

Bogotá, D.C. abril 9 de 2025
FMD 159/2025

Señora Ministra
MARTHA CARVAJALINO
Ministra
MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL
Ciudad

Asunto: consideraciones y recomendaciones respecto de la Resolución 052 de 2025 emitida por ese ministerio.

Respetada señora ministra:

Reciba un cordial saludo desde la Federación Nacional de Industriales de la Madera – FEDEMADERAS.

El pasado 17 de marzo de 2025, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural expidió la Resolución 52 de 2025 "Por la cual se reglamentan las labores de inspección, vigilancia y control sobre las asociaciones campesinas y las asociaciones agropecuarias nacionales y se dictan otras disposiciones".

Esta norma dentro de otros puntos delegó en el jefe de la oficina asesora jurídica del Ministerio las facultades de inspección, vigilancia y control sobre las asociaciones campesinas y las asociaciones agropecuarias nacionales que fueron otorgadas por 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, al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

La Resolución 52 estableció un listado de facultades a favor del jefe de la oficina asesora jurídica del Ministerio que no previstas en la Ley. En esta comunicación presentamos un análisis jurídico respecto del sustento legal suficiente y posible extralimitación por parte del ministerio al momento de emitir esta norma. De igual manera algunas consideraciones de tipo técnico y gremial en beneficio de las buenas relaciones que siempre deberán existir entre el sector público y el privado.

1. Análisis jurídico

La Resolución objeto de análisis establece que su fundamento legal se encuentra en el artículo 9 de la Ley 489 de 1998 y en la Ley 2219 de 2022.

La primera norma habla sobre la facultad que tienen las autoridades administrativas para delegar algunas de sus funciones. Este punto no será objeto de análisis toda vez que no vemos que la delegación que hizo el Ministerio esté prohibida, por lo que, en principio tiene validez.

Por otro lado, analizando el contenido de la Ley 2219 de 2022 y contrastándolo con el contenido de la Resolución 52 objeto de análisis, se encuentra que ésta última contiene sanciones y facultades que no fueron expresamente creadas ni previstas en la Ley 2219, lo que configura una extralimitación por parte de la Administración según se analiza en este documento.

El artículo 11 de la Ley 2219 de 2022 es la única disposición de dicha norma de la cual se puede entender que hay un contenido de facultades sancionatorias:





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.

Ahora, en ejercicio de las presuntas facultades conferidas en esta norma, la Resolución 52 en su artículo 8 estableció:

"Artículo 8. Medidas Correctivas y/o Sanciones. Cuando se compruebe que una asociación campesina o una asociación agropecuaria nacional, sea o no agremiaciones, en ejercicio de su actividad exceda los límites impuestos por la ley o no cumpla la misma, al igual que si viola la voluntad de sus fundadores o de sus propios estatutos en lo relacionado con su constitución y funcionamiento, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural podrá ordenar como medida correctiva y/o sanción, previa investigación administrativa, las siguientes:

- a) Amonestación escrita a la asociación o al Directivo, para que en caso de reincidir en la conducta se imponga otra medida correctiva.*
- b) Cancelación de la personería jurídica.*
- c) Multas diarias sucesivas de hasta ochenta (80) Unidades de Valor Básico (UVB) al valor actualizado a la fecha del pago de la sanción.*
- d) Ordenar modificaciones cambios en sus Estatutos y en el Registro de Entidades Sin Ánimo de Lucro.*
- e) Prohibición temporal o definitiva de ejercer actividades propias de las asociaciones campesinas y asociaciones agropecuarias nacionales, sean o no agremiaciones, incluyendo, pero sin limitarse al cobro de cuotas o dineros a los afiliados. El levantamiento de esta sanción procederá previa demostración de la incorporación de los cambios y requerimientos efectuados por la autoridad, encaminados en todo caso al cumplimiento de sus estatutos, las leyes y decretos relacionados con su constitución y funcionamiento."*

De la lectura de ambas normas es claro que el contenido del artículo 8 de la Resolución 52 excede completamente el contenido del artículo 11 de la Ley 2219. En otras palabras, no es posible desde el punto de vista legal, afirmar que de la norma contenida en la Ley 2219, que es una Ley, el Ministerio de Agricultura tenga suficiente potestad para definir a través de una resolución, las conductas sancionables, sus consecuencias y sanciones.

En este sentido, la jurisprudencia ha tratado en forma extensa este tema, dejando claro que no es posible permitir que la administración tenga la facultad de definir las faltas o infracciones de los administrados y sus correspondientes sanciones:

"Debe precisarse que la flexibilidad del principio de legalidad no puede tener un carácter extremo, al punto que se permita la arbitrariedad de la Administración en la imposición de las sanciones o las penas.





Por el contrario, en el derecho administrativo sancionador el principio de legalidad exige que directamente el legislador 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”¹.

Según lo anterior, es totalmente claro que la redacción “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” del artículo 11 de la Ley 2219 no contiene los elementos básicos de la o las conductas objeto de sanción, por lo que no sería posible a través de una resolución establecer los elementos de la conducta y suplir con ello la omisión que tuvo el legislador al expedir en la ley. Esto quiere decir que la Resolución o puede entrar a suplir lo que la Ley no reguló.

Lo anterior es un claro atentado al principio de legalidad en materia sancionatoria en dos sentidos:

1. El artículo 8 de la Ley 2219 no tiene un contenido mínimo de las conductas sancionables ni de las sanciones y, en consecuencia, no es posible para la administración (en este caso, el ministerio) definir las sanciones de la forma en que lo hizo sin un fundamento legal suficiente.
2. El artículo 11 de la Resolución 52 de 2025 si bien contiene un listado de medidas y sanciones, no contiene de forma clara los hechos censurables, lo que, en el mismo sentido del punto anterior, no brinda certezas respecto de cuales conductas deben evitarse.

En consonancia con lo anterior el Consejo de Estado ha dicho:

“Estima la Sala que la aplicación práctica y concreta del principio de tipicidad debe permitir a los destinatarios de la norma hacer un ejercicio de “predictibilidad de la sanción”, según el cual la norma sancionatoria garantice que se puedan predecir con suficiente grado de certeza las conductas que constituyen infracción y el tipo y grado de sanción correspondientes.

Esto conlleva a que constitucionalmente no sean admisibles formulaciones tan abiertas (por su amplitud, vaguedad o indefinición), que la efectividad de la infracción o de la sanción prevista en la ley dependan de una decisión libre y arbitraria del intérprete o de la autoridad administrativa que ejerza la potestad sancionadora: la flexibilidad del principio de legalidad no puede tener un carácter extremo, al punto que se permita la arbitrariedad de la Administración en la imposición de las sanciones o las penas.

En consecuencia, la Constitución no permite otorgar a la Administración la potestad genérica de establecer vía reglamento infracciones y sanciones administrativas -pues tienen reserva de ley ordinaria-, y debe en todo caso respetar el debido proceso en punto a la legalidad y tipicidad, previstas en el inciso 2 del artículo 29 de la Carta Política.² (Subrayado por fuera del texto original).

De este modo y de manera respetuosa, consideramos que el Ministerio de Agricultura excedió sus facultades al expedir la Resolución 52, lo que supone una ilegalidad que permitiría acceder a su

¹ Sentencia del 18 de septiembre de 2014, radicación 2013 – 00092 Consejo de Estado.

² Sentencia del 5 de marzo de 2019, radicación 11001-03-06-000-2018-00217-00(2403) Consejo de Estado





FEDEMADERAS

Federación Nacional de
Industriales de la Madera

nulidad por la vía judicial, mediante el medio de control de nulidad ante la jurisdicción contencioso administrativa.

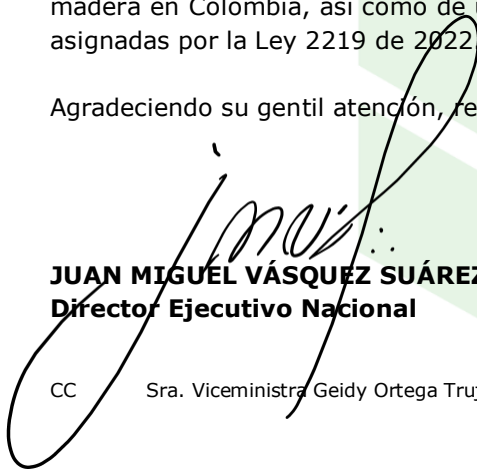
2. Análisis técnico-gremial

La Resolución 052 implica afectaciones a la libertad de asociación y a la autonomía de las asociaciones agropecuarias y los gremios. Es así como se advierten injerencias en asuntos autónomos e internos propios de las asociaciones, aspectos que fueron excluidos expresamente por la Ley 2219 de 2022. Consideramos que la injerencia en la interpretación de los estatutos sociales y la elección de los administradores, son actuaciones administrativas que claramente interfieren en el autogobierno gremial y la gestión privada de las organizaciones.

Desde FEDEMADERAS velamos por la conveniencia de unas relaciones complementarias y articuladas entre el sector público y el privado, construyendo incluso desde las posiciones técnicas que pueden ser distintas pero que sabemos todos van en búsqueda de un mayor bienestar en territorios y desarrollo económico. Por ello valoramos como no conveniente el contenido de esta resolución, encontrándose su articulado en contravía de lo anterior.

Nuestra disposición será permanente en el trabajo mutuo en beneficio de la red forestal y de la madera en Colombia, así como de una justa y adecuada regulación de las funciones y atribuciones asignadas por la Ley 2219 de 2022.

Agradeciendo su gentil atención, reciba un cordial saludo.


JUAN MIGUEL VÁSQUEZ SUÁREZ
Director Ejecutivo Nacional

CC

Sra. Viceministra Geidy Ortega Trujillo – Viceministra de Asuntos Agropecuarios MADR



www.fedemaderas.org.co



Cel: + 57 3124203423



Calle 99 # 10 - 57, edificio Ecotek - piso 6, Bogotá, Colombia / Calle 7D # 43C - 105, edificio Coltefinanciera, barrio el Poblado, Medellín, Colombia

