

Bogotá, D.C., marzo de 2025.

Honorables Magistrados  
**CORTE CONSTITUCIONAL**  
**M.P. MIGUEL POLO ROSERO**  
Ciudad

**Expediente:** D-17001

**Referencia:** Demanda de inconstitucionalidad contra el párrafo 2 del artículo 7 y el artículo 11 de la Ley 2219 de 2022 “por la cual se dictan normas para la constitución y operación de las asociaciones campesinas y de las asociaciones agropecuarias, se facilitan sus relaciones con la administración pública, y se dictan otras disposiciones.”

**Concepto No.:** 7550

De acuerdo con lo establecido en los artículos 242, numeral 2, y 278, numeral 5, de la Constitución Política, procedo a rendir el concepto de rigor en relación con la acción pública de inconstitucionalidad presentada ante esa Corporación por el ciudadano José David Riveros Namen contra los artículos 7 (parcial) y 11 (parcial) de la Ley 2219 de 2022.

## **I. ANTECEDENTES**

El 9 de octubre de 2025, el accionante interpuso demanda de inconstitucionalidad contra el párrafo 2 del artículo 7 y el artículo 11 de la Ley 2219 de 2022, por desconocer los artículos 29, 150.8, 333 y 334 de la Constitución Política, cuyos apartes demandados se subrayan a continuación:

*Artículo 7. Inspección, Control y Vigilancia. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural será la entidad responsable de adelantar las labores de inspección, control y vigilancia sobre las asociaciones campesinas y las asociaciones agropecuarias nacionales, respecto del cumplimiento de sus estatutos, las leyes y decretos relacionados con su constitución y funcionamiento.*

*Las secretarías de Gobierno Municipales y/o Distritales, o las dependencias que hagan sus veces, ejercerán la Inspección, Control y Vigilancia sobre las asociaciones campesinas y las asociaciones agropecuarias municipales, departamentales o regionales de su respectiva jurisdicción, según el domicilio principal de aquellas y tendrán las mismas facultades previstas para el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en el presente artículo.*

*Parágrafo 1°. La función de Inspección, control y vigilancia es de naturaleza administrativa, no implica ejercicio de la función de control fiscal, disciplinario o penal, ni la intervención en asuntos autónomos e internos de las asociaciones.*

*Parágrafo 2. Para el ejercicio de estas funciones, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural expedirá su reglamentación y en lo contemplado en el presente capítulo, se aplicará lo dispuesto en la Ley 1437 de 2011, o las disposiciones que la modifiquen o sustituyan.*

*Artículo 11. Medidas. Cuando se compruebe que una asociación campesina o una asociación agropecuaria nacional, en ejercicio de su actividad no cumpla o exceda los límites impuestos por la ley, por la voluntad de sus fundadores o por sus propios estatutos, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y las Secretarías de Gobierno Municipales y/o Distritales o las dependencias que hagan sus veces, podrán ordenar la suspensión temporal de los actos ilegales, **así como, imponer otras sanciones conforme a la reglamentación que al respecto expida el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.***

El magistrado sustanciador, mediante Auto del 31 de octubre de 2025, inadmitió la demanda porque los cargos formulados no cumplen con las condiciones argumentativas de especificidad, pertinencia y suficiencia, necesarias para estructurar un cargo de inconstitucionalidad.

El 10 de noviembre de 2025, el demandante presentó escrito de corrección. A su vez, mediante Auto del 26 de noviembre de 2025, el magistrado sustanciador admitió los siguientes cargos:

En primer lugar, desconocimiento del principio de reserva de ley, artículos 150, numeral 8, 333 y 334 de la Constitución, en la medida en que habilita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para reglamentar las funciones de inspección, vigilancia y control que ejercerá sobre las asociaciones campesinas y las asociaciones agropecuarias nacionales, así como aquellas que podrán ejercer las secretarías de gobierno municipales y distritales o sus dependencias.

En segundo lugar, vulneración del artículo 29 de la Constitución, el demandante precisó que este cargo se dirige específicamente contra la expresión *“así como, imponer otras sanciones conforme a la reglamentación que al respecto expida el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural”*, por considerar que vulnera los principios de debido proceso, legalidad y tipicidad consagrados en el artículo 29 Superior. A su juicio, la disposición contiene una habilitación genérica y una concentración indebida de facultades en el poder ejecutivo, en particular, en el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Esto, en lo relacionado con la fijación de reglas propias del procedimiento administrativo, lo cual es una materia que debe ser definida por el legislador.

Sostiene que el artículo 11 de la Ley 2219 de 2022 hace una descripción vaga de la conducta objeto de reproche. Además, no fija los elementos materiales de las sanciones que se puedan imponer, ni los parámetros básicos que le permitan al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural ejercer su función de reglamentación.

El magistrado sustanciador decretó la práctica de pruebas y ordenó que, una vez recaudadas se fijara en lista para intervenciones de la ciudadanía, y, simultáneamente, se corriera traslado al Procurador General de la Nación, con el fin de que rindiera el concepto de que trata el numeral 5 del artículo 278 de la Constitución Política. En ese sentido, el 23 de enero de 2026, mediante oficio No. 011, se dio traslado al Señor Procurador, en cumplimiento a lo dispuesto en Autos del 26 de noviembre de 2025 y del 14 de enero de 2026.

## **II. COMPETENCIA**

En virtud de lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4, de la Carta Política, la Corte es competente para conocer de la constitucionalidad del párrafo segundo del artículo 7 y

la expresión “*así como, imponer otras sanciones conforme a la reglamentación que al respecto expida el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural*”, del artículo 11 de la Ley 2219 de 2022, pues se trata de una demanda de inconstitucionalidad en contra de textos normativos que hacen parte de una ley de la República.

### III. CUESTIÓN PREVIA

#### a. Manifestación de transparencia

El expediente de la referencia versa sobre una demanda de inconstitucionalidad contra el parágrafo 2 del artículo 7 y algunos apartes del artículo 11 de la Ley 2219 de 2022, “[p]or la cual se dictan normas para la constitución y operación de las asociaciones campesinas y de las asociaciones agropecuarias, se facilitan sus relaciones con la administración pública, y se dictan otras disposiciones”.

Los accionantes explicaron que las disposiciones acusadas vulneran los artículos 29, 150, numeral 8, 333 y 334 de la Constitución Política porque disponen que mediante decretos reglamentarios se deben definir procedimientos administrativos sobre funciones de vigilancia y control, que en principio le corresponde reglamentar al Legislador.

Teniendo en cuenta que el artículo 278 de la Constitución Política me impone el deber de rendir concepto en todos los procesos de constitucionalidad, estimo necesario realizar la presente **manifestación de transparencia**, pues pese a que no me encuentro formalmente en una causal de impedimento, en mi otrora calidad de secretario general del Senado de la República, participé en el trámite de expedición de la Ley 2219 de 2022<sup>1</sup>.

A lo largo del procedimiento legislativo otorgué constancia del texto aprobado en la plenaria del Senado, realicé actuaciones encaminadas a garantizar el principio de publicidad del trámite y suscribí, junto con el presidente del Senado, el cuerpo normativo finalmente sancionado por el presidente de la República<sup>2</sup>.

Si bien, en otras oportunidades me he declarado impedido por haber participado en el trámite legislativo de las normas objeto de control por parte de la Corte Constitucional, el Alto Tribunal ya ha fijado algunas pautas que permiten determinar cuándo dicha conducta no ha sido determinante para la expedición de la norma.

En efecto, mediante Auto 452 de 2025 la Corte Constitucional estableció que, si bien participé en el proceso de formación de la norma objeto de control, en tanto ejercí las funciones propias de mi cargo como secretario general del Senado, lo cierto es que dicha actuación **no fue activa y determinante** en el proceso de formación de la norma acusada, **ni guarda relación con el asunto que la Corte Constitucional debe resolver**. En consecuencia, la Sala Plena concluyó que no se había demostrado alguna circunstancia que comprometiera mi independencia o imparcialidad para emitir concepto sobre la constitucionalidad de la norma.

<sup>1</sup> Proyecto de Ley No. 111 de 2020 Senado – 268 de 2021 Cámara “*Por la cual se dictan normas para la constitución y operación las asociaciones campesinas y las asociaciones agropecuarias, se facilitan sus relaciones con la administración pública, y se dictan otras disposiciones*”.

<sup>2</sup> Ver entre otras las Gacetas del Congreso No 607 de 2020, 1033 de 2021, 806 y 999 de 2022.

En esta ocasión, al revisar el contenido de la demanda D-17001 y del auto admisorio, no hay duda sobre la naturaleza de los cargos propuestos. Se trata de planteamientos de fondo o sustanciales, que, en principio, no tienen ninguna conexión con las funciones que ejercí como secretario general del Senado de la República y, por tanto, estas últimas no guardan relación con la materia que le corresponde conocer a la Corte Constitucional.

Finalmente, estimo pertinente aclarar que formulo la presente manifestación de transparencia con el objetivo de advertir a la Corte Constitucional que participé en la expedición de la norma, pero mis actuaciones no fueron activas ni determinantes y por tanto no comprometen mi independencia e imparcialidad. Así mismo, se pone de presente con el propósito de salvaguardar la celeridad y el buen funcionamiento de la administración de justicia y evitar dilaciones en este proceso.

#### **b. Existencia de otros procesos de constitucionalidad**

Al respecto, es preciso señalar que actualmente, cursan en la Corte Constitucional otros procesos de constitucionalidad identificado con los números de expediente D-16522 y D-16562, en cuyos casos fueron admitidos las demandas contra las mismas disposiciones (artículos 7 -parcial- y 11 -parcial-) y con fundamento en los mismos argumentos, admitidos en el proceso objeto del presente pronunciamiento. Es decir, por el desconocimiento de la reserva legal en materia de inspección, vigilancia y control y el debido proceso, respectivamente. En estos procesos la Procuraduría General de la Nación se pronunció, a través de los conceptos No. 7498 y 7497.

#### **IV. PROBLEMAS JURÍDICOS**

En atención a los cargos admitidos, los problemas jurídicos a resolver son los siguientes:

Primero, ¿las disposiciones demandadas desconocen el principio de reserva legal y extralimitan las facultades reglamentarias del Ejecutivo previstas en el artículo 150.8 de la Constitución Política, al otorgar competencia al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para fijar el procedimiento a través del cual ejerce las funciones de vigilancia y control, pese a que corresponde de manera exclusiva al Congreso de la República expedir las normas a las cuales debe sujetarse el Gobierno en el ejercicio de dichas funciones, con fundamento en la cláusula general de intervención y dirección del Estado en la economía de que tratan los artículos 333 y 334 superiores?

Segundo, determinar si las atribuciones otorgadas al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para definir, vía reglamento, el procedimiento para el ejercicio de sus funciones de vigilancia y control desconocen el artículo 29 de la Constitución Política.

#### **V. CONSIDERACIONES DEL MINISTERIO PÚBLICO**

Para resolver los problemas jurídicos planteados, el Ministerio Público analizará el alcance de (a); función compartida entre el Legislativo y el Ejecutivo en el marco del ejercicio de la inspección, la vigilancia y el control (b) la competencia del Legislador en materia de creación de procedimientos, y (c) el alcance de la Ley 2219 de 2022, para finalmente (d) dar solución al caso en concreto.

**a. La función compartida entre el Legislativo y el Ejecutivo en el marco del ejercicio de la inspección, la vigilancia y el control**

El numeral 8 del artículo 150 de la Constitución Política establece como una de las funciones del Congreso de la República la de “expedir las normas a las cuales debe sujetarse el Gobierno para el ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia que le señala la Constitución”.

En concordancia, el artículo 189 superior dispone que, al presidente de la República como jefe de Estado, jefe de Gobierno y suprema autoridad administrativa, le corresponde ejercer la inspección, la vigilancia y el control de la enseñanza, de la prestación de los servicios públicos, de las personas con actividades relacionadas con el manejo, aprovechamiento o inversión de recursos captados del público, de cooperativas y sociedades mercantiles y sobre instituciones de utilidad común.

En este marco, la función administrativa se encuentra al servicio del interés general y se desarrolla conforme a los principios de descentralización, desconcentración y delegación, comprendiendo, entre otras, las actividades de inspección, vigilancia y control<sup>3</sup>.

La jurisprudencia constitucional ha señalado que no existe una definición única de estas funciones; sin embargo, en términos generales: la inspección consiste en la facultad de solicitar o verificar información; la vigilancia implica el seguimiento y evaluación de la actividad del sujeto supervisado; y, el control, en sentido estricto, supone la posibilidad de adoptar correctivos, incluso la imposición de sanciones. Mientras la inspección y la vigilancia constituyen mecanismos preventivos o intermedios, el control comporta una intervención directa en la actividad del vigilado<sup>4</sup>.

Así, como se indicó, de acuerdo con el artículo 150.8 superior, corresponde al Congreso definir el alcance de estas funciones y expedir las normas a las cuales debe sujetarse el Gobierno para su ejercicio, dentro de los parámetros constitucionales.

No obstante, en ejercicio de la amplia libertad de configuración normativa, el Legislador puede establecer la inspección, la vigilancia y el control respecto de otras materias; lo cual, además, se desprende de la facultad del Estado en la intervención de la economía, prevista en los artículos 333 y 334 de la Carta Política<sup>5</sup>.

Sin perjuicio de las particularidades de cada materia, en general, “la función administrativa de inspección comporta la facultad de solicitar información de las personas objeto de supervisión, así como de practicar visitas a sus instalaciones y realizar auditorías y seguimiento de su actividad; la vigilancia, por su parte, está referida a funciones de advertencia, prevención y orientación encaminadas a que los actos del ente vigilado se ajusten a la normatividad que lo rige; y, finalmente, el control permite ordenar correctivos sobre las actividades irregulares y las situaciones críticas de orden jurídico, contable, económico o administrativo”<sup>6</sup>.

<sup>3</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-805 de 2006.

<sup>4</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-5701 de 2012.

<sup>5</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-851 de 2013.

<sup>6</sup> Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto de Radicado No. 11001-03-06-000-2014-00174-00 (2223) del 16 de abril de 2015.

De la intensidad de la intervención, se han categorizado como actividades de intensidad leve e intermedia la inspección y la vigilancia, mientras que el control, al suponer el poder de adoptar correctivos, conlleva una intervención mucho más fuerte<sup>7</sup>. En su conjunto, estas intervenciones conllevan restricciones importantes al libre ejercicio de las actividades privadas, al derecho de asociación y a la reserva de la información privada, entre otros derechos fundamentales. En concreto, en el caso de las funciones de control, las cuales normalmente van acompañadas de una potestad sancionatoria que les asegura eficacia, entran en juego también otras garantías constitucionales relacionadas con el debido proceso y el principio de legalidad sancionatoria<sup>8</sup>.

La inspección, la vigilancia y el control son funciones compartidas entre el Congreso de la República y el presidente de la República. En ese orden de ideas, mientras al Legislador le corresponde señalar o adoptar las formulaciones para determinar características, medios y efectos de tales actividades, el ejercicio de estas es asignado, con exclusividad, al presidente de la República<sup>9</sup>. La razón de ser de este reparto de competencias radica en que la restricción de derechos que se pueden ver comprometidos en el ejercicio de estas funciones, “soporta la exigencia constitucional de que sea el legislador, en atención a principios de soberanía popular, participación y deliberación democrática, quien defina los casos y condiciones en que proceden estas formas de intervención estatal”<sup>10</sup>. Al respecto, el Consejo de Estado ha sostenido que:

*“...el ejercicio de este tipo de funciones supervisoras, cualquiera sea su origen constitucional (referencias expresas o derivación de la potestad general de intervención del Estado en la economía), está sometido a la exigencia de una ley previa que las asigne y determine las condiciones para su ejercicio. (...) El Gobierno Nacional no puede auto-atribuirse funciones de inspección, control y vigilancia, pues, se repite, en cualquier caso es necesario que el legislador las haya asignado previamente y establecido los parámetros y límites para su ejercicio”<sup>11</sup>.*

De igual manera, la Corte Constitucional ha señalado que el ejercicio de las atribuciones constitucionales conferidas al Ejecutivo en materia de inspección, vigilancia y control está enmarcado por procedimientos administrativos cuya expedición se encuentra en cabeza, exclusivamente, del Legislador. Al respecto, el Alto Tribunal ha sido claro al señalar que si bien es cierto al Gobierno le han sido conferidas por la Constitución Política una serie de funciones de inspección, vigilancia y control, no lo es menos que al Ejecutivo le está vedado que, por vía de reglamentación de la ley pueda “...dictar las normas, criterios o parámetros generales a partir de los cuales se debe llevar a cabo la inspección y vigilancia.”<sup>12</sup>.

El mandato constitucional del numeral 8 del artículo 150 superior, es una clara muestra del desarrollo de la división del poder público en busca de un equilibrado ejercicio de las funciones que suponen actividades coercitivas, cuyo despliegue por parte del Gobierno sólo puede darse dentro de los precisos límites que, previamente, sean definidos y autorizados por el Legislador<sup>13</sup>.

<sup>7</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-851 de 2013.

<sup>8</sup> Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto de Radicado No. 11001-03-06-000-2014-00174-00 (2223) del 16 de abril de 2015.

<sup>9</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-805 de 2006.

<sup>10</sup> Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto de Radicado No. 11001-03-06-000-2014-00174-00 (2223) del 16 de abril de 2015.

<sup>11</sup> *Ibid.*

<sup>12</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-782 de 2007.

<sup>13</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-710 de 2001.

**b. La competencia del Legislador en materia de creación de procedimientos y el principio de legalidad**

Los procedimientos administrativos requieren regulación previa en la ley<sup>14</sup>. En virtud de los artículos 29, 86, 87, 150, 228 y 229 superiores, al Legislador le corresponde fijar los procedimientos, tanto judiciales como administrativos con el fin de establecer las reglas mediante las cuales se asegura la plena efectividad del derecho fundamental al debido proceso y del acceso efectivo a la administración de justicia, y se consolida a su vez, la seguridad jurídica, la racionalidad, el equilibrio y la finalidad de los procesos, así como el desarrollo del principio de legalidad en el Estado social de Derecho<sup>15</sup>.

El Legislador cuenta con una amplia potestad para configurar las ritualidades que deben regir cada uno de los procedimientos, en consideración *“a las diferentes materias a las que puede aludir el Congreso en su labor legislativa y a la significativa discrecionalidad que tiene para la consolidación de los trámites correspondientes”*<sup>16</sup>, que en todo caso, deben asegurar la celeridad y eficacia de la Administración pública; así como la protección de los derechos de las partes, de los terceros interesados y de la comunidad en general y, además, consolidar el principio de legalidad, la seguridad jurídica, la racionalidad, el equilibrio y la finalidad de los procesos<sup>17</sup>.

En desarrollo de esta competencia, el Legislador puede, entre otros aspectos: *“determinar las autoridades competentes para el trámite correspondiente, diseñar las etapas, oportunidades y formalidades procesales, las actuaciones que competen a las partes, los términos, los medios de prueba, los deberes y cargas procesales, y los recursos pertinentes ante las autoridades judiciales y administrativas respectivas”*<sup>18</sup>.

No obstante, aunque dicha facultad es amplia, ésta no es absoluta y, en su ejercicio, el Congreso debe respetar principios y valores constitucionales como la justicia, la igualdad y el orden justo, así como asegurar la vigencia de los derechos fundamentales de los ciudadanos<sup>19</sup>, y respetar los principios de razonabilidad y proporcionalidad de conformidad con el fin para el cual fueron concebidas<sup>20</sup>.

En ese sentido, el derecho al debido proceso es un mandato que guía la actividad del Legislador y que aplica a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas y exige, entre otros aspectos, que nadie puede ser juzgado *“sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa”*. Esta expresión del artículo 29 superior incorpora el principio de legalidad como componente del derecho al debido proceso<sup>21</sup>, respecto del cual, se han identificado tres elementos esenciales:

*“(i) la lex praevia, que “exige que la conducta y la sanción antecedan en el tiempo a la comisión de la infracción, es decir, que estén previamente señaladas”;*

*(ii) la lex scripta, según la cual “los aspectos esenciales de la conducta y de la sanción estén contenidas en la ley”;* y

<sup>14</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-029 de 2021.

<sup>15</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-083 de 2015.

<sup>16</sup> *Ibid.*

<sup>17</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-029 de 2021.

<sup>18</sup> *Ibid.*

<sup>19</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-083 de 2015.

<sup>20</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-886 de 2004.

<sup>21</sup> Este principio también ha sido consagrado en instrumentos de carácter internacional como la Declaración Universal de los Derechos Humanos (artículo 11.2), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 6.2) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos –Pacto de San José de Costa Rica (artículo 4.2).

*(iii) la lex certa, que “alude a que tanto la conducta como la sanción deben ser determinadas de forma que no haya ambigüedades”<sup>22</sup>.*

De lo expuesto, la jurisprudencia constitucional ha establecido que el principio de legalidad comprende los elementos de tipicidad y reserva de ley, es decir, que las conductas sancionables estén descritas en norma previa y que, además, deben tener un fundamento legal, por lo cual su definición no puede ser delegada en la autoridad administrativa<sup>23</sup>. Estos principios requieren:

*“(i) que el señalamiento de la sanción sea hecho directamente por el legislador;  
(ii) que este señalamiento sea previo al momento de comisión del ilícito y también al acto que determina la imposición de la sanción;  
(iii) que la sanción se determine no solo previamente, sino también plenamente, es decir que sea determinada y no determinable...”<sup>24</sup>.*

En ese sentido, al derecho administrativo sancionador le resulta aplicable la garantía superior de legalidad de las infracciones y de las sanciones, conforme a la cual *“nadie puede ser sancionado administrativamente sino conforme a normas preexistentes que tipifiquen la contravención administrativa y señalen la sanción correspondiente”<sup>25</sup>.*

Si bien el principio de legalidad aplica tanto a procesos penales como administrativos, la jurisprudencia ha reconocido que, respecto de este último, se admite una flexibilización en razón a que los derechos que se pueden llegar a ver restringidos no revisten la misma intensidad que en el primero<sup>26</sup>. De allí que, el derecho administrativo sancionador suela contener normas con un grado más amplio de generalidad, *“lo que en sí mismo no implica un quebrantamiento del principio de legalidad si existe un marco de referencia que permita precisar la determinación de la infracción y la sanción en un asunto particular”<sup>27</sup>*, es decir, *“siempre que la legislación o el mismo ordenamiento jurídico establezcan criterios objetivos que permitan razonablemente concretar la hipótesis normativa”<sup>28</sup>.*

No obstante, esta flexibilización del principio de legalidad no habilita al Legislador a delegar en el Ejecutivo la creación de prohibiciones en materia sancionatoria, salvo que la ley establezca los elementos esenciales del tipo, los cuales son:

*“(i) la descripción de la conducta o del comportamiento que da lugar a la aplicación de la sanción;  
(ii) la **determinación de la sanción, incluyendo el término o la cuantía de la misma,**  
(iii) la autoridad competente para aplicarla y  
(iv) **el procedimiento que debe seguirse para su imposición**”<sup>29</sup> (negritas por fuera del texto)*

<sup>22</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-394 de 2019, con base en Sentencias C-333 de 2001, C-853 de 2005, C-507 de 2006, C-343 de 2006, C-406 de 2004 y C-1011 de 2008.

<sup>23</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-710 de 2001.

<sup>24</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-713 de 2012.

<sup>25</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-922 de 2001.

<sup>26</sup> Corte Constitucional. Sentencias C-530 de 2003 y C-703 de 2010.

<sup>27</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-394 de 2019.

<sup>28</sup> Ver, entre otras: Sentencias C-406 de 2004, C-835 de 2005.

<sup>29</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-699 de 2015.



Si bien el Ejecutivo puede entrar a reglamentar varios aspectos dentro del proceso administrativo<sup>30</sup>, el principio de legalidad le exige al Legislador que establezca, como mínimo, *“los elementos básicos de la conducta típica que será sancionada, las remisiones normativas precisas cuando haya previsto un tipo en blanco o los criterios por medio de los cuales se pueda determinar con claridad la conducta, al igual que exige que en la ley se establezca también la sanción que será impuesta o, igualmente, los criterios para determinarla con claridad”*<sup>31</sup>.

Así las cosas, la definición de los procedimientos administrativos tienen reserva de ley, es decir, son asuntos que deben ser de exclusiva competencia del Legislador ordinario. La ley debe consagrar los presupuestos, requisitos, características y efectos de las instituciones procesales, cuyo contenido no puede contradecir los postulados de la Constitución ni limitar de modo irrazonable o desproporcionado los derechos sustanciales<sup>32</sup>. Bajo esa previsión, se puede delegar en el ejecutivo la reglamentación de ciertos aspectos siempre y cuando la norma legal delimite de forma clara, el marco en el cual se ha de desenvolver el Gobierno nacional.

Sobre el particular, la Procuraduría considera pertinente destacar la decisión adoptada en Sentencia C-710 de 2001, en la que se declaró la exequibilidad condicionada del parágrafo 3 del artículo 85 de la Ley 99 de 1993, que establece que *“para la imposición de las medidas y sanciones a que se refiere este artículo se estará al procedimiento previsto por el Decreto 1594 de 1984 o al estatuto que lo modifique o sustituya”*, siempre que se entienda la expresión *“al estatuto que lo modifique o sustituya”* como una facultad que, a futuro, sólo puede ejercer el legislador.

En esa providencia se argumentó que el Congreso, a través de las remisiones, puede incorporar a la ley un texto diferente, por ejemplo, un decreto reglamentario, siempre y cuando este exista, pues es dicho texto el que el legislador ha considerado apropiado *“para incorporar a la ley y por ende los cambios al mencionado texto deberán hacerse por cuenta del mismo legislador tal y como se modifica, deroga o se crea otra ley”*. A partir de esta premisa, *“en ningún momento es posible considerar que, por hacer la remisión a un determinado decreto reglamentario, este envío concede al ejecutivo facultades para cambiar el procedimiento en uso de facultades reglamentarias”*<sup>33</sup>.

De conformidad con los artículos 144 y 150 superiores, al Legislador le corresponde el desarrollo primario de la Constitución, así como dictar las leyes, a menos que el asunto haya sido asignado a una autoridad específica<sup>34</sup>, por lo que, en principio, el Legislador cuenta con un amplio margen para delimitar las materias en cuestión, sujetándose en todo caso a los límites derivados de las disposiciones constitucionales.

Por su parte, la actividad de la Administración que se desarrolla a través de su poder reglamentario, esta fundada en la Constitución, (cuando se trate de disposiciones constitucionales con eficacia directa); y/o en la ley, que debe contener los aspectos principales, centrales y esenciales de la materia objeto de reserva<sup>35</sup>. Esto por cuanto, la

<sup>30</sup> *“Por razones de especialidad es posible asignar al ejecutivo mediante la expedición de actos administrativos de carácter general la descripción detallada de las conductas, siempre y cuando los elementos estructurales del tipo hayan sido previamente fijados por el legislador y sin que en ningún caso las normas de carácter reglamentario puedan modificar, suprimir o contrariar los postulados legales y, menos aún, desconocer las garantías constitucionales de legalidad y debido proceso”*. Ibid.

<sup>31</sup> Corte Constitucional. Sentencias C-406 de 2004 y C-394 de 2019.

<sup>32</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-1335 de 2000.

<sup>33</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-710 de 2001.

<sup>34</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-315 de 2021.

<sup>35</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-507 de 2014.

potestad reglamentaria es una facultad constitucional del presidente que lo autoriza a expedir normas de carácter general, destinadas a *“la correcta ejecución y cumplimiento de la ley”*, cuyo margen de acción depende de la minuciosidad o generalidad con la que el legislador haya adoptado las normas legales<sup>36</sup>.

Es así como, *“el reglamento es entonces un complemento indispensable para que la ley se haga ejecutable, pues en él se permite desarrollar las reglas generales allí consagradas, explicitar sus contenidos, hipótesis y supuestos, e indicar la manera de cumplir lo reglado, es decir, hacerla operativa, pero sin rebasar el límite inmediato fijado por la propia ley”*<sup>37</sup>. En otras palabras, *“el poder reglamentario es un poder para desarrollar la Ley, no para reemplazar al Legislador”*, de tal manera que el reglamento solo se debe limitar a desarrollar, complementar y precisar lo que ya ha sido de manera expresa contemplado en la ley<sup>38</sup>.

Así las cosas, el principio de reserva legal limita las funciones del Legislador y del Ejecutivo. Al primero, *“en tanto no puede delegar su potestad legislativa en dichas materias, esto es, su función de regularlas mediante una ley general”*. Al segundo, *“en cuanto no lo faculta para reglamentar, ámbitos jurídicos que por principio están excluidos de la órbita de su potestad reglamentaria, en cuanto deben ser regulados por el Legislador”*<sup>39</sup>.

De lo anterior, es por vía de ley, en estricto sentido, que se debe establecer el alcance de la facultad sancionatoria, y que de ninguna manera mediante actos administrativos se pueden definir los elementos generales de los procedimientos respectivos, los cuales son materias que deben seguir el principio de legalidad, como garantía del derecho fundamental al debido proceso y a la legitimidad, que debe respaldar aquellas normas que tienen la potencialidad de limitar y restringir derechos de los asociados.

### **c. Alcance de la Ley 2219 de 2022**

La Ley 2219 de 2022 tiene por objeto formalizar y brindar un marco jurídico homogéneo para que las asociaciones campesinas y las asociaciones agropecuarias puedan organizarse, constituirse y ser vigiladas por parte de la autoridad competente<sup>40</sup>. Para el Legislador esta figura facilita su organización y funcionamiento, lo cual, además, permite mejorar la eficiencia de la labor campesina<sup>41</sup>.

De este punto de partida, en la exposición de motivos que sustentó el proyecto de ley que dio lugar a la Ley 2219 de 2022, el Legislador consideró que la asociatividad es un componente fundamental para la mejora de las condiciones de vida del campesino y el desarrollo empresarial de sus actividades, por lo que *“es deber del estado colombiano garantizar los mecanismos de constitución, formalización, registro, certificación, control y vigilancia de las asociaciones campesinas y asociaciones agropecuarias”*, y *“facilitar*

<sup>36</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-302 de 1999. De igual manera, sobre este aspecto el Consejo de Estado ha argumentado que *“la facultad reglamentaria, que la Constitución le reconoce al poder ejecutivo, es una facultad gobernada por el principio de necesidad, que se materializa justamente en la necesidad que en un momento dado existe de detallar el cumplimiento de una ley que se limitó a definir de forma general y abstracta determinada situación jurídica. Entre más general y amplia haya sido la regulación por parte de la ley, más necesidad hay de la reglamentación en cuanto que este mecanismo facilitará la aplicación de la ley al caso concreto. A contrario sensu, cuando la ley ha detallado todos los elementos necesarios para aplicar esa situación al caso particular no hay necesidad de reglamentos”*. Concepto de Radicado No. 11001-03-06-000-2014-00174-00 (2223) del 16 de abril de 2015.

<sup>37</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-507 de 2014.

<sup>38</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-315 de 2021.

<sup>39</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-782 de 2007.

<sup>40</sup> Artículo 1. Objeto.

<sup>41</sup> Cfr. Gaceta del Congreso No 607 de 2020.

*su relacionamiento con la administración pública en aras de su participación e incidencia real en la elaboración e implementación de las políticas, planes y programas públicos del sector, como mecanismo que aporta a la pertinencia y transparencia que favorece su desarrollo”<sup>42</sup>.*

Entre otras cosas, la norma también tuvo como propósito brindar soporte legal a la función de inspección y vigilancia que venía adelantando el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural mediante el numeral 15 del artículo 8 del Decreto 1985 de 2013; el cual fue inaplicable por inconstitucional por parte de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en el Concepto 2223 del 16 de abril de 2015. Esa Corporación advirtió que esa función se trataba de una materia que debía ser definida por el Legislador, por lo que no bastaba la simple enunciación en una norma reglamentaria para hacerse efectiva<sup>43</sup>.

De lo anterior, la Ley 2219 de 2022 definió como su objeto “establecer el marco jurídico para la constitución, registro, certificación y vigilancia de las asociaciones campesinas y de las asociaciones agropecuarias nacionales, regionales, departamentales o municipales, facilitar sus relaciones con la Administración Pública, y generar los espacios de participación necesarios para el desarrollo de su capacidad de transformación e incidencia en la planeación, implementación y seguimiento de los diferentes planes y programas del Estado en relación con el sector campesino, el desarrollo rural, y los acordados sobre la Reforma Rural Integral”<sup>44</sup>.

Para ello, define las asociaciones campesinas y agropecuarias como organizaciones y personas jurídicas de carácter privado, constituidas con el fin de ser interlocutoras con el Gobierno nacional en materias relacionadas con el desarrollo rural, y satisfacer o defender los intereses comunes de sus asociados, respectivamente<sup>45</sup>. Estas asociaciones se clasifican según su cobertura nacional o territorial (departamental, regional, municipal o distrital), la cual debe ser definida en sus estatutos. Además, pueden federarse o confederarse mediante la constitución de personas jurídicas de derecho privado y sin ánimo de lucro, así como constituir gremios para el ejercicio de sus actividades<sup>46</sup>.

La norma define las características con las que ha de contar el acto de constitución de estas asociaciones<sup>47</sup>, y establece que las mismas se deberán registrar en las Cámaras de Comercio respectivas, fijando los límites máximos en cuanto al costo por inscripción y renovación de cada una de ellas, así como las tarifas diferenciales según las características de sus asociados. También prevé las normas de transición respecto de las asociaciones campesinas preexistentes.

Asimismo, incluye a los representantes de las asociaciones campesinas en diferentes instancias de participación como el Consejo Directivo de la Agencia de Desarrollo Rural, la junta directiva del Fondo de Solidaridad Agropecuaria – FONSA, y demás instancias municipales, departamentales y nacionales, así como define estrategias para el fomento y fortalecimiento de estas<sup>48</sup>.

---

<sup>42</sup> *Ibid.*

<sup>43</sup> Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado. Concepto 2223 del 16 de abril de 2015.

<sup>44</sup> Artículo 1.

<sup>45</sup> Artículo 2.

<sup>46</sup> Artículo 3.

<sup>47</sup> Artículo 4.

<sup>48</sup> Artículos 12, 13, 14, 15 y 16.

Los artículos 7 al 11 de la ley establecen las funciones de inspección, vigilancia y control. De estas disposiciones se extrae lo siguiente:

- Las funciones están en cabeza del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y de las Secretarías de Gobierno municipales y/o distritales, o las dependencias que hagan sus veces (autoridades competentes).
- Se ejercen sobre las asociaciones campesinas y las asociaciones agropecuarias nacionales, departamentales o regionales y municipales (sujetos controlados).
- Las actuaciones por controlar son el cumplimiento de los estatutos, las leyes y decretos relacionados con la constitución y funcionamiento de las asociaciones campesinas y las asociaciones agropecuarias.
- La función de inspección, vigilancia y control es de naturaleza administrativa, por lo que no implica ejercicio de la función de control fiscal, disciplinario o penal, ni la intervención en asuntos autónomos e internos de las asociaciones.
- La función de inspección se circunscribe a solicitar, requerir y analizar la información que las autoridades competentes consideren necesaria, con el objeto de establecer de manera general el cumplimiento del régimen jurídico aplicable.
- La función de vigilancia consiste en la atribución de las autoridades competentes, para velar por que las asociaciones campesinas y las asociaciones agropecuarias, de manera puntual, se ajusten a lo dispuesto en el ordenamiento jurídico, en el marco de su constitución y en desarrollo de sus funciones.
- La función de control consiste en la atribución de las autoridades competentes, tendientes a evitar y sancionar los efectos de la comisión de infracciones al régimen que regula a los sujetos controlados, para lo cual podrán ordenar la adopción de medidas preventivas o correctivas. En ejercicio de la potestad sancionatoria, podrán adelantar procedimientos administrativos sancionatorios en contra de los sujetos pasivos, cuando se determine el mérito para ello.
- Cuando se compruebe que una *“asociación campesina o una asociación agropecuaria nacional”* (negrilla fuera de texto), en ejercicio de su actividad, no cumpla o exceda los límites impuestos por la ley, por la voluntad de sus fundadores o por sus propios estatutos, las autoridades competentes podrán ordenar la suspensión temporal de los actos ilegales, así como, imponer otras sanciones conforme a la reglamentación que al respecto expida el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
- Por último, para el ejercicio de estas funciones, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural expedirá su reglamentación y en lo contemplado en el presente capítulo, se aplicará lo dispuesto en la Ley 1437 de 2011, o las disposiciones que la modifiquen o sustituyan.

La remisión normativa a la Ley 1437 de 2011, hace referencia a las normas establecidas para el procedimiento administrativo, desarrolladas en la Parte Primera del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA,

específicamente, las normas contenidas en el Título III. Dicha normativa dispone que *“las actuaciones administrativas se sujetarán al procedimiento administrativo común y principal que se establece en este Código, sin perjuicio de los procedimientos administrativos regulados por leyes especiales. En lo no previsto en dichas leyes se aplicarán las disposiciones de esta Parte Primera del Código”*<sup>49</sup>.

A su turno, el Capítulo III de este Título establece que *“los procedimientos administrativos de carácter sancionatorio no regulados por leyes especiales o por el Código Disciplinario Único se sujetarán a las disposiciones de esta Parte Primera del Código. Los preceptos de este Código se aplicarán también en lo no previsto por dichas leyes”*<sup>50</sup>.

El CPACA prevé la forma en la que se han de adelantar las actuaciones administrativas de naturaleza sancionatoria, definiendo reglas sobre materias probatorias, del contenido de la decisión, la forma en la que se han de graduar las sanciones, sin entrar a delimitar cuales pueden llegar a ser aplicables dentro del mismo, y lo referente a la caducidad de las acciones. Asimismo, y de manera general, para los procedimientos administrativos establece las normas de publicidad de las actuaciones, los recursos procedentes contra los actos administrativos que se adopten, entre otros aspectos.

#### **d. Solución del caso concreto**

Para el Ministerio Público y tal como fue señalado en los expedientes D-16522 y D-16562, en el presente asunto la demanda de la referencia esta llamada a prosperar, por las razones que se exponen a continuación.

El cargo admitido establece que la norma demandada desconoce los artículos 29, 150, 333 y 334 superiores, por cuanto la generalidad de las premisas legales y el mandato específico de reglamentación a la cartera de agricultura conlleva a la eventual habilitación de que, mediante actos administrativos, se aborden procedimientos administrativos sancionatorios, los cuales, en sus aspectos esenciales, tienen reserva de ley.

En efecto, la Ley 2219 de 2022, si bien (i) identifica las autoridades encargadas de ejercer las funciones de inspección, vigilancia y control; (ii) precisa los sujetos pasivos respecto de los cuales se van a ejercer dichas facultades; y (iii) define de manera general, en qué consisten las actividades de inspección, vigilancia y control; lo cierto es que, a juicio de la Procuraduría General de la Nación, el Ejecutivo no cuenta con los mínimos estructurales suficientes para reglamentar y ejecutar la ley.

Lo anterior en tanto que, el cuerpo normativo acusado tiene un alto grado de indeterminación y, en consecuencia, la autorización para el ejercicio de las facultades otorgadas al Gobierno nacional resulta en un desconocimiento del principio de legalidad y de la reserva material de ley, conforme pasará a explicarse.

#### **a. Primer cargo: consideraciones frente al desconocimiento de la reserva de ley**

Si bien la potestad reglamentaria del presidente de la República es una atribución constitucional contemplada en el numeral 11 del artículo 189 y, en consecuencia, no

---

<sup>49</sup> Artículo 34 CPACA.

<sup>50</sup> Artículo 47. CPACA.

requiere de un reconocimiento en la ley para que la misma pueda ser llevada a cabo<sup>51</sup>; lo cierto es que, a juicio de la Procuraduría, el parágrafo 2 del artículo 7 resulta inconstitucional por cuanto la Ley 2219 ordena que mediante reglamentación se aborden temas que son de competencia exclusiva del Legislador y que exceden la órbita de la facultad reglamentaria atribuida al primer mandatario.

Al respecto, se insiste en que, las funciones de vigilancia y control tienen reserva de ley por cuanto su ejercicio implica limitación o restricción de derechos, y, además, en tanto se constituyen como el ejercicio de la potestad de intervención estatal en la economía. A partir de este postulado, la jurisprudencia constitucional ha sido enfática en señalar que, en el marco de esta materia, la inspección, la vigilancia y el control son funciones compartidas entre el Congreso de la República y el presidente de la República, puesto que, mientras al legislador le corresponde señalar o adoptar las formulaciones para determinar las características, los medios y los efectos de tales actividades, **el ejercicio** de las mismas es asignado, con exclusividad, al presidente de la República<sup>52</sup>.

En efecto, de conformidad con el artículo 150.8 de la Constitución, corresponde al Congreso expedir las normas a las cuales debe sujetarse el Gobierno en el ejercicio de estas funciones, lo que implica definir su alcance, límites, instrumentos y efectos.

Esta competencia se articula con los artículos 333 y 334 superiores, que consagran la cláusula general de intervención del Estado en la economía, en virtud de la cual el Legislador puede establecer mecanismos de regulación, inspección y control orientados a garantizar el interés general, la función social de la empresa y la distribución equitativa de oportunidades. Sin embargo, precisamente por tratarse de manifestaciones del poder de intervención económica, tales mecanismos deben estar previamente definidos en la ley y no pueden quedar librados a una habilitación abierta en favor del Ejecutivo.

De lo anterior, la indeterminación de la Ley 2219 de 2022 habilita al Ejecutivo para que reglamente las funciones de vigilancia y control, que, de manera abstracta fueron mencionadas en la ley; sin perjuicio de que al Ejecutivo únicamente le corresponde ejecutar lo que previamente ha sido señalado por el Legislador.

Al respecto, el artículo 9, se limita a determinar que la función de vigilancia es la atribución de “*velar*” para que las asociaciones controladas se ajusten a lo dispuesto en el ordenamiento. No obstante, no delimita ni enuncia las actuaciones que las autoridades competentes pueden ejercer para cumplir con dicho objetivo, como, por ejemplo, practicar visitas, enviar delegados a reuniones de asambleas o juntas, o convocar reuniones.

Esta omisión resulta particularmente problemática si se tiene en cuenta que las asociaciones campesinas y agropecuarias ejercen el derecho fundamental de asociación (artículo 38 de la Constitución) y, cuando desarrollan actividades económicas, actúan en el marco de la libertad de empresa consagrada en el artículo 333

---

<sup>51</sup> Sobre el particular, en Sentencia C-302 de 1999, la Corte Constitucional dispuso que “la potestad reglamentaria puede ser desarrollada por el Presidente de la República en cualquier momento, pues la Constitución no fija plazo perentorio para su ejercicio. De ahí que la Corte haya afirmado que “La potestad reglamentaria se caracteriza por ser una atribución constitucional inalienable, intransferible, inagotable, pues no tiene plazo y puede ejercerse en cualquier tiempo y, es irrenunciable, por cuanto es un atributo indispensable para la que la Administración cumpla con su función de ejecución de la ley.” En muchas ocasiones del contenido mismo de la ley se desprende la necesidad del reglamento, pues aparece claro que algunas materias genéricamente normadas en ella deben ser especificadas por la autoridad administrativa que ha de ejecutarla. Pero en otras el legislador en el mismo ordenamiento le recuerda al Ejecutivo este deber en relación con aspectos puntuales y precisos, lo cual no infringe la Constitución.”

<sup>52</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-805 de 2006.

superior. En ese contexto, cualquier mecanismo de inspección o vigilancia que implique injerencias estatales relevantes (como la práctica de visitas, la exigencia de información o la presencia en órganos internos) constituye una forma de intervención directa en la actividad económica y asociativa, la cual, conforme al artículo 334, debe estar definida por la ley y orientada por criterios de razonabilidad y proporcionalidad.

Así, la necesidad de que las medidas de vigilancia sean desarrolladas en la norma legal radica en que, de alguna manera, mediante estas la Administración ejerce coerción en los asociados, lo cual, puede comprometer su derecho a la asociación<sup>53</sup>, y representar intromisiones estatales significativas en su accionar<sup>54</sup>, por lo tanto, dada la intromisión en garantías constitucionales, es necesario que cuenten con un soporte legal.

En términos de la Constitución económica, la intervención estatal puede adoptar múltiples formas (regulación, seguimiento, autorización previa o imposición de sanciones), pero su intensidad debe estar determinada por el legislador, quien fija los parámetros bajo los cuales el Ejecutivo puede actuar. La ausencia de tales parámetros desdibuja la frontera entre la función de configuración normativa atribuida al Congreso y la potestad reglamentaria del Gobierno<sup>55</sup>.

Por su parte, los artículos 10 y 11 omiten señalar cuáles son las sanciones aplicables en caso de incumplimiento del régimen que regula las asociaciones campesinas. Al respecto, se insiste en que las medidas de carácter preventivo, correctivo y sancionatorio contribuyen al cumplimiento de la ley y desincentivan la comisión de futuras infracciones.

Así, la potestad sancionatoria administrativa, en tanto expresión intensa del poder de intervención del Estado en la economía y en la esfera jurídica de los particulares, exige una determinación legal previa de sus elementos esenciales, en armonía con el principio de legalidad y con los artículos 333 y 334 superiores, que condicionan la intervención económica a los términos fijados por la ley<sup>56</sup>.

Por el contrario, el Congreso autorizó que, vía reglamento, se determinen cuáles son dichas medidas, sin que se brinde un marco que permita identificar cuáles son los criterios generales que debe orientarles, o qué mínimos se deben atender para poder definirlos. Más bien, dejó al arbitrio del Ejecutivo la fijación de todos los elementos esenciales, lo cual, resulta contrario al principio de legalidad, en los términos señalados en el cargo primero de la demanda.

Así las cosas, si bien la facultad reglamentaria es una atribución constitucional del presidente, la cual puede ser ejercida por las carteras ministeriales únicamente en el ámbito de su respectiva especialidad<sup>57</sup>, las expresiones acusadas desconocen al artículo 150.8, 333 y 334 de la Carta Política puesto que habilitan al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para que, mediante reglamentación, defina los aspectos que permitan la efectiva ejecución de las actividades de inspección, vigilancia y control, sin tomar en consideración que son asuntos con reserva material de ley.

---

<sup>53</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-507 de 2014.

<sup>54</sup> Artículo 333 de la Constitución Política.

<sup>55</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-851 de 2013.

<sup>56</sup> *Ibid.*

<sup>57</sup> Ver Sentencia C-1005/08, en la que precisó la Corte Constitucional: "El Ministerio puede asumir en virtud de lo establecido por la Ley, lo que se denomina una regulación secundaria, esto es, puede desarrollar el decreto con un contenido más específico y más acentuadamente técnico dentro del ámbito de sus competencias".

## **Segundo cargo: consideraciones frente a la violación al debido proceso**

Las expresiones acusadas del artículo 11 desconocen el artículo 29 de la Constitución Política, en especial, el principio de legalidad y tipicidad como garantías del debido proceso, por cuanto la Ley 2219 de 2022 deja vacíos en su regulación que no pueden ser abordados mediante facultades reglamentarias. Si bien el principio de legalidad en materia administrativa admite una flexibilización en razón a la naturaleza de los derechos involucrados y por ende no resulta inconstitucional cierto grado de indeterminación en las normas legales; la Procuraduría advierte que, la norma en cuestión no cumple con los estándares previstos en la jurisprudencia constitucional respecto de la determinación exigida en materia administrativa.

En ese sentido, la jurisprudencia, con fundamento en la Constitución, ha identificado unos mínimos que debe acatar el Legislador para que se permita la fijación de las reglas sancionatorias por parte de las autoridades administrativas. Así, en sentencias como la C-406 de 2004, C-699 de 2015 y C-394 de 2019, se estableció que el Congreso está obligado a determinar:

- Los elementos básicos de la conducta típica que será sancionada.
- Las remisiones normativas precisas cuando haya previsto un tipo en blanco o los criterios por medio de los cuales se pueda determinar con claridad la conducta.
- La determinación de la sanción, o, igualmente, los criterios para determinarla con claridad, incluyendo el término o la cuantía de esta.
- La autoridad competente para aplicarla.
- El procedimiento que debe seguirse para su imposición.

De conformidad con la Sentencia C-044 de 2023, los elementos básicos de la conducta típica que será sancionada son: (i) el órgano competente en materia sancionatoria; (ii) las infracciones, es decir, la descripción de las conductas que serán objeto de reproche; (iii) las sanciones a imponer, y (iv) la previsión de que las sanciones se deberán atribuir previa investigación administrativa. De la lectura de la Ley 2219 de 2022 se identifican los siguientes elementos:

- i) Los órganos competentes en materia sancionatoria son el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y las Secretarías de Gobierno municipales y/o distritales, o las dependencias que hagan sus veces;
- ii) Las conductas que serán objeto de reproche lo constituyen el incumplimiento de los estatutos, las leyes y decretos relacionados con la constitución y funcionamiento de las asociaciones campesinas y las asociaciones agropecuarias;
- iii) El ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control y la imposición de sanciones debe seguir las reglas previstas en el CPACA para los procedimientos administrativos en general.

No obstante, y a pesar de que se mencionen las conductas objeto de reproche, el Ministerio Público identifica las siguientes imprecisiones que justifican la declaratoria de inexequibilidad.

En primer lugar, no existe claridad respecto a los sujetos a controlar por cuanto la norma habla en su artículo 6 de un estado de transición respecto de las asociaciones campesinas y las asociaciones agropecuarias reconocidas con anterioridad a la vigencia



de la presente ley, sin que en el artículo 7 se mencione si frente a estas también se van a ejercer las funciones de inspección, vigilancia y control y cuál será el parámetro de verificación; es decir, si se va vigilar su funcionamiento y constitución a partir de la Ley 2219 o si el control se realizará de conformidad con las normas que, en su momento, dichas asociaciones tuvieron que cumplir para su constitución y funcionamiento. Si bien esta indeterminación puede ser precisada por la reglamentación, sea para incluirlas o para centrarse en las asociaciones creadas a partir de la Ley 2219 de 2022, dichas cuestiones deben ser definidas por el legislador desde la norma legal.

En segundo lugar, sobre la determinación de las sanciones a imponer, el Legislador en el artículo 11 únicamente contempla la suspensión temporal de actos ilegales frente a las asociaciones campesinas o agropecuarias de orden nacional. Con ello, facultó al Ejecutivo para que, a través de la reglamentación, creara las demás sanciones a imponer a las distintas asociaciones. Respecto de este precepto para el Ministerio Público es claro que el Legislador vulneró el principio de legalidad por cuanto dispuso que sería el Ejecutivo, en cabeza del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, quien establecería las demás sanciones aplicables, sin fijar siquiera los criterios que permitan determinarlas con claridad.

Al respecto, vale la pena mencionar que, en la parte considerativa de la Resolución 121 del 21 de mayo de 2025, “[p]or la cual se reglamenta las funciones de inspección, vigilancia y control sobre las asociaciones campesinas y las asociaciones agropecuarias y se dictan otras disposiciones”, el Ejecutivo advirtió que la Ley 2219 de 2022 “no describe los elementos estructurales que darían lugar a una sanción” por lo que, tampoco era posible que las medidas preventivas y correctivas allí previstas pudieran entenderse o aplicarse a título de sanción<sup>58</sup>.

En consecuencia, la Resolución 121 en mención derogó la Resolución 52 de 2025, “[p]or la cual se reglamenta las labores de inspección, vigilancia y control sobre las asociaciones campesinas y asociaciones agropecuarias nacionales y se dictan otras disposiciones”, y adoptó medidas de carácter preventivo y correctivo, más no de carácter sancionatorio, como las previstas en el cuerpo normativo anterior, esto es, la cancelación de personerías jurídicas, la imposición de multas, la prohibición de ejercer actividades, entre otras<sup>59</sup>.

Lo anterior, en tanto que “si bien el artículo 11 de la ley 2219 de 2022 facultó a esta cartera ministerial para reglamentar sanciones, también es cierto que la Corte Constitucional en sentencia C-044 de 2023 aclaró que el ejecutivo puede realizar “...la descripción detallada de las conductas, siempre y cuando los elementos estructurales del tipo hayan sido previamente fijados por el legislador...”. Así las cosas, dado que la mencionada ley no describe los elementos estructurales que darían lugar a una sanción, tampoco es posible que las medidas preventivas y correctivas aquí previstas puedan entenderse o aplicarse a título de sanción”<sup>60</sup>.

De lo anterior, se concluye que las expresiones acusadas son inconstitucionales por resultar violatorias del artículo 29 de la Constitución Política, en particular, del principio de legalidad y tipicidad aplicable a los procedimientos administrativos.

<sup>58</sup> Cfr. Página 7 de la Resolución 000121 del 21 de mayo de 2025, aportada al proceso como prueba por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en respuesta al Auto de fecha (03) de junio de 2025.

<sup>59</sup> Cfr. Página 7 de la Resolución 000052 del 17 de marzo de 2025, aportada al proceso como prueba por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en respuesta al Auto de fecha (03) de junio de 2025.

<sup>60</sup> *Ibid.*

**VI. SOLICITUD**

Por las razones expuestas, en relación con los cargos planteados en la demanda de la referencia, la Procuraduría General de la Nación le solicita a la Corte Constitucional declarar la **INEXEQUIBILIDAD** del parágrafo 2 del artículo 7 y de la expresión “*así como imponer otras sanciones conforme a la reglamentación que al respecto expida el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural*” contenida en el artículo 11 de la Ley 2219 de 2022 “*Por la cual se dictan normas para la constitución y operación de las asociaciones campesinas y de las asociaciones agropecuarias, se facilitan sus relaciones con la administración pública, y se dictan otras disposiciones*”.

Atentamente,



**GREGORIO ELJACH PACHECO**  
Procurador General de la Nación

Proyectó: Brenda Camila Benítez Ramírez.  
Revisó: Carolina Rico Marulanda