* contiene la «*metodología para el pago de la leche cruda al productor*», conforme a la cual el precio competitivo se fija siguiendo unos parámetros mínimos de calidad higiénica, composicional y sanitaria.

100. Significa lo anterior que este capítulo fija las reglas para subsanar los desequilibrios comerciales que se presentan en ese mercado y, por eso, el literal a) del artículo 1º de la resolución 12 define el sistema de fijación de precios, en los siguientes términos:

[...] Es la metodología utilizada para determinar la liquidación del pago de un litro de leche cruda al productor, por parte del agente económico comprador de la misma, dentro del territorio nacional.

La metodología se basa en el cálculo de un precio competitivo asociado a una calidad estándar regional a partir de la cual se bonifica o descuenta de forma obligatoria la calidad higiénica, composicional y sanitaria de la leche entregada por el productor, teniendo en cuenta además el costo de transporte y las bonificaciones voluntarias. [...]

101. De otro lado, el capítulo III establece el «*sistema de verificación, seguimiento y evaluación de los laboratorios para el pago por calidad por parte de la corporación colombiana de investigación*». Este sistema prevé los controles que permiten supervisar la aplicación de la política de precios antes descrita.

102. Como consecuencia, el artículo 5º de la Resolución 12 ordena que todo “*agente económico comprador de leche cruda estará obligado a evaluar la calidad higiénica y composicional de la leche de sus productores para efectos de la liquidación y pago del precio del litro de leche cruda*”. Este apartado, en sus

artículos 6º a 11, regula el funcionamiento de los laboratorios encargados de controlar el cumplimiento de la metodología.

103. Esos mecanismos de control de calidad a cargo de Corpoica, responden a estrategias de supervisión de las reglas contenidas en el capítulo II que señalan los límites de los derechos a la libertad de empresa y a la libre competencia económica de los agentes económicos del mercado de leche.

104. Por último, el capítulo IV, denominado «*seguimiento, verificación y sanciones*», establece los asuntos relacionados con la potestad sancionatoria que será ejercida a efectos de procurar el cumplimiento de la metodología.

105. Claramente, la competencia encomendada por el Ministerio a Corpoica guarda relación con su rol de garante del sistema de precios, desde la actividad de supervisión del cumplimiento de la metodología. En dicho sentido, el artículo 6º demandado señala:

[...] ARTÍCULO 6. Para efectos del seguimiento, verificación y evaluación del pago de leche al productor por calidad, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural ejecutará a través de Corpoica dicha función para lo cual ha celebrado un convenio de cooperación. [...]

106. Tal función deriva de la política de precios adoptada bajo el modelo de libertad regulada, la cual, si bien beneficia equitativamente a los productores y a los usuarios, no emana propiamente del ejercicio de la potestad punitiva, sino que atañe al rol de ente regulador que atañe al MADR.

VI.4.1.1.4. La figura de la delegación.

107. Nuestro sistema jurídico contempla tres instrumentos para el desarrollo de la función administrativa: la descentralización, la desconcentración y la delegación de funciones. Esta última herramienta se soporta en lo dispuesto en el artículo 211⁴⁰ superior y en el artículo 9º y siguientes de la Ley 489 de 1998.

108. Además, ha sido definida por la Sala Plena del Consejo de Estado, como:

[...] la figura jurídica por medio de la cual el Estado emprende la acción administrativa enderezada a alcanzar sus cometidos valiéndose de la cesión, previa autorización legal para efectuarla, de ciertas funciones que corresponden a una determinada autoridad

⁴⁰ «[...] ARTÍCULO 211. La ley señalará las funciones que el Presidente de la República podrá delegar en los ministros, directores de departamentos administrativos, representantes legales de entidades descentralizadas, superintendentes, gobernadores, alcaldes y agencias del Estado que la misma ley determine. Igualmente, fijará las condiciones para que las autoridades administrativas puedan delegar en sus subalternos o en otras autoridades.

La delegación exime de responsabilidad al delegante, la cual corresponderá exclusivamente al delegatario, cuyos actos o resoluciones podrá siempre reformar o revocar aquel, reasumiendo la responsabilidad consiguiente.

La ley establecerá los recursos que se pueden interponer contra los actos de los delegatarios [...].».

*pública⁴¹, a otra que las ejerce en nombre de aquella [...]. En virtud de la delegación de funciones, un funcionario u organismo competente transfiere de manera expresa y por escrito, en las condiciones señaladas en el acto de delegación y en la ley, a uno de sus subalternos o a otro organismo, una determinada atribución o facultad, siempre y cuando se encuentre autorizado para ello por la ley [...]*⁴². (Negrillas de la Sala)

109. En efecto, el mecanismo de la delegación permite al titular de un empleo o función administrativa investir a otro funcionario de autoridad para que atienda el desarrollo de sus funciones propias.

110. Esta excepción al principio de la improrrogabilidad de la competencia fue reglamentada por la ley 489. Específicamente, los artículos 9°, 10, 11 y 14 de esa norma contemplan los límites y las formas a través de las cuales las autoridades públicas pueden transferir a sus colaboradores o a otras autoridades con funciones afines o complementarias el ejercicio de sus competencias. Veamos:

*[...] **ARTÍCULO 90. DELEGACIÓN. Las autoridades administrativas**, en virtud de lo dispuesto en la Constitución Política y de conformidad con la presente ley, podrán mediante acto de delegación, transferir el ejercicio de funciones a sus colaboradores o a otras autoridades, con funciones afines o complementarias.*

*Sin perjuicio de las delegaciones previstas en leyes orgánicas, en todo caso, **los ministros**, directores de departamento administrativo, superintendentes, representantes legales de organismos y entidades que posean una estructura independiente y autonomía administrativa **podrán delegar la atención y decisión de los asuntos a ellos confiados por la ley y los actos orgánicos respectivos, en los empleados públicos de los niveles directivo y asesor vinculados al organismo correspondiente, con el propósito de dar desarrollo a los principios de la función administrativa enunciados en el artículo 209 de la Constitución Política y en la presente ley.***

***PARÁGRAFO.** Los representantes legales de las entidades descentralizadas podrán delegar funciones a ellas asignadas, de conformidad con los criterios establecidos en la presente ley, con los requisitos y en las condiciones que prevean los estatutos respectivos [...]*

⁴¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección "A", Consejero ponente: Alberto Arango Mantilla; dieciocho (18) de septiembre de dos mil tres (2003); Radicación número: 54001-23-31-000-1999-0732- 01(2033-02).

⁴² Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 27 de marzo de 2012. Radicación número: 11001-03-26-000-2010-00029-00(IJ). En otra oportunidad, el Consejo de Estado señaló:

"La delegación es, entonces, un fenómeno de transferencia de funciones o competencias administrativas a personas o funcionarios para que actúen de manera independiente y definitiva, pudiendo el delegante reasumir la competencia y revocar la decisión, según lo determine la ley que permita la delegación, tal y como se indicó en la Asamblea Nacional Constituyente. Allí se precisó, además, que la titularidad de la función no se pierde por parte del delegante y que tampoco se rompe con su responsabilidad, que radica entonces en quien delega como en quien se delega". Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia del 31 de julio de 2008. Radicación número: 25000-23-26-000-2005-00240-01(AP).

ARTICULO 10. REQUISITOS DE LA DELEGACIÓN. *En el acto de delegación, que siempre será escrito, se determinará la autoridad delegataria y las funciones o asuntos específicos cuya atención y decisión se transfieren.*

El Presidente de la República, los ministros, los directores de departamento administrativo y los representantes legales de entidades descentralizadas deberán informarse en todo momento sobre el desarrollo de las delegaciones que hayan otorgado e impartir orientaciones generales sobre el ejercicio de las funciones delegadas.

ARTICULO 11. FUNCIONES QUE NO SE PUEDEN DELEGAR. *Sin perjuicio de lo que sobre el particular establezcan otras disposiciones, no podrán transferirse mediante delegación:*

- 1. La expedición de reglamentos de carácter general, salvo en los casos expresamente autorizados por la ley.*
- 2. Las funciones, atribuciones y potestades recibidas en virtud de delegación.*
- 3. Las funciones que por su naturaleza o por mandato constitucional o legal no son susceptibles de delegación.*

ARTICULO 14. DELEGACIÓN ENTRE ENTIDADES PÚBLICAS. *<Artículo CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE> La delegación de las funciones de los organismos y entidades administrativos del orden nacional efectuada en favor de **entidades descentralizadas o entidades territoriales** deberá acompañarse de la celebración de convenios en los que se fijen los derechos y obligaciones de las entidades delegante y delegataria. Así mismo, en el correspondiente convenio podrá determinarse el funcionario de la entidad delegataria que tendrá a su cargo el ejercicio de las funciones delegadas.*

Estos convenios estarán sujetos únicamente a los requisitos que la ley exige para los convenios o contratos entre entidades públicas o interadministrativos. [...] (Negrillas de la Sala)

111. Para aclarar el contenido de las citadas disposiciones, cabe remitirse a lo considerado por la Sala de Consulta y Servicio Civil de esta Corporación⁴³, a través de concepto de 12 de septiembre de 2013, en los siguientes términos:

[...] La figura de la delegación tiene como propósitos racionalizar la función administrativa, descongestionar los despachos públicos, y lograr que las entidades públicas ejecuten con mayor eficiencia, eficacia y celeridad las tareas que les han sido asignadas⁴⁴.

En este contexto, a la delegación de funciones le han sido reconocidos los siguientes rasgos distintivos:

⁴³ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Consejero Ponente: William Zambrano Cetina. Radicación No. 11001030600020130039400. Providencia de 12 de septiembre de 2013.

⁴⁴ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 27 de marzo de 2012. Radicación número: 11001-03-26-000-2010-00029-00(IJ).

1. Permite la distribución de competencias entre distintas instancias de la Administración⁴⁵.

2. Requiere de autorización legal; en otras palabras, solamente puede haber delegación sobre asuntos en los cuales la ley ha autorizado que esta se presente⁴⁶.

3. Solamente envuelve una transferencia del ejercicio de la competencia, más no la transferencia de la titularidad sobre esta. En consecuencia, el delegante no deja de ser el titular de la competencia⁴⁷.

4. El delegatario actúa como si lo hiciera el delegante (artículo 12, ley 489 de 1998).

5. Como consecuencia de lo anterior, los actos administrativos que profiera el delegatario, están sometidos a los mismos requisitos de expedición y recursos que proceden contra los actos proferidos por el delegante⁴⁸.

6. La calidad de delegante se obtiene en virtud de la ley o la Constitución⁴⁹.

7. Quien delega debe ostentar la titularidad de la atribución o función. Por lo tanto, no se pueden delegar funciones que no se tienen⁵⁰.

⁴⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia del 31 de julio de 2008. Radicación número: 25000-23-26-000-2005-00240-01(AP).

⁴⁶ “Corolario de lo anterior es la exigencia de autorización legal previa para que pueda producirse la delegación o, en otros términos, la restricción consistente en que las autoridades públicas sólo podrán delegar el ejercicio de aquellos asuntos que el legislador expresamente ha autorizado como susceptibles de la multicitada delegación”. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 27 de marzo de 2012. Radicación número: 11001-03-26-000-2010-00029-00(IJ).

⁴⁷ “[E]n la medida en que la delegación es esencialmente revocable y en cualquier momento el delegante, igualmente de manera expresa, puede reasumir la competencia delegada, se transfiere tan sólo el ejercicio, mas no la titularidad de la misma, la cual se mantiene siempre en el catálogo de funciones asignadas por la ley al órgano delegante correspondiente”. Ibídem.

⁴⁸ “[C]omo quiera que el delegatario actúa como si lo estuviera haciendo el delegante”, contra las decisiones que aquél adopta en ejercicio de las atribuciones delegadas proceden los mismos recursos que sería viable ejercer en contra de los actos administrativos proferidos por éste. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia del 21 de noviembre de 2003. Radicación número: 25000-23-24-000-2000-00548- 01. “En cuanto al régimen de los actos del delegatario, el artículo 12 de la ley 489 establece que los actos expedidos por las autoridades delegatarias estarán sometidos a los mismos requisitos establecidos para su expedición por la autoridad o entidad delegante y serán susceptibles de los recursos procedentes contra los actos de ellas”. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia del 31 de julio de 2008. Radicación número: 25000-23-26-000-2005-00240-01(AP).

⁴⁹ “El delegante es designado por la Constitución o la ley. Por ejemplo, el artículo 211 de la Constitución otorga la calidad de delegante al Presidente de la República y faculta al legislador para que señale las “autoridades administrativas” que pueden actuar como delegantes”. Corte Constitucional, Sentencia del 12 de junio de 2012, C-540/012.

⁵⁰ “[E]l carácter de delegante está reservado al titular de la atribución o del empleo público, pues, como lo ha señalado la Corte, ninguna autoridad puede “delegar funciones que no tiene”, es decir, se requiere “que las funciones delegadas estén asignadas al delegante”³⁶⁹. Ibídem.

8. Aunque una autoridad tenga la facultad para delegar una función a su cargo, puede discrecionalmente decidir si ejercita dicha prerrogativa o no⁵¹.

9. El delegante tiene la potestad de fijar o establecer los parámetros y condiciones bajo las cuales el delegatario puede ejercitar la función delegada (artículos 9 y 10, ley 489 de 1998).

10. En virtud de los artículos 209 y 211 de la Constitución, el delegante no puede tomar decisiones en asuntos que han sido objeto de delegación⁵².

11. **La delegación requiere la existencia de un acto formal, en el cual se señale la decisión del delegante, el objeto de la delegación, el delegatario, y las condiciones relativas al tiempo, modo y lugar en las cuales se hará ejercicio de la función delegada⁵³. En este sentido, se debe cumplir con unos elementos constitutivos, consistentes en un presupuesto de forma, uno subjetivo y uno objetivo o material⁵⁴.**

12. El delegatario puede estar o no, subordinado al delegante⁵⁵ [...] ⁵⁶. (Negrillas de la Sala)

112. Además, esta Sección ha identificado tres elementos característicos de la figura, a saber: «**i) la entrega transitoria de funciones que son propias del órgano o funcionario delegante, ii) la posibilidad de revocarse en cualquier momento y de asumir la competencia o funciones por parte del titular de la atribución, y iii) la existencia de autorización legal previa al acto.** La delegación de funciones administrativas constituye un importante mecanismo para desarrollar la gestión pública con eficacia, economía y celeridad, en tanto que no se puede desconocer que los servidores públicos que tienen a su cargo la

⁵¹ “Aunque se disponga de la autorización para delegar, al delegante se le garantiza un amplio margen de discrecionalidad para decidir si delega o no el ejercicio de funciones propias de su empleo o cargo”. Ibídem.

⁵² “[E]n aplicación de los artículos 209 y 211 de la Constitución, el delegante no podrá tomar decisiones en asuntos cuyo ejercicio haya sido delegado”. Ibídem.

⁵³ Sobre este requisito señaló la Corte que: “la posibilidad de transferir su competencia – no la titularidad de la función – en algún campo, se perfecciona con la manifestación positiva del funcionario delegante de su intención de hacerlo, a través de un acto administrativo motivado, en el que determina si su voluntad de delegar la competencia es limitada o ilimitada en el tiempo o general o específica”³⁷². Ibídem.

⁵⁴ “En cuanto a los elementos constitutivos, el artículo 10 de la citada ley 489 prescribe los requisitos que debe reunir el acto administrativo motivado de delegación: i) siempre será escrito (presupuesto de forma); ii) se determinará la autoridad delegataria (presupuesto subjetivo) y iii) se señalarán las funciones o asuntos específicos cuya atención y decisión se transfieren (presupuesto objetivo o material). De ahí que, en tratándose de este mecanismo de transferencia de atribuciones administrativas, quien realiza y revoca la delegación es la autoridad administrativa titular de la función”. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia del 31 de julio de 2008. Radicación número: 25000-23-26-000-2005-00240-01(AP).

⁵⁵ 38 En relación con el carácter jerárquico de la delegación, el artículo 211 de la Constitución Política señala que la ley “fijará las condiciones para que las autoridades administrativas puedan delegar en sus subalternos o en otras autoridades”. Por lo tanto, el delegatario puede ser o no un funcionario subordinado al delegante [...] 373. Corte Constitucional, Sentencia del 12 de junio de 2012, C-540/012.

⁵⁶ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Consejero ponente: William Zambrano Cetina. 12 de septiembre de 2013. Radicación número: 11001-03-06-000-2013-00394-00

representación de las entidades públicas no siempre pueden cumplir directamente todas las funciones estatutaria, legal y constitucionalmente asignadas»⁵⁷.

VI.4.1.1.5. De la solución del primer cargo

113. Como se mencionó previamente, la parte actora considera que la función de *«seguimiento, verificación y evaluación del pago de leche al productor por calidad»* es un asunto de competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio, dado que se relaciona con los derechos de los consumidores.

114. Ante el mencionado reproche, el apoderado judicial del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural explica que el acto demandado emana del ejercicio de la potestad reglamentaria prevista en el inciso 11 del artículo 189 superior, en cuyo marco se creó un sistema de control y vigilancia de los precios del mercado nacional lácteo.

115. En segundo lugar, esa autoridad también aduce que, aun en el evento de aplicar la figura de la delegación, el artículo 6º cuestionado cumple con los requisitos legales previstos en el artículo 11 de la ley 489.

116. Pues bien, en los apartados VI.4.1.1.2, VI.4.1.1.3 y VI.4.1.1.4 de esta providencia, se estudiaron las razones por las cuales la regulación para el pago de la leche cruda, establecida en la resolución demandada, emana del ejercicio de la potestad reglamentaria ejercida por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

117. En efecto, la resolución 12 reglamenta la correcta ejecución de las leyes 81 de 1998 (art. 61 literal a) y 101 de 1993 (art. 48 y 49 literal a), en armonía con lo dispuesto en el Decreto 2478 de 1999 (art. 3º núm. 13), respecto del mercado de la leche cruda.

118. Recuérdese que, conforme al numeral 2º del artículo 60 de la Ley 81 de 1988, *«el ejercicio de la Política de Precios (...) podrá ejercerse»* bajo el “régimen de libertad regulada», a través del cual se *«fijarán los criterios y la metodología con arreglo a los cuales los productores y distribuidores podrán determinar o modificar, los precios máximos en cualquiera de sus niveles respecto a los bienes y servicios sometidos a este régimen»*.

119. El artículo 48 la Ley 101 de 1993 señala que la intervención de la etapa de comercialización de productos agropecuarios se enfoca en *«promover (...) el adecuado funcionamiento de los mercados de dichos productos, preferencialmente en las zonas marginales del país o cuando se presenten (...) fallas en los mercados»*.

⁵⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Consejera ponente: Olga Inés Navarrete Barrero. Bogotá, D.C., 21 de noviembre de 2003. Radicación número: 25000-23-24-000-2000-00548- 01. Actor: Distribuidora Toyota Ltda. Demandado: Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA. Referencia: Apelación sentencia,

120. En los términos de literal 2º del artículo 49 *ibidem*, el Ministerio de Agricultura es “garante” del precio mínimo de compra fijado a los productores. Así pues, *«cuando se presenten graves distorsiones del mercado, los precios que fije (...) contemplarán las compensaciones que se deriven de las fallas de los mercados»*.

121. A su vez, el artículo 3º del Decreto 2478 de 1999, le faculta para *«regular los mercados internos de productos agropecuarios y pesqueros, determinar la política de precios de dichos productos y sus insumos cuando se considere que existan fallas en el funcionamiento de los mercados»*.

122. Todas estas disposiciones responden a la categoría de normas especiales que prevalecen sobre las generales en cuanto a los componentes de la facultad interventora del Estado. Ellas reconocen la existencia de una actividad económica que, en principio, es libre, pero respecto de la cual el Estado ejerce una intervención administrativa, con miras a proteger el interés general.

123. Tal intervención incluye funciones de supervisión de las medidas regulatorias, las cuales están asociadas al *«seguimiento, verificación y evaluación»* del sistema de pago de leche al productor por calidad. Además, distingue las anteriores facultades respecto del deber de *«inspección, control y vigilancia»* del *«precio inequitativo de la leche cruda»*, que deja en cabeza de la Superintendencia de Industria y Comercio. Aspecto ligado propiamente a los derechos de los consumidores que difiere a la garantía de precio mínimo que el MARD otorga al productor.

124. Es de recordar que en el acápite VI.4.1.1.1 de esta providencia, se estudió la noción de regulación económica y, en tal sentido, la Sala explicó que la potestad de corregir las desviaciones del mercado comprende cuatro escenarios distintos. La presente controversia tiene que ver con la distinción de las facultades de inspección, vigilancia y control que permanecen en la SIC y las funciones de regulación y control de los precios del mercado propias del MARD.

125. En ese sentido, a Corpoica se le encomendaron las labores asociadas a *«supervisar la aplicación de las reglas que aseguran un equilibrio del mercado mediante controles»*⁵⁸; y la SIC, por su parte, cumple con el rol de *«imponer sanciones para asegurar el cumplimiento de la regulación»*⁵⁹.

126. Entonces, se observa que la Resolución 12 armoniza las funciones encomendadas a la SIC y al Ministerio en materia de regulación del precio mínimo del mercado lácteo. Así, Corpoica, al desempeñar el rol del MARD, controla los componentes de la fórmula tarifaria sobre higiene composicional y calidad. De otro lado la SIC vigila el funcionamiento del Sistema de Pago de la Leche Cruda al Productor. La competencia de Corpoica beneficia al productor y la función de la SIC garantiza la veracidad de los precios ofertados a los usuarios.

⁵⁸ Consejo de Estado Sala de Consulta y Servicio Civil, Consejero ponente: GERMÁN ALBERTO BULA ESCOBAR (Radicación número: 11001-03-06-000-2018-00217-00(2403.)

⁵⁹ *Ibidem*

127. Como ya se explicó los capítulos 3 y 4 de la resolución 12 cumplen con la función de armonizar y diferenciar las funciones de ambas entidades. En el capítulo 3 la norma *ibidem* señala el «sistema de verificación, seguimiento y evaluación de los laboratorios para el pago por calidad por parte de la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria, Corpoica».

128. En aquel apartado, se determinó que todo agente económico comprador de leche cruda debe evaluar la calidad higiénica y composicional de ese producto para determinar su precio. Igualmente, obligó a los productores a utilizar un laboratorio habilitado para tal fin por Corpoica.

129. De otro lado, el capítulo 4 sobre «seguimiento, verificación y sanciones», dispuso que la inobservancia del deber de reporte y/o el incumplimiento del Sistema de Pago de la Leche Cruda al Productor, será reportado a la Superintendencia de Industria y Comercio. Entidad que tiene la competencia de adelantar las investigaciones e imponer las sanciones a que haya lugar.

130. Por esta razón, no es acertada la afirmación del demandante según la cual el «seguimiento, verificación y evaluación» del sistema de pago de leche al productor, es una función propia de la SIC, pues el papel de la citada superintendencia en materia de «inspección, control y vigilancia» fue reglamentado en los artículos 14 y 15 del capítulo 4, así:

[...] ARTÍCULO 14. SEGUIMIENTO AL SISTEMA DE PAGO AL PRODUCTOR DE LECHE CRUDA. Con base en los reportes de los agentes económicos compradores de leche cruda, la Unidad de Seguimiento de Precios realizará un seguimiento mensual del cumplimiento de los requisitos establecidos en el sistema de pago de leche cruda al productor.

PARÁGRAFO. Los agentes económicos compradores de leche cruda que, según los requisitos establecidos en esta resolución, no estén cumpliendo con el sistema de pago de la leche cruda al productor, serán reportados por la Unidad de Seguimiento de Precios a la Superintendencia de Industria y Comercio; y a Corpoica en caso de incumplimiento de lo dispuesto para la evaluación de la calidad higiénica y composicional de la leche.

ARTÍCULO 15. SANCIONES AL AGENTE ECONÓMICO COMPRADOR. **La Superintendencia de Industria y Comercio dentro de sus funciones y competencias, adelantará las investigaciones a los agentes económicos compradores de leche cruda que no cumplan con lo dispuesto en la presente resolución, e impondrá las sanciones a que haya lugar, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 2876 de 1984 y en el artículo 16 del Decreto 863 de 1988.**
[...] (Negrillas de la Sala)

131. Concretamente, el capítulo 4 de esa norma reconoce que la SIC es la llamada a vigilar el «precio inequitativo de la leche cruda», según lo previsto en el

Decreto 2513 de 2005, “Por el cual se reglamenta la Ley 155 de 1959 sobre prácticas restrictivas de la competencia”⁶⁰.

132. El artículo 1º del Decreto 2513 dispone:

[...] Artículo 1º. Para los efectos del artículo 1º de la Ley 155 de 1959, se entenderá por precio inequitativo de la leche cruda aquel que resulte de una variación injustificadamente superior entre el precio al cual el industrial vende leche y el precio pagado por éste al productor, con respecto al promedio histórico de esa diferencia.

Parágrafo. Los criterios y la metodología para determinar la variación injustificada a que hace referencia el presente artículo, serán determinados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural mediante resolución, con fundamento en criterios objetivos, en métodos estadísticos y en la evaluación de variaciones en calidad, costos de transporte y otros elementos que puedan modificar de manera admisible el margen de rentabilidad del industrial o comprador. [...]

133. Por eso, el artículo 15 *ibídem* anota que: «La Superintendencia de Industria y Comercio dentro de sus funciones y competencias, adelantará las investigaciones a los agentes económicos compradores de leche cruda que no cumplan con lo dispuesto en la presente resolución, e impondrá las sanciones a que haya lugar, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 2876 de 1984 y en el artículo 16 del Decreto 863 de 1988».

134. Y el parágrafo del artículo 14º aclara que: «los agentes económicos compradores de leche cruda que no estén cumpliendo con el sistema de pago de la leche cruda al productor, serán reportados por la Unidad de Seguimiento de Precios a la Superintendencia de Industria y Comercio», mientras que el reporte a Corpoica será «en caso de incumplimiento de lo dispuesto para la evaluación de la calidad higiénica y composicional de la leche».

135. Los artículos antes citados desarrollan las funciones de inspección, control y vigilancia del precio inequitativo de la leche cruda, cuyo alcance es el siguiente:

*[...] 7.2.1. La **función de inspección** consiste en la facultad de **solicitar y/o verificar información o documentos en poder de las entidades sujetas a control**;*

*7.2.2. La **vigilancia** hace alusión **al seguimiento y evaluación de las actividades de la entidad vigilada**;*

*7.2.3. **El control ‘en sentido estricto’ corresponde a la posibilidad de que la autoridad ponga en marcha correctivos, lo cual puede***

⁶⁰ Diario Oficial No. 45.976 de 21 de julio de 2005.

producir la revocatoria de la decisión del controlado o la imposición de sanciones. [...] ⁶¹

136. En consecuencia, la reglamentación efectuada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural sobre la correcta ejecución de las leyes 81 de 1998 y 101 de 1993 y del Decreto 2478 de 1999, no desconoce el margen de competencias de la Superintendencia de Industria y Comercio.

137. La Sala recuerda que la función de intervenir el mercado es tan compleja que sus distintos componentes le fueron conferidos a organismos independientes. Por eso, la Resolución 12 armoniza las competencias conferidas al MADR y a la SIC en la materia, sin llegar a sobrepasar las atribuciones propias de cada una de estas entidades.

138. En este orden de ideas el cargo carece de vocación de prosperidad por cuanto no se presenta una usurpación de funciones y, además, porque la delegación efectuada por el MADR tampoco transgrede el ordenamiento jurídico.

139. Al respecto es menester recordar que:

- i) Corpoica es una autoridad con funciones afines o complementarias a las del MADR.
- ii) Las funciones transferidas son propias del órgano o funcionario delegante.
- iii) Tales funciones se pueden delegar (artículos 10 y 11 de la ley 489).
- iv) Existe un acto formal que contiene la decisión del delegante, el objeto de la delegación y el delegatario.
- v) El convenio interadministrativo a que alude ese acto administrativo contiene las circunstancias relativas al tiempo de la delegación, en los términos del artículo 14 de la Ley 489. Los aspectos relativos al modo y lugar yacen en el mismo acto administrativo y en su anexo.

140. En este contexto, el primer cargo de la demanda no está llamado a prosperar, dado que la interpretación que el demandante hace del artículo 6º de la resolución 12, parte de una lectura aislada de ese precepto que desconoce las competencias del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, los presupuestos de la ley 489, y el contenido integral de la Resolución 12 de 2007.

⁶¹ Sentencia C-851 de 2013. En Sentencia C-570 de 2012 también se dijo: “A partir de los anteriores criterios, es posible concluir que, en términos generales, las funciones de inspección, vigilancia y control se caracterizan por lo siguiente: (i) la función de inspección se relaciona con la posibilidad de solicitar y/o verificar información o documentos en poder de las entidades sujetas a control, (ii) la vigilancia alude al seguimiento y evaluación de las actividades de la autoridad vigilada, y (iii) el control en estricto sentido se refiere a la posibilidad del ente que ejerce la función de ordenar correctivos, que pueden llevar hasta la revocatoria de la decisión del controlado y la imposición de sanciones.” (negrilla original). Ver igualmente Sentencia C-787 de 2007, entre otras.

VI.4.1.2. Del segundo cargo. «El incumplimiento de requisitos y procedimientos en la Resolución 012 para conferir funciones administrativas»

141. En este punto, el demandante advierte que el acto demandado incumple los parámetros legales previstos en el artículo 111 de la ley 489, dado que el MADR transfirió el ejercicio de funciones administrativas a una entidad que se asimila a un particular y que está en condición de igualdad con el sector privado, sin acatar los parámetros contractuales allí reglados.

142. En este orden de ideas, a efectos de aclarar el asunto, la Sala estudiará: **i)** la naturaleza jurídica de Corpoica y **ii)** la normatividad que regula la potestad de atribuir funciones administrativas a particulares; para, posteriormente, **iii)** resolver el reproche específico.

VI.4.1.2.1. La naturaleza jurídica de Corpoica

143. En este aparte, resulta necesario hacer referencia a la naturaleza jurídica de la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria - CORPOICA, para lo cual citaremos el pronunciamiento de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado⁶², a saber:

[...] Antecedentes

La ley 29 de 1990, por la cual se dictan disposiciones para el fomento de la investigación científica y el desarrollo tecnológico, otorgó facultades extraordinarias al Gobierno para:

“1. Modificar los estatutos de las entidades oficiales que cumplen funciones de ciencia y tecnología, incluyendo las de variar sus adscripciones y vinculaciones y las de crear los entes que sean necesarios.

2. Dictar las normas a que deban sujetarse la Nación y sus entidades descentralizadas para asociarse con los particulares en actividades científicas y tecnológicas, proyectos de investigación y creación de tecnologías”.

Por decreto 393 de 1991 se dispuso que la Nación y sus entidades descentralizadas podrían asociarse con los particulares para adelantar actividades científicas y tecnológicas, proyectos de investigación y creación de tecnologías “Mediante la creación y organización de sociedades civiles y comerciales y personas jurídicas sin ánimo de lucro como corporaciones y fundaciones”. (art.1o. num.1). Estableció así mismo, que dichas asociaciones se registrarán por las normas pertinentes del derecho privado (art. 5º).

Con fundamento en lo previsto en los decretos leyes 393 de 1991 y 130 de 1976 -este último derogado por la ley 489 de 1998-, se creó el 25 de

⁶²⁶² Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, radicado No 1348 del 5 de julio de 2001, Consejero Ponente: Augusto Trejos Jaramillo

enero de 1993 la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria CORPOICA, con la intervención del ICA y 106 miembros más, entre los cuales figuraban personas de derecho público y privado. El patrimonio de CORPOICA quedó constituido en un 95% por aportes estatales.

Según el artículo 10. del decreto 2478 de 1999, que modifica la estructura del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, CORPOICA forma parte del sistema administrativo del sector agropecuario, pesquero y de desarrollo rural.

2. Naturaleza jurídica

Las normas que regían las corporaciones y fundaciones para la época en que se creó CORPOICA, prescribían:

“Artículo 5o. DE LAS FUNDACIONES O INSTITUCIONES DE UTILIDAD COMÚN. Son instituciones de utilidad común o fundaciones las personas jurídicas creadas por la iniciativa particular para atender sin ánimo de lucro servicios de interés social conforme a la voluntad de los fundadores. Dichas instituciones, como personas jurídicas privadas que son, estarán sujetas a las reglas del derecho privado y no están adscritas ni vinculadas a la administración (...).”⁶³

“Artículo 6o. DE LAS CORPORACIONES Y FUNDACIONES DE PARTICIPACIÓN MIXTA. Sin perjuicio de lo que las normas especiales tengan establecido para algunas de ellas, las personas jurídicas que se creen para fines de interés público o social, sin ánimo de lucro, con recursos o participación de entidades públicas y de particulares, se someterán a las normas previstas para las corporaciones o fundaciones, según el caso, en el Código Civil y demás disposiciones pertinentes”.⁶⁴

La ley 489 de 1989, estatuto de la administración pública, mantuvo en parte el modelo de integración de la rama ejecutiva del poder público configurado en la reforma administrativa de 1968, con la división entre los sectores central y descentralizado.

El sector descentralizado por servicios está integrado, entre otros, por sociedades públicas e institutos científicos y tecnológicos (art. 38 num.2, letra e). Autoriza el referido estatuto, la asociación entre entidades públicas y entre éstas y personas jurídicas particulares, con el fin de procurar el desarrollo de actividades relacionadas con funciones asignadas por ley a entidades estatales (art. 96).

La descentralización, a su vez, puede ser: territorial, especializada o por servicios y, por colaboración. En la territorial se atribuyen funciones administrativas a entidades territoriales para que las cumplan en su propio nombre y bajo su propia responsabilidad; en la especializada o por servicios las competencias administrativas se otorgan a organismos creados para ejecutar una determinada actividad y en la llamada por colaboración dichas funciones son desempeñadas por personas privadas.

⁶³ DECRETO 3130 DE 1968, Por el cual se dicta el estatuto orgánico de las entidades descentralizadas del orden nacional. Decreto derogado por la ley 489 de 1998.

⁶⁴ DECRETO 130 DE 1976. Por el cual se dictan normas sobre sociedades de economía mixta. Este decreto fue derogado por la ley 489 de 1998.

En la descentralización especializada o por servicios, las entidades encargadas de lograr los fines del Estado pueden ser directas, cuando su creación es obra de la ley, la ordenanza o el acuerdo, o indirectas si surgen, previa autorización legal, por la voluntad asociativa de las entidades públicas entre sí o con la participación de particulares.

De conformidad con lo establecido en el artículo 1o. de los Estatutos, CORPOICA “es una entidad de participación mixta, de carácter científico y técnico sin fines de lucro, cuyo objeto es el desarrollo y ejecución de la investigación y la transferencia de tecnología agropecuarias” y su régimen jurídico es el previsto en el título XXXVI del libro 1o. del Código Civil -que se refiere a las corporaciones y fundaciones como personas jurídicas- y demás normas pertinentes del derecho privado.

Respecto de este tema la Corte Constitucional ha dicho:

“Por no ser de creación legal las asociaciones y fundaciones de participación mixta se las considera bajo la denominación genérica de entidades descentralizadas indirectas o de segundo grado, y están sometidas al mismo régimen jurídico aplicable a las corporaciones y fundaciones privadas, esto es, a las prescripciones del Código Civil y demás normas complementarias. (...) Las referidas corporaciones y fundaciones de participación mixta han sido reconocidas en nuestro derecho como entidades descentralizadas por servicios. Por lo tanto, son entes que poseen una vinculación con el Estado en cuanto participan en el cumplimiento de actividades que constituyen objeto de los cometidos propios de éste, hasta el punto de que aquél al asociarse a ellas les entrega a título de aporte o participación bienes o recursos públicos”⁶⁵.

Por el contenido de las normas analizadas y la jurisprudencia citada, la Sala considera que CORPOICA es una corporación de participación mixta, que se rige por las normas del derecho privado. La forma de su creación y la calidad de las personas que en ella intervinieron -públicas y particulares, hacen de ella una entidad descentralizada indirecta por servicios [...] (lo resaltado fuera de texto).

VI.4.1.2.2. La atribución de funciones administrativas a particulares

144. La asunción de funciones administrativas por los particulares es un fenómeno jurídico reglado en el artículo 210⁶⁶ de la Constitución Política y en los artículos 110 y 111 de la Ley 489. Esta figura concede al sector privado la posibilidad de participar en la gestión de los asuntos administrativos, en las condiciones y bajo los parámetros señalados por la Constitución, la ley y los reglamentos.

⁶⁵ Sentencia C- 230 del 25 de mayo de 1995.

⁶⁶ “ARTICULO 210. Las entidades del orden nacional descentralizadas por servicios sólo pueden ser creadas por ley o por autorización de ésta, con fundamento en los principios que orientan la actividad administrativa.

Los particulares pueden cumplir funciones administrativas en las condiciones que señale la ley”.

145. Al respecto, el mencionado artículo 110⁶⁷ fija las condiciones para que las personas naturales y jurídicas privadas puedan ejercer funciones administrativas. Por su parte, el artículo 111 contiene los parámetros que deben acatar los actos administrativos y los convenios que confieran este tipo de funciones, a saber:

i) Expedir un acto administrativo, que será sometido a la aprobación del Presidente de la República, o por delegación del mismo, de los ministros o directores de departamento administrativo, mediante el cual determine: a) las funciones específicas que encomendará a los particulares; b) las calidades y requisitos que deben reunir las entidades o personas privadas; c) las condiciones del ejercicio de las funciones; d) la forma de remuneración, si fuera el caso; y e) la duración del encargo y las garantías que deben prestar los particulares.

ii) Celebrar un convenio cuyo plazo de ejecución es de cinco (5) años prorrogables y para cuya celebración la entidad o autoridad deberá: a) elaborar un pliego o términos de referencia, con fundamento en el acto administrativo expedido y formular convocatoria pública; y b) pactar las cláusulas excepcionales previstas en la Ley 80 de 1993.

146. En conclusión, la normativa citada permita a los particulares cumplir con funciones administrativas, previo acatamiento de las condiciones dispuestas en la Ley. Sin embargo, la celebración del convenio y el consiguiente ejercicio de funciones administrativas no modifica la naturaleza ni el régimen aplicable a la entidad o persona privada que recibe el encargo de ejercer funciones administrativas (artículo 112 Ley 489).

VI.4.1.2.3 De la solución del segundo cargo

147. Para resolver, lo primero es reiterar que Corpoica «es una corporación de participación mixta, que se rige por las normas del derecho privado. La forma de su creación y la calidad de las personas que en ella intervinieron -públicas y particulares-, hacen de ella **una entidad descentralizada indirecta por servicios**»⁶⁸. Es, además, según el artículo 1º de sus estatutos, una entidad de

⁶⁷ “ARTICULO 110. CONDICIONES PARA EL EJERCICIO DE FUNCIONES ADMINISTRATIVAS POR PARTICULARES. <Artículo CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE y apartes tachados INEXEQUIBLES> Las personas naturales y jurídicas privadas podrán ejercer funciones administrativas, salvo disposición legal en contrario, bajo las siguientes condiciones:

La regulación, el control, la vigilancia y la orientación de la función administrativa corresponderá en todo momento, dentro del marco legal a la autoridad o entidad pública titular de la función la que, en consecuencia, deberá impartir las instrucciones y directrices necesarias para su ejercicio.

Sin perjuicio de los controles pertinentes por razón de la naturaleza de la actividad, la entidad pública que confiera la atribución de las funciones ejercerá directamente un control sobre el cumplimiento de las finalidades, objetivos, políticas y programas que deban ser observados por el particular.

Por motivos de interés público o social y en cualquier tiempo, la entidad o autoridad que ha atribuido a los particulares el ejercicio de las funciones administrativas puede dar por terminada la autorización.

La atribución de las funciones administrativas deberá estar precedida de acto administrativo y acompañada de convenio”

⁶⁸ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto de 5 de julio de 2001, Rad. No. 1348. C.P.: Augusto Trejos Jaramillo. Ver también el concepto de 19 de diciembre de 1995, Rad. No. 765. C.P.: Javier Henao Hidrón.

carácter científico y técnico sin fines de lucro, cuyo objeto consiste en «el desarrollo y ejecución de la investigación y la transferencia de tecnología agropecuarias».

148. Por ello, no cuenta con vocación de prosperidad el cargo propuesto por el ciudadano Carlos Alberto Castilla Murillo, consistente en el incumplimiento de los parámetros legales previstos en el artículo 111 de la ley 489.

149. Previamente se explicó que los artículos 110 y 111 de la Ley 489 refieren al evento en que el Estado pretende facultar al sector privado para que participe en la gestión de los asuntos administrativos. Sin embargo, Corpoica es una corporación de participación mixta que forma parte del sistema administrativo del sector agropecuario, pesquero y de desarrollo rural.

150. La Sala reitera que dicho organismo no pertenece al sector privado y, por el contrario, hace parte del sector descentralizado por servicios de la Rama Ejecutiva del Poder Público, con forme lo señala el literal e) del artículo 38 de la Ley 472.

[...] ARTÍCULO 38.- Integración de la Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional. La Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional, está integrada por los siguientes organismos y entidades: [...]

2. Del Sector descentralizado por servicios: [...]

e. Los institutos científicos y tecnológicos [...]

151. Sobre el vínculo existente entre ese tipo de sociedades y la administración pública, la jurisprudencia constitucional ha señalado que «[l]as referidas corporaciones y fundaciones de participación mixta han sido reconocidas en nuestro derecho como entidades **descentralizadas indirectas**, es decir, constituyen modalidades de la descentralización por servicios. **Por lo tanto, son entes que poseen una vinculación con el Estado** en cuanto participan en el cumplimiento de actividades que constituyen objeto de los cometidos propios de éste, hasta el punto de que aquél al asociarse a ellas le entrega a título de aporte o participación bienes o recursos públicos»⁶⁹.

152. En este orden, no puede concluirse, válidamente, que los artículos 110 y 111 de la Ley 489, sean aplicables al caso concreto.

VI.4.2. Nulidad del artículo 6° en el aparte subrayado: «Para efectos del seguimiento, verificación y evaluación del pago de leche al productor por calidad, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural ejecutará a través de CORPOICA dicha función para lo cual ha celebrado un convenio de cooperación»

153. En el tercer cargo de nulidad, el demandante alega que el convenio interadministrativo que celebró la entidad demandada, en ejercicio de la facultad reconocida por el artículo 6° de la Resolución 12, no fue publicado en el Diario

⁶⁹ Corte Constitucional, sentencia C-230 de 1995.

Oficial contraviniendo lo dispuesto en el párrafo del artículo 8º del Decreto 393 de 1991⁷⁰ y en el artículo 4º del Decreto 591 de 1991.

154. Nótese que el reproche del ciudadano Carlos Alberto Castilla Murillo no versa sobre la facultad delegada a que alude esa norma, sino respecto de las actuaciones posteriores a la expedición del acto, ejecutadas por el MADR y por Corpoica para materializar la delegación.

155. Concretamente, el convenio interadministrativo del caso concreto fue celebrado el 16 de enero de 2007⁷¹, 4 días después de la expedición de Resolución 12, lo que significa que el cargo excede el ámbito de competencia de esta autoridad judicial.

156. De forma reiterada esta Sección ha explicado que el juicio de legalidad que efectúa la jurisdicción contencioso-administrativa se realiza de conformidad con el contexto normativo vigente al momento en que se profiere la norma acusada, *«toda vez que dicha legalidad se determina a la luz de las circunstancias de hecho y de derecho que le sirvieron de fundamento o existentes al momento de su expedición»*⁷².

157. En ese orden de ideas, las circunstancias fácticas derivadas de la ejecución del acto administrativo acusado comprenden un asunto que sobrepasa el juicio de legalidad que le corresponde al juez contencioso y, en esa medida, la Sala debe guardar silencio sobre el particular.

158. Por las mismas razones, en la sentencia de 11 de octubre de 2007, la Sección Primera explicó que, *«de conformidad con el artículo 84 del C.C.A. los actos administrativos son nulos en todo o en parte cuando sean expedidos con violación de normas superiores, irregularmente, sin competencia, con desviación de poder, con violación del derecho de defensa o con falsa motivación, causales en la que no encuadra la omisión en cuestión, pues se trata de una actuación posterior a la manifestación de la voluntad de la Administración, es decir, que tiene que ver con un aspecto extrínseco a su expedición»*⁷³.

159. Por ende, el tercer cargo tampoco está llamado a prosperar.

VI.4.3. Nulidad del párrafo del artículo 6º: «Para los efectos del presente artículo, CORPOICA, a través de una circular concertada con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, establecerá la tarifa que deben pagar entre el agente económico comprador de leche cruda y el productor de leche cruda, en el territorio nacional»

⁷⁰ “Por el cual se dictan normas sobre asociación para actividades científicas y tecnológicas, proyectos de investigación y creación de tecnologías.”

⁷¹ Folios 168 a 174.

⁷² Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia de 27 de mayo de 2010. Rad.: 2005 - 01869. Consejero Ponente: doctor Rafael E. Ostau De Lafont Pianeta.

⁷³ Consejo de Estado, Sección Primera, Consejera ponente: MARTHA SOFIA SANZ, sentencia de 11 de octubre de 2007, Radicación número: 11001-03-27-000-2004-00026-01

160. En el presente acápite, la Sala se pronunciará sobre la prosperidad de los reproches primero (parcial), cuarto, quinto, sexto y séptimo a que se refiere el libelo de la demanda. Para ello, es menester confrontar el mencionado parágrafo con lo establecido en los artículos 338 de la Constitución Política y 16 de la Ley 962 de 2005.

161. Todos estos argumentos están concatenados. El primer cargo parte de la premisa consistente en que el establecimiento de tributos es una función del legislador y que, por eso, el MADR no podía delegar una competencia que no era propia. El cuarto cargo versa sobre el desconocimiento del principio de legalidad en materia tributaria por el presunto establecimiento de una tasa. Los cargos sexto, quinto y séptimo refieren a que las entidades del Estado solo pueden establecer un cobro para la realización de una función pública cuando la ley lo autorice previamente.

162. Para decidir lo anterior, en primer lugar, la Sala precisará si el artículo acusado efectivamente establece una tasa y, en caso afirmativo, determinará si se expidió de conformidad con las previsiones del inciso segundo del artículo 338 superior y del artículo 16 de la Ley 962 de 2005.

163. En ese orden de ideas, es necesario poner de presente que la Sección Primera de esta corporación, a través de la sentencia de 14 de abril de 2016, declaró la nulidad del numeral 1º y del numeral 3º del inciso 4º de la Circular Reglamentaria No. 006 del 25 de octubre 2007⁷⁴, disposición que fijó la tarifa de financiamiento del sistema de verificación, seguimiento y evaluación de los laboratorios para el pago por calidad.

164. En dicha oportunidad, la Sección concluyó que la norma proferida en ejercicio de la potestad consagrada en el parágrafo 6º de la resolución 12, desconocía el principio de legalidad tributaria por las siguientes razones:

[...] Según los señalamientos de la censura, el acto demandado debe ser declarado inválido porque al carecer la tarifa que establece su numeral 1º (y por ende, la consecuencia negativa que se deriva de su impago, prevista por el inc. 4º del num. 3º) de la base legal exigida por la Constitución, atenta contra el principio de legalidad imperante en materia tributaria. (...)

*Pese a que el acto administrativo demandado denomina tarifa al gravamen impuesto, **la Sala encuentra que en rigor se trata de una tasa.** Esta conclusión se desprende de la caracterización que de esta categoría de imposición ha efectuado la jurisprudencia. Así, por ejemplo, en sentencia de 29 de noviembre de 1946, esta Corporación definió la tasa como “el valor de una relación de carácter económico, que se paga por un servicio determinado y preestablecido por el Estado, y que grava a quien lo usa dentro de un criterio de equidad y equivalencia”. Igualmente se ha sostenido que una tasa es “la contraprestación que una persona paga por el derecho a la utilización*

⁷⁴ “por la cual se establece la sostenibilidad económica del sistema de verificación, seguimiento y evaluación de los laboratorios para el pago por calidad”.

de un servicio; pago que es voluntario, supeditado sólo por la necesidad del usuario o contribuyente de acceder al servicio público de que se trate”⁷⁵. Recientemente sostuvo la Sala que:

*Las tasas surgen así como una contribución de los usuarios de un bien o servicio público, que si bien tiene su origen en la facultad impositiva que se reconoce al Estado como expresión del poder público, y que por lo tanto deben tener fundamento en una ley, ordenanza o acuerdo en virtud del principio de representación popular que rige en esta materia (artículo 338 CP), no debe ser cancelada de manera general por el conjunto de la población sino únicamente, en tanto contraprestación al beneficio recibido, por aquellos que en particular se favorecen con el acceso a un bien, merced o servicio público*⁷⁶. [...]

De conformidad con estos criterios, que se reiteran en este fallo, no cabe duda que el valor a pagar por concepto del seguimiento, verificación y evaluación del pago de leche al productor por calidad, fijado por el num. 1° de la Circular Reglamentaria No. 006 de 2007 con base en lo reglado por el artículo 6° de la Resolución No. 012 de 2007 del MADR⁷⁷, tiene esta naturaleza. Lo anterior, por cuanto: (i) es producto de una imposición del Estado; (ii) no es general, pues su pago está condicionado al uso de un servicio público; y (iii) busca retribuir el costo de funcionamiento del servicio prestado.

En virtud de su condición de tasa, para la Sala es indudable que el valor a pagar establecido por el acto demandado debe supeditarse al principio de legalidad constitucionalmente fijado para las cargas fiscales que las autoridades imponen a los contribuyentes. En estas condiciones, por tratarse de una tasa es una exigencia esencial para su validez tener origen en una norma con rango de ley. Lo previsto al respecto por el artículo 338 de la Constitución, según el cual “[e]n tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales”, y corresponde a estas corporaciones políticas “fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos”, fundamenta esta exigencia.

Nada en la disposición administrativa impugnada permite corroborar el cumplimiento de este requisito. Por el contrario, para la Sala es manifiesto que la carga impuesta por CORPOICA en el

⁷⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 30 de enero de 2014, Rad. No. 11001-03-24-000-2008-00309-00. C.P.: María Elizabeth García González. En sentido análogo, puede verse, también, la sentencia del 6 de mayo de 2010, Rad. 2001-02369, C.P.: Rafael Ostau de Lafont Pianeta.

⁷⁶ Sentencia de 16 de julio de 2015, Rad. No. 08001 23 31 000 2009 00844 01. C.P.: Guillermo Vargas Ayala.

⁷⁷ **Artículo 6°.** Para efectos del seguimiento, verificación y evaluación del pago de leche al productor por calidad, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural ejecutará a través de Corpoica dicha función para lo cual ha celebrado un convenio de cooperación.

Parágrafo. Para los efectos del presente artículo, Corpoica, a través de una circular concertada con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, establecerá la tarifa que deben pagar entre el agente económico comprador de leche cruda y el productor de leche cruda, en el territorio nacional.

acto demandado no tiene otro origen que lo previsto por el artículo 6° de la Resolución No. 012 de 2007 del MADR; disposición administrativa que, a su vez, tampoco cuenta con un sustento legal válido y que, por ende, no constituye un soporte válido para esta clase de determinaciones, pues ella misma entraña una vulneración a la Constitución por desconocer la reserva de ley contemplada por el artículo 338 de la Constitución. [...]

165. De la providencia transcrita, la cual esta Sala prohíja en todas sus partes, se advierte claramente la transgresión del inciso segundo del artículo 338 de la Constitución Política, norma que regula el poder tributario en los siguientes términos:

*[...] **ARTICULO 338.** En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos.*

La ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen; pero el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos.

Las leyes, ordenanzas o acuerdos que regulen contribuciones en las que la base sea el resultado de hechos ocurridos durante un período determinado, no pueden aplicarse sino a partir del período que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo [...] (resaltado fuera de texto).

166. Conforme a la mencionada disposición constitucional, el Congreso de la República es el único autorizado para crear leyes tributarias en tiempos de paz; tasa que las leyes 81 de 1998 y 101 de 1993 no contemplaron.

167. Lo anterior significa, igualmente, la transgresión del artículo 16 de la Ley 962 de 1995, según el cual «ningún organismo o entidad de la Administración Pública Nacional podrá cobrar, por la realización de sus funciones, valor alguno por concepto de tasas, contribuciones, formularios o precio de servicios que no estén expresamente autorizados mediante norma con fuerza de ley o mediante norma expedida por autoridad competente, que determine los recursos con los cuales contará la entidad u organismo para cumplir su objeto». Así como, la vulneración de la Ley 489 sobre los asuntos que pueden ser delegados.

168. En suma, la tarifa contemplada en el párrafo acusado comparte la naturaleza de una tasa, asunto cuya creación era de competencia del legislador y no del ejecutivo.

169. En esa medida, la Sala declarará nula la disposición demandada en la parte resolutoria de esta providencia por cuanto refiere al cobro de un servicio determinado y preestablecido por el Estado que grava a quien lo usa dentro de un criterio de equidad y equivalencia, el cual no fue previsto previamente por el legislador, tal y como se sostuvo en la sentencia que se cita como precedente.

VI.4.4. Del octavo cargo de nulidad

170. La parte actora asegura que el artículo 10 de la resolución 12 viola la garantía constitucional al debido proceso prevista en el artículo 29 de la Constitución Política, según la cual nadie puede ser juzgado o sancionado sino conforme a las leyes preexistentes al acto que se le imputa y ante la autoridad competente.

171. Tal principio está comprendido en el derecho fundamental al debido proceso previsto en el artículo 29 Constitución Política de la siguiente forma:

[...] ARTICULO 29. El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.

Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio [...]

172. En esos términos, para que la administración pueda ejercer su potestad sancionatoria, una norma con fuerza material de ley debe describir previamente las conductas sancionables, así como las clases y las cuantías de las sanciones a ser impuestas⁷⁸.

173. Entonces, el ejercicio del *ius puniendi* en materia administrativa requiere de: «(i) **una ley previa que determine los supuestos que dan lugar a la sanción, así como la definición de los destinatarios de la misma**, -sin que necesariamente estén desarrollados todos los elementos del tipo sancionatorio-, ya que es válida la habilitación al ejecutivo con las limitaciones que la propia ley impone; (ii) **que exista proporcionalidad entre la conducta o hecho y la sanción prevista**, de tal forma que se asegure tanto al administrado como al funcionario competente, un marco de referencia que permita la determinación de la sanción en el caso concreto, y (iii) **que el procedimiento administrativo se desarrolle conforme a la normatividad existente**, en procura de garantizar el debido proceso» (lo resaltado fuera de texto).

174. Pues bien, el artículo demandado determina lo siguiente:

[...] ARTÍCULO 10. PÉRDIDA DE LA CONDICIÓN DE LABORATORIO HABILITADO. De conformidad con la evaluación periódica de que trata el artículo octavo de esta resolución, Corpoica podrá retirar la condición de laboratorio habilitado para el pago al

⁷⁸ Corte Constitucional. Sentencia C- 699 de 18 de noviembre de 2015. expediente D-10610. M.P.: Alberto Rojas Ríos.

productor de leche cruda, en los términos establecidos en el Anexo Técnico que hace parte integral de esta resolución.

La pérdida de la condición de laboratorio habilitado en los términos anteriores implica que el agente económico, cuya evaluación venía siendo efectuada por el laboratorio que haya perdido tal calidad, debe escoger una de las siguientes alternativas:

1. Pagar al productor de leche cruda el precio competitivo vigente más un veinticinco por ciento (25%) del mismo.

2. Demostrar la evaluación de la calidad higiénica y composicional de la leche por otro laboratorio, para lo cual tendrá que mediar vínculo contractual vigente con un laboratorio habilitado.

PARÁGRAFO. *El agente económico debe informar a Corpoica, a la Unidad de Seguimiento de Precios y a sus productores, la alternativa escogida en un plazo no mayor a 5 días hábiles [...].*

175. De la lectura de la norma acusada, se advierte la configuración de los elementos que caracterizan a las sanciones, como lo sostuvo acertadamente el accionante y el Ministerio Público.

176. Al respecto, el doctrinante Jorge Bermúdez Soto, en su texto «*Elementos para definir las sanciones administrativas*»⁷⁹, explica que la sanción administrativa comprende «*[a]quella retribución negativa prevista por el ordenamiento jurídico e impuesta por una Administración Pública por la comisión de una infracción administrativa*».

177. En cuanto a los elementos que la integran, el mismo autor señala que las sanciones se caracterizan por: i) «*una retribución negativa consistente en la privación o restricción de derechos*», ii) «*su determinación por el ordenamiento jurídico*», iii) «*que venga impuesta por una Administración Pública a un administrado*», y iv) «*que sea consecuencia de haber sido considerado responsable de las consecuencias derivadas de la comisión de una infracción administrativa en virtud del previo procedimiento administrativo sancionador*».

178. Claramente, la acción de retirar a un laboratorio la condición de “habilitado”, comparte los elementos de la sanción administrativa y, por lo tanto, debe estar precedido de una ley que determine la conducta sancionable, su clasificación y la cuantía.

179. Aun así, al confrontar este deber ser con lo dispuesto en las leyes 81 de 1998 y 101 de 1993, se tiene que el legislador solo facultó al MADR para establecer el mecanismo de control del precio regulado, como lo es la «*evaluación periódica de la calidad higiénica y composicional para la liquidación y pago al productor*»; pero no para deshabilitar a los laboratorios que prestan el servicio de control de calidad a los productores y compradores de leche cruda.

⁷⁹ Bermúdez, (1998): en: Revista Chilena de Derecho (Número Especial), pp. 323-334

180. En esa medida, la Sala no desconoce que la función delegada por el MADR a Corpoica incluye el ejercicio de acciones idóneas para controlar los resultados nacionales de las evaluaciones de calidad no conformes⁸⁰. Sin embargo, la posibilidad de deshabilitar a los laboratorios sobrepasa el rol de supervisión, configurando una estrategia sancionatoria que transgrede el artículo 29 superior.

VI.4.5. Del noveno cargo sobre la falsa motivación de los artículos 6º y 10 de la Resolución 12 de 2007

181. La motivación del acto administrativo constituye un elemento necesario para su validez, dado que a través de este componente se evalúa la certeza, pertinencia y suficiencia de la decisión adoptada por la administración.

182. Al respecto, esta Sala ha sostenido que la configuración de la causal de nulidad por falsa motivación requiere de lo siguiente:

[...] La motivación constituye, entonces, uno de los elementos esenciales o fundamentos de legalidad del acto administrativo, a tal punto que cuando se pretermite, o cuando se demuestra que las razones que sustentan la decisión no son reales, no existen o están distorsionadas, se presenta un vicio que lo invalida.

Ahora bien, teniendo en cuenta la presunción de legalidad de la cual goza el acto administrativo, concierne a quien pretende desvirtuarlo por la causal de falsa motivación demostrar el vicio en el elemento causal de la decisión, es decir, la inexistencia o el error de los antecedentes de hecho y derecho que facultan su expedición o, en otras palabras, que lo expresado en el acto administrativo no corresponde a la realidad [...]"⁸¹ (negritas fuera de texto).

183. Ahora bien, el demandante centra su inconformidad en el hecho de que las normas que el gobierno cita en la parte motiva de la Resolución 012 de 2007, no otorgan facultades al MADR para: i) establecer una tarifa, ii) crear una sanción y iii) delegar una función administrativa.

184. La resolución en comento, en tal apartado, señaló lo siguiente:

[...] EL MINISTRO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL,

en ejercicio de sus facultades legales, en especial de las conferidas por los artículos 49 de la Ley 101 de 1993, 5o del Decreto-ley 1675 de 1997, y el artículo 3o del Decreto 2478 de 1999, y

⁸⁰ Cabe anotar que Corpoica materialmente desempeña una función de supervisión sobre la calidad del producto que es determinante al momento de fijar el precio mínimo de la leche. Es decir que esta entidad evalúa que la calidad de la leche reportada por el productor sea la mínima fijada para el precio que garantiza.

⁸¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 11 de julio de 2019. Número único de radicación 250002324000201200509-01. C.P. Roberto Serrato Valdés.

CONSIDERANDO:

Que el numeral 13 del artículo 3o del Decreto 2478 de 1999 faculta al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para "Regular los mercados internos de productos agropecuarios y pesqueros, determinar la política de precios de dichos productos y sus insumos, cuando se considere que existan fallas en el funcionamiento de los mercados y proponer a los organismos competentes la adopción de medidas o acciones correctivas de distorsiones, en las condiciones de competencia interna de los mercados de dichos productos";

Que durante los últimos años en Colombia, no ha sido posible establecer una política de mediano y largo plazo para la determinación de precios para el sector lácteo con una visión de cadena productiva, debido a la falta de consenso entre los diferentes actores que hacen parte del Consejo Nacional Lácteo;

Que debido a las distorsiones que persisten en el mercado lácteo colombiano, dadas las características de los sistemas y escalas de producción, las asimetrías en la comercialización de la leche cruda, y la presencia heterogénea de agentes económicos compradores y/o comercializadores de leche cruda a nivel regional y nacional, se hace necesaria la intervención del gobierno en la fijación del precio al productor;

Que es importante que la intervención del gobierno se base en una propuesta estructurada y técnica ajustada a la dinámica y exigencias del mercado doméstico e internacional;

Que es de interés del Gobierno Nacional establecer un sistema de pago de la leche cruda al productor a través de una metodología de cálculo imparcial con base en fuentes confiables de información, que genere las condiciones necesarias para la toma de decisiones, de los diferentes actores del sector lácteo, sobre las inversiones requeridas en el mediano y largo plazo;

Que según el artículo 1o del Decreto 2478 de 1999, que modifica la estructura del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Corpoica, forma parte del sistema administrativo del sector agropecuario, pesquero y de desarrollo rural;

Que Corpoica es una corporación de participación mixta, y que de conformidad con lo establecido en el artículo 1o de los Estatutos, Corpoica "es una entidad de participación mixta, de carácter científico y técnico sin fines de lucro, cuyo objeto es el desarrollo y ejecución de la investigación y la transferencia de tecnología agropecuarias [...]"

185. De la lectura de los anteriores motivos, y teniendo en cuenta las consideraciones esbozadas en los acápites VI.4.1., VI.4.3. y VI.4.4 de la presente sentencia, es evidente que el último cargo está llamado a prosperar parcialmente.

186. En los acápites previos, se explicó que el párrafo del artículo 6° y el artículo 10° de la Resolución 012 de 2007 serán declarados nulos por cuanto el MADR transgredió el principio de legalidad en materia tributaria y sancionatoria, lo que también significa que eran insuficientes los motivos que fundamentaron tales mandatos.

187. Ninguna ley facultó a esa cartera ministerial para crear una tasa retributiva por el ejercicio de sus funciones o para crear una sanción consistente en el retiro de la condición de laboratorio habilitado.

188. Por el contrario, la Resolución 12 estaba debidamente motivada en cuanto a la potestad del MARD de intervenir los precios del mercado lácteo, conforme a lo previsto en el numeral 13 del artículo 3° del Decreto 2478 de 1999, en el artículo 49 de la Ley 101 de 1993 y en el Decreto-ley 1675 de 1997.

189. Por ende, es menester remitirse a las consideraciones allí efectuadas y, en tal sentido, concluir que son falsos los motivos que llevaron a la expedición del párrafo del artículo 6° y del artículo 10 de la Resolución 12 de 12 de enero de 2007. Lo cual no desvirtúa la certeza, suficiencia y pertinencia de la decisión adoptada por el Gobierno Nacional en el primer inciso del artículo 6° de la misma resolución.

VI.5.- Conclusión

190. En síntesis, una vez efectuado el estudio integral de la controversia, la Sala concluye que se debe declarar la nulidad del párrafo del artículo 6° y del artículo 10 de la Resolución 12 de 12 de enero de 2007, y denegar las demás pretensiones de la demanda, como se dispondrá en la parte resolutive de esta providencia.

Por lo expuesto, el Consejo de Estado en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

F A L L A:

PRIMERO: DECLARAR LA NULIDAD del párrafo del artículo 6° y el artículo 10 de la Resolución 12 de 12 de enero de 2007, expedida por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, conforme a lo manifestado en la parte motiva.

SEGUNDO: DENEGAR las demás pretensiones de la demanda, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO: Ejecutoriada esta providencia, **ARCHIVAR** el expediente, previas anotaciones de rigor.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Se deja constancia de que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión de la fecha.

NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN
Consejera de Estado
Presidenta

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ
Consejero de Estado

HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ
Consejero de Estado

ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS
Consejero de Estado

P22