

## **ACTO ADMINISTRATIVO – Elementos de validez: Competencia / COMPETENCIA - Definición**

La doctrina nacional, al estudiar la competencia u órgano competente como elemento de validez del acto administrativo, esto es, como presupuesto de regularidad jurídica de dicha manifestación estatal, la ha definido desde dos puntos de vista: uno activo y otro pasivo. Según el punto de vista activo, la competencia es la aptitud o autorización que tiene todo funcionario u organismo estatal para ejercer las funciones y la autoridad que le han sido asignadas, dentro de circunstancias objetivas y subjetivas señaladas en la Constitución, la ley o el reglamento, y sólo dentro de ellas. Desde una perspectiva pasiva, es el conjunto de asuntos que a toda autoridad pública le está atribuido por la Constitución, la ley o el reglamento, para que actúe o provea en orden a la atención de los mismos. La competencia significa que todo funcionario público, en el desempeño de su cargo, sólo puede hacer lo que le está permitido. Es la situación inversa de la capacidad propia de los particulares, en cuanto estos pueden hacer todo lo que no les está jurídicamente prohibido. Es una consecuencia de la limitación del poder público que surgió con el Estado de Derecho, es decir, del principio de legalidad, y una forma de llevar tal limitación a toda persona que ejerza dicho poder. La competencia, como regla última para la distribución y delimitación material de la autoridad estatal y de la consecuente responsabilidad, está implícita en los artículos 6, 121 y 122 de la Constitución y, en lo que tiene que ver con las actuaciones administrativas, en los artículos 31, 33 y 84 del C.C.A. principalmente. Según el artículo 6º de la C.P., los servidores públicos son responsables por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones, además de serlo por infringir la Constitución y la ley. El 121 ibídem establece que ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley. Ha de asumirse que estas disposiciones están aludiendo a funciones delimitadas por los factores de competencia. Los artículos 31, 33 y 84 del C.C.A., por su parte y en su orden, establecen la condición de que las peticiones tengan relación directa con las actividades a cargo de la autoridad a la que se dirige para que ésta deba hacer efectivo el derecho de petición; el deber que tiene el funcionario no competente de enviar al competente la petición que se haya dirigido a él, y la incompetencia como causal de nulidad de los actos administrativos.

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCION POLITICA – ARTICULO 6 / CONSTITUCION POLITICA – ARTICULO 121 / CONSTITUCION POLITICA – ARTICULO 122 / CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – ARTICULO 31 / CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – ARTICULO 33 / CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – ARTICULO 84

**NORMA DEMANDADA:** RESOLUCION 00163 DE 2006 (12 de julio) – MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL (No anulada)

## **ACTO ADMINISTRATIVO – Vicio de incompetencia o falta de competencia / COMPETENCIA – Características**

La doctrina, con apoyo en la jurisprudencia de esta Corporación, ha señalado como características de la competencia, las siguientes: Origen objetivo, en razón de que a todo funcionario u organismo la competencia le viene dada por el ordenamiento jurídico. Tiene siempre un origen externo a la voluntad de sus titulares, de modo que a estos no les está permitido autoasignársela, es decir, arrogarse competencia alguna, ni adquirirla mediante contrato. Es taxativa, toda vez que aparece señalada de manera expresa y precisa, tanto en su objeto como en las circunstancias que la determinan, respecto de quienes ejercen funciones

públicas. En principio se encuentra señalada de forma discriminada y puntual en el ordenamiento jurídico. Sin embargo, excepcionalmente puede darse de forma implícita, como ocurre con las competencias residuales. Es irrenunciable, por cuanto los funcionarios no pueden declinar la atribución correspondiente. Así como implica un derecho a su favor, en tanto aptitud para actuar sobre el asunto, también conlleva un deber de proceder, de hacer uso de la misma. Ello confirma el carácter objetivo de la competencia. Es inenajenable, pues el titular de la competencia no puede disponer de su radicación o asignación, no le es permitido transferir su titularidad mediante actos suyos. Es improrrogable, esto es, que la competencia no debe ejercerse por fuera de las circunstancias de tiempo, modo, lugar, etc. que prevé la Constitución, la ley o el reglamento. Es indelegable, pues, en principio, toda competencia debe ser ejercida de manera directa por el funcionario o el órgano al que le ha sido asignada por la Constitución, la ley o el reglamento. Su titular sólo puede transferir el ejercicio de la misma cuando cualquiera de estas fuentes normativas le den expresa autorización y bajo las circunstancias que al efecto les sean señaladas en las disposiciones respectivas; es decir, de manera excepcional. En este orden de ideas, el vicio de falta de competencia o incompetencia se presenta cuando el acto administrativo es expedido por quien ostenta la condición de funcionario público o por particular autorizado por la ley para ejercer función administrativa, pero lo hace por fuera de la esfera de atribuciones que la Constitución, la ley o el reglamento le han asignado; o no corresponde a los asuntos que por razón de la materia, el territorio, la persona, el grado funcional o jerárquico, o el tiempo inclusive, le son dables resolver.

**NORMA DEMANDADA:** RESOLUCION 00163 DE 2006 (12 de julio) – MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL (No anulada)

**VALIDEZ DEL ACTO ADMINISTRATIVO – Motivación / FALSA MOTIVACION – Diferencia con falta de motivación**

Es sabido que la validez del acto administrativo también depende de que los motivos por los cuales se expide sean ciertos, pertinentes y tengan el mérito suficiente para justificar la decisión que mediante el mismo se haya tomado. Es decir, que correspondan a los supuestos de hecho y de derecho jurídicamente necesarios para la expedición del acto administrativo de que se trate, y que se den en condiciones tales que hagan que deba preferirse la decisión tomada y no otra. Se trata de un requisito material, en cuanto depende de la correspondencia de lo que se aduzca en el acto administrativo como motivo o causa del mismo, con la realidad jurídica y/o fáctica del caso. El vicio de falsa motivación se presenta cuando la sustentación fáctica del acto carece de veracidad, es decir, no hay correspondencia entre lo que se afirma en las razones de hecho o de derecho que se aducen para proferir el acto y la realidad fáctica y/o jurídica del respectivo asunto. Ahora bien, debe precisarse que una cosa es la falsa motivación y otra la falta de motivación. La primera es un evento sustancial, que atañe a la realidad fáctica y jurídica del acto administrativo, y la segunda es un aspecto procedimental, formal, ya que ésta es la omisión en hacer expresos o manifiestos en el acto administrativo los motivos del mismo. De modo que el acto puede, formalmente, estar motivado, o sea cumplir con el requisito de tener indicados los motivos, pero en la realidad tener una falsa motivación, de suerte que por lo primero sería legal, pero por lo segundo estar viciado de nulidad. Puede darse también la situación contraria: que debiendo ser motivado, no lo haya sido, pero los motivos por los cuales la ley autoriza su adopción realmente ocurrieron. Aquí la nulidad puede surgir de lo primero, la falta de motivación, y ya no de la falsa motivación, por cuanto ello constituye un vicio de forma o expedición irregular,

debido a la carencia de un requisito de forma que en atención al tipo de acto puede ser sustancial, es decir, relevante para el derecho de defensa y control del acto, como todos los que ponen fin a una actuación administrativa, si afectan a particulares, como lo prevé el artículo 35 de C.C.A. Lo anterior significa que cuando el acto administrativo debe estar motivado, los motivos deben existir y, además, corresponder a los previstos en el ordenamiento jurídico. La falsa motivación plantea para el juzgador un problema probatorio, de confrontación de dos extremos, como son lo dicho en el acto y la realidad fáctica y/o jurídica atinente al mismo, con miras a comprobar la veracidad, mientras que la falta de motivación le significa un problema de valoración directa del cuerpo o contenido del acto sobre si se expresan o indican o no razones para su expedición, y si lo dicho es suficiente como para tenerse como motivación.

**FUENTE FORMAL:** CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – ARTICULO 35

**NORMA DEMANDADA:** RESOLUCION 00163 DE 2006 (12 de julio) – MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL (No anulada)

**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 / PRECIO BASE DE PAGO DE LA LECHE CRUDA – Condiciones para fijarlo**

La competencia del ejecutivo nacional, representado en el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en materia de regulación del mercado interno y fijación de la política de precios de los productos agropecuarios, entre los cuales se encuentra la leche cruda (...) 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 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.

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCION POLITICA – ARTICULO 333 / CONSTITUCION POLITICA – ARTICULO 334 / DECRETO 2478 DE 1999 – ARTICULO 3 NUMERAL 13 / LEY 81 DE 1998 – ARTICULO 61 LITERAL A

**NORMA DEMANDADA:** RESOLUCION 00163 DE 2006 (12 de julio) – MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL (No anulada)

**MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL – Regulación del mercado interno de la leche cruda / PRECIO INEQUITATIVO DE LA LECHE CRUDA – Definición / PRECIO BASE DE PAGO DE LA LECHE CRUDA – Condiciones para fijarlo / FALLA EN EL MERCADO DE LA LECHE – La dispersión de la producción y del mercado de la leche cruda así como su informalidad / RESOLUCION 163 DE 2006 - Legalidad**

En criterio de la Sala, contrario a lo que sostiene el actor, en la Resolución 000163 de 2006 sí se aducen como motivos de su expedición aquellos que la norma considera como supuestos que autorizan la intervención estatal en el mercado interno de la leche. En efecto, la dispersión de la producción y del mercado de la leche cruda así como su informalidad constituye una falla en el funcionamiento del mercado de dicho producto, más aún si se tiene en cuenta que por ella, como se dice en el acto acusado, se dificulta la determinación del precio inequitativo de la leche cruda y, por contera, se posibilita que existan prácticas que restrinjan la libre competencia. Ciertamente la citada fundamentación del acto demandado resulta adecuada y suficiente y está acorde con la normativa que autoriza al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para, mediante resolución, regular el mercado interno de la leche cruda a través de la fijación de su precio por litro. Además, debe resaltar la Sala que en tratándose del vicio de falsa motivación de un acto administrativo no basta solo con aducir dicho reproche de legalidad, sino que es necesario probar debidamente su configuración. En este caso, solo se invocan razones de tipo subjetivo por el actor, referidas al alcance que en su parecer tienen los motivos expresados en el acto acusado para su expedición (los que califica como relativos a fallas administrativas que le impiden al Ministerio el debido ejercicio de su función de vigilar los precios de la leche cruda), pero no se aportan pruebas con las cuales se desvirtuó que tales motivos [señalados en el acto acusado] no corresponden a la realidad fáctica y/o jurídica del asunto. Ciertamente no se acredita por el demandante que las fallas en el funcionamiento del mercado de leche cruda, referidas por la Administración en la resolución demandada, no se presenten en realidad. En este contexto, es claro para la Sala que no se configuran las causales de nulidad alegadas en la demanda, referidas a la supuesta falsa motivación y/o expedición irregular del acto acusado, a la falta de competencia de la autoridad que lo expidió, y a la violación directa de la ley, en consideración a que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, ejerció sus atribuciones dentro de los estrictos parámetros señalados por el ordenamiento jurídico, esto, es reguló el mercado interno de un producto agropecuario como lo

es la leche cruda y determinó la política de precios de dicho producto, al constatar la existencia de fallas en el funcionamiento de tal mercado, falla ésta no desvirtuada por el actor, de modo tal que no existe violación alguna de las normas contenidas en el Decreto 2478 de 1999 (art. 3º núm. 13) y en la Ley 81 de 1998 (art. 61 literal a)), las cuales le confieren tal facultad, como tampoco de los artículos 2, 3 y 35 del C.C.A. y 121 de la C.P., estimados también como vulnerados en la demanda, como quiera que se trató de una actuación administrativa adelantada dentro del marco de las funciones asignadas en la ley a la citada entidad.

**FUENTE FORMAL:** DECRETO 2513 DE 2005 – ARTICULO 1 / DECRETO 2513 DE 2005 – ARTICULO 2 / DECRETO 2513 DE 2005 – ARTICULO 3

**NORMA DEMANDADA:** RESOLUCION 00163 DE 2006 (12 de julio) – MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL (No anulada)

## **CONSEJO DE ESTADO**

### **SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

#### **SECCION PRIMERA**

**Consejero Ponente: MARCO ANTONIO VELILLA MORENO (E)**

Bogotá, D.C., siete (7) de junio de dos mil doce (2012)

**Radicación número: 11001-0324-000-2006-00348-00**

**Actor: JORGE ARANGO MEJÍA**

**Demandado: MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL**

La Sala decide, en única instancia, la demanda que presentó el ciudadano JORGE ARANGO MEJÍA, en ejercicio de la acción pública de nulidad contra la Resolución Número 00163 de 12 de julio de 2006 *“Por la cual se fija el Precio Base de Pago de la leche cruda al productor”*, proferida por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

### **I. LA DEMANDA**

En ejercicio de la acción pública de nulidad consagrada en el artículo 84 del C.C.A., el ciudadano JORGE ARANGO MEJIA, actuando en su propio nombre, solicita a la Corporación que acceda a la siguiente,

## **1. Pretensión**

Declarar la nulidad de la Resolución Número 00163 de 12 de julio de 2006 "*Por la cual se fija el Precio Base de Pago de la leche cruda al productor*", proferida por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, cuyo tenor literal es el siguiente:

### **"MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL**

RESOLUCION NÚMERO 000163 DE 2006  
(12 JUL 2006)

"Por la cual se fija el Precio Base de Pago de la leche cruda al productor"

### **EL MINISTRO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL**

En uso de sus facultades legales y, en especial de las que le confiere el artículo 3 del Decreto 2478 de 1999, y

### **CONSIDERANDO:**

Que el numeral 13 del artículo 3 del Decreto 2478 del 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 el Artículo 61 literal a) de la Ley 81 de 1988 determina que el establecimiento de la política de precios, su aplicación así como la fijación cuando a ello haya lugar, por medio de resolución, de los precios de los bienes del sector agropecuario corresponde al Ministerio de Agricultura.

Que la dispersión de la producción y del mercado de la leche cruda en el país, y el nivel de informalidad existente, han dificultado la recopilación de la información que permite hacer el seguimiento para establecer el precio inequitativo.

Que esta Resolución tiene un carácter transitorio de seis (6) meses con el fin que en este periodo el Consejo Nacional Lácteo concerte una fórmula que incorpore el sistema de libertad vigilada para los precios de leche cruda.

### **RESUELVE:**

**ARTICULO PRIMERO.-** Establecer como Precio Base de Pago de la leche cruda al productor la Suma de Seiscientos pesos (\$600.00) por litro de leche cruda puesto en planta de procesamiento.

**ARTICULO SEGUNDO.-** Liquidar y pagar hasta Setenta y Ocho pesos (\$78.00) adicionales al Precio Base de Pago por concepto de las bonificaciones obligatorias por calidad, de acuerdo con la siguiente tabla:

**Bonificaciones obligatorias por calidad**

<b>CALIDAD</b>	<b>PARTICIPACIÓN %</b>	<b>VALOR (\$/Litro)</b>
Higiénica	8.34	50
Composicional	4.16	25
Sanitaria	0.50	3
<b>Total</b>	<b>13.00</b>	<b>78</b>

**PARÁGRAFO 1.-** Para efectos de la liquidación y pago de las bonificaciones obligatorias se tendrá en cuenta las tablas de calidad higiénica, composicional y sanitaria, elaboradas y ajustadas por la Secretaría Técnica del Consejo Nacional Lácteo.

**ARTICULO TERCERO.-** Todo agente económico que compre y/o comercialice leche cruda en el territorio nacional, deberá informar a la Unidad de Seguimiento de Precios el precio pagado al ganadero, dentro de los 15 días hábiles del mes siguiente al mes en que la compra de acuerdo con el formato que para el efecto diseñe el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

**ARTICULO CUARTO.-** La Superintendencia de Industria y Comercio - SIC-, dentro de sus competencias, ejercerá la vigilancia de la aplicación de esta Resolución de conformidad con lo previsto en los Artículos 2º numeral 22 del Decreto 2153 de 1992; y 16 del Decreto 863 de 1988.

**ARTICULO QUINTO.-** La presente resolución rige a partir de la fecha de su publicación, con una vigencia hasta de seis (6) meses y deroga las que le sean contrarias.

**PUBLIQUESE y CUMPLASE"** (negritas y mayúsculas sostenidas originales)

**2. Hechos en que se funda la demanda**

Se mencionan como tales los relativos a la expedición de la resolución demandada, así como a las consecuencias que a su juicio se derivarían de su aplicación para las empresas del sector lácteo en el país.

**3.- Normas violadas y concepto de la violación**

En la demanda se indican como infringidos los artículos 1, 2, 4, 13, 44, 65, 121, 209, 333, 334 y 339 de la Constitución Política; 61 literal a) de la Ley 81 de 1988; 3º numeral 13 del Decreto 2784 de 1999; 2, 3, 35, 36 y 84 del C.C.A.; y 1º y 8º de la Ley 812 de 2003, por razones que se concretan en los siguientes motivos de censura:

*Violación directa de la Constitución Política*

Estimó que el acto demandado vulnera los artículos 1, 2, 4 y 209 de la C. P., por cuanto que no consulta los fines y valores consagrados en la Constitución, lo cual también prueba el vicio de validez por desviación de poder, porque desvía la finalidad de sus atribuciones, que son las previstas constitucionalmente como fines del Estado.

Afirmó, en ese sentido, que la resolución acusada no consulta el interés general, que es el del sector productivo, ni el interés del consumidor ni la niñez, que es la población más vulnerable, sino que establece un precio oficial para solucionar una carencia de control a los industriales, de acuerdo al sistema vigente hasta la expedición de dicho acto, que era el de libertad vigilada, pues, el Ministerio funda su decisión en la imposibilidad de vigilar la libertad en el precio de la leche pagada al productor, por lo que desvía el poder de intervención que tiene para solucionar una deficiencia administrativa, no para corregir una distorsión o falla en el mercado, como lo ordenan las normas habilitantes de su competencia administrativa intervencionista.

De otro lado, a su juicio, la resolución bonifica al productor ineficiente, porque fija un precio base sin consideración a los contenidos útiles o a los sólidos que tienen valor económico y nutricional en la leche, como son el de grasa, proteínas, vitaminas y minerales, según el sistema adoptado por la totalidad de países productores de leche en el mundo, sin percatarse de que con ello la cadena productiva pierde eficiencia, productividad y competitividad, lo cual lesiona el interés general.

Así mismo, en su criterio, con la expedición de la resolución 0163 de 2006, el Ministro violó los principios de democracia y participación en la toma de las decisiones que a todos afectan (artículo 2º de la C.P.), al desconocer a los representantes de la cadena productiva de la leche agrupados en el Consejo



Nacional Lácteo, a pesar de haberles pedido, días antes de la expedición del acto demandado, que buscaran consensos en la reglamentación del precio de la leche pagada al productor, de acuerdo con la función de servir de órgano de consulta al Gobierno Nacional y al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, de conformidad con la Resolución 0076 del 10 de marzo de 1999 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, norma que creó ese Consejo.

Consideró también que a la espera de la firma del tratado de libre comercio con los Estados Unidos y con otros países, y buscando integraciones económicas con otros como MERCOSUR, y los países de Centroamérica, y el Pacífico, el sector productivo de leche y derivados lácteos pierde competitividad, pues la resolución 0163 de 2006 fija un precio básico de la leche equivalente a \$US 0,29, cuando el precio internacional promedio es de \$US 0,22 por litro de leche con unas condiciones de calidad óptimas.

Precisó, de otro lado, que se vulneró el artículo 13 de la C.P., en razón a que a pesar de los datos técnicos arrojados por las propias dependencias del Ministerio de Agricultura, se asumió como homogéneo un mercado que no lo es; en su concepto, es evidente la falta de equidad en que incurrió dicho Ministerio al expedir la resolución acusada para fijar como Precio Base de Pago de la leche cruda al productor, la suma de seiscientos pesos (\$600.00), por litro de leche cruda puesto en planta de procesamiento, sin advertir que en Colombia, en virtud de las distintas condiciones geográficas, económicas, sociales y políticas propias cada región, se impone un tratamiento especial, individual y particular, para el señalamiento de los precios por la comercialización de este producto en cada una de las zonas productoras; además, se quebranta el principio y derecho de igualdad, al fijar de manera general un precio base de pago por litro de leche, obligando al comprador de ese producto a reconocer un precio único de base, independientemente de la buena o mala calidad del producto, asumiendo igualmente costos más elevados para pagar una leche que, en el mercado justo y real, por sus inferiores calidades no ameritaría el pago de tales sobrecostos, lo que es contrario a un sistema lógico, en el que los buenos productos lácteos sean pagados a buen precio, en tanto que los de inferior calidad, se valoren en un precio equitativo y acorde con sus desventajosas propiedades.

Apuntó también que la resolución demandada viola los derechos fundamentales de los niños consagrados en el Art. 44 de la C. P., porque promueve la producción

de leche de manera ineficiente y de baja o mala calidad higiénica, cuando por mandato constitucional, las autoridades deben garantizar la integridad física, salud, y alimentación equilibrada de aquellos, máxime si se trata de un alimento declarado como de alto riesgo para la salud humana (art. 3º del Decreto 3075 de 1997); esa producción ineficiente se genera al fomentarse el pago de la leche de baja o mala calidad sanitaria en cuanto a la salud de la ubre de la vaca se refiere, en la medida en que no establece castigos por altos recuentos de células somáticas en la leche, que son indicadores de la mastitis subclínica, ni prevé dentro del precio base ni en las bonificaciones obligatorias, los pagos por frío que por lo menos detienen la proliferación de microorganismos en la leche.

De otra parte, el acto demandado no cumple con los mandatos establecidos en el artículo 65 de la C. P., que consagra el derecho social y de prestación o económico denominado "seguridad alimentaria" y en virtud del cual "la producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado", otorgándose para el efecto "prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas", en razón a que: i) los productores de leche eficientes, que habían invertido cuantiosos recursos en mejoramiento genético de sus vacas para mejorar la calidad de la leche, ven perdida su inversión de varios años, en la medida en que no obtienen la recompensa económica de aquella inversión, reducida así a un aumento inútil de sus costos de producción, pues la resolución no valora su esfuerzo y les equipara en precio a la producción ineficientemente y sin calidad; y ii) desmejora la balanza comercial y la eficiencia de la industria lechera, pues no resulta igual, en términos económicos, procesar leche de mala o baja calidad que leche en óptimas condiciones.

Puntualizó el actor además que al expedir la resolución acusada el Ministerio violó el artículo 121 constitucional, o de estricta legalidad de competencias, el cual indica que ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley.

Precisó que dicha violación, que además es el fundamento del cargo por desviación de poder y falta de competencia, debe ser analizada en concordancia con los artículos 61 literal a) de la Ley 81 de 1988, y numeral 13 del artículo 3 del Decreto 2784 de 1999, porque estas disposiciones, que son las normas que habilitan al Ministro para intervenir en la economía, mediante la fijación de los precios de los productos agropecuarios, exigen para tal efecto, la existencia de

fallas o distorsiones en el Mercado, de tal suerte que el ejercicio de dicha competencia sólo tiene una finalidad legítima: corregir dichas fallas.

Estimó que como la existencia de fallas en el mercado lácteo no fue demostrada ni considerada en la resolución, el Ministro desbordó su competencia para intervenir en la economía, y, además, desvió su poder o atribución, pues si no existen fallas, no puede existir medida que pretenda corregir lo inexistente.

Destacó que la resolución atacada además viola el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, expresado, entre otras disposiciones, en los artículos 1º, 2º, 209 y 121 Constitucionales, y en los artículos 35 y 36 del C. C. A.

Señaló, de otra parte, que con el acto demandado se infringieron los artículos 333 y 334 de la C.P., pues, siendo la actividad económica el ejercicio de una libertad constitucional, sus restricciones, hechas por parte de las autoridades, se erigen como excepción al principio, y como tal, deben respetar los principios de razonabilidad y proporcionalidad, como todas las limitaciones a las libertades constitucionales, como lo ha sostenido la Corte Constitucional en su jurisprudencia; en este caso, la Resolución 0163 de 2006 no cumple con estos principios, pues no persigue fin constitucional alguno, porque carece de motivación y porque la competencia de intervención del Ministerio está condicionada a la existencia de una falla en el mercado, y esa falla no existe ni fue probada por el Ministerio al momento de expedición de la resolución; de esta manera, la intervención en la economía hecha por la Resolución 0163 de 2006, mediante la fijación de un precio oficial a la leche pagada al productor, es irracional, y por tanto inconstitucional.

Finalmente, estimó que la resolución acusada vulnera el mandato constitucional contenido en el artículo 341, concordante con el artículo 339, pues no se encuentra conforme con el contenido de la Ley 812 de 2003, Ley del Plan de Desarrollo de que trata la primera norma constitucional citada, vigente cuando se expidió la resolución del Ministerio, en la medida en que se aparta de los objetivos nacionales y sectoriales de la acción estatal consagrados en dicho Plan, y que se refieren, entre otros aspectos, a impulsar el crecimiento económico sostenible y la generación de empleo bajo un ambiente de estabilidad macroeconómica y de precios, garantizando la sostenibilidad de la deuda pública y un adecuado acceso de la economía colombiana en los mercados financieros y de bienes y servicios internacionales; a su juicio, analizadas las condiciones del

mercado internacional de la leche, los precios comparativos de nuestro mercado con el de los países altamente productores, con los cuales pasaríamos a competir en un ambiente de libertad comercial, la Resolución 0163 de 2006 expedida por el MADR, no sólo es incoherente con la política sectorial sino con el propósito mismo de inserción en la economía internacional proyectado en el Plan Nacional de Desarrollo.

#### *Violación directa de la ley*

En este acápite adujo como vulnerados los artículos 61 literal a) de la Ley 81 de 1989 y 3º numeral 13 del Decreto 2784 de 1999: reiteró que tales disposiciones son precisamente las citadas en la resolución acusada como fuente legal de la atribución del Ministerio de Agricultura, y que ellas exigen la existencia de fallas o distorsiones en el mercado, para cobrar vigencia, y que son vulneradas en tanto que en la resolución 0163 del 12 de julio de 2006, no se exhibió como motivo de su expedición la existencia de dichas fallas - lo que no podría hacer en la medida en que dichas fallas no existían -, y que la mención al incumplimiento por parte de los compradores de leche para efectos de ejercer la vigilancia de la libertad de los precios de la leche, presentada como considerando de la resolución, no sirve como explicación que satisfaga la exigencia legal, supuesto de hecho o condición de aplicación de la norma habilitante.

Igualmente, estimó como infringidos los artículos 2, 3, y 35 del C.C.A., por las razones expresadas en el cargo anterior, a las que agregó que la resolución 0163 de 2006 adolece de motivación que guarde correspondencia o relación de causalidad con el supuesto de hecho o condición de aplicación previsto en las normas habilitantes.

También, señaló como violados los artículos 1 y 8 de la Ley 812 de 2003 “Plan Nacional de Desarrollo – Hacia Un Estado Comunitario”, violación que sustentó remitiéndose al concepto de violación del artículo 341 en concordancia con el artículo 339 de la Constitución Política.

#### *Falta de competencia*

Insistió en este aparte el Ministro de Agricultura posee la atribución de intervenir en la economía mediante el establecimiento de la política de precios de productos

agropecuarios, según el literal a) del artículo 61 de la Ley 81 de 1988, "cuando a ello haya lugar", así como de regular los mercados internos de productos agropecuarios, determinar la política de precios de dichos productos "cuando se considere que existan fallas en el funcionamiento de los mercados", según el numeral 13 del artículo 3° del Decreto 2478 de 1999, y que ello supone, en uno y otro caso, que su intervención no es discrecional sino reglada, condicionada a la existencia de dichas fallas en el mercado lácteo. Por lo tanto, como estas fallas no existían en el momento de expedición de la Resolución 0163 de 2006, el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural carecía de competencia para expedir dicha resolución.

*Falsa motivación por inconducencia del antecedente del acto y expedición irregular del acto*

Expresó que la motivación de la resolución 0163 de 2006, fuera de la mención expresa de las normas que le otorgan la facultad, se refiere textualmente a la imposibilidad de ejercer una competencia administrativa, cuando señaló "*Que la dispersión de la producción y del mercado de la leche cruda en el país y el nivel de informalidad existente, han dificultado la recopilación de la información que permite hacer el seguimiento para establecer el precio inequitativo*", considerando que, a su juicio, no constituye la evidencia de la existencia de una falla de funcionamiento del mercado de la leche cruda en el país, cual es la única circunstancia de hecho o supuesto previsto por la norma habilitante para dar paso al ejercicio de la competencia, pues ésta es reglada; tal razón o motivo no es conducente ni eficaz como antecedente del acto, pues carece completamente de relación de causalidad con la decisión; pues, así sea el cierto (la no recopilación de la información para vigilar la libertad de precios), no es suficiente como motivo del acto de intervención, ya que no tener información sobre la compra de la leche no demuestra una falla en el funcionamiento del mercado lácteo.

## **II.- CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

El apoderado de la Nación – Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural acudió al proceso para defender la legalidad del acto acusado, con apoyo en la siguiente argumentación:

Señaló que desde el año 1999 y a partir de la firma del acuerdo de competitividad de la cadena láctea, se estableció una política para mejorar la calidad de la leche cruda a través de una de sus estrategias: el sistema de precios, calidad y funcionamiento de los mercados lácteos en Colombia, y que dicha estrategia dio inicio a un reconocimiento individual al ganadero con el fin de incentivar las Buenas Prácticas de Ordeño para el mejoramiento, en particular, de la calidad higiénica, en pro de mejorar la competitividad de la cadena y responder a premisas como son la calidad, seguridad e inocuidad de un bien que es considerado como estratégico para la seguridad alimentaria de un país.

Afirmó que una materia prima que reúne altos estándares de calidad favorecerá los intereses de la industria transformadora y asegurará la expectativa y confianza del consumidor final, y que sobre esa premisa el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural inspiró una política, con un carácter temporal de seis (6) meses, en la cual se recoge la importancia de diferenciar, liquidar y pagar al ganadero el litro de leche cruda con base en las tablas establecidas para la calidad composicional, higiénica y sanitaria.

Destacó que la resolución 163 de 2006 parte del hecho que la calidad de la leche cruda es heterogénea en las distintas cuencas lecheras, y que ello es una de las razones para establecer tablas que motiven también a la industria a reconocer y pagar la calidad en función de los procesos y de la tecnología utilizada para la transformación de la materia prima y, por ende, para la agregación de valor.

Indicó que, paralelo a los estímulos o castigos que la resolución establece, es una obligación del agente económico comprador de leche cruda evaluar la calidad de manera individual, lo cual da lugar a la posterior liquidación y pago según los valores relacionados en las tablas elaboradas y ajustadas por la Secretaría Técnica del Consejo Nacional Lácteo; que la tabla establecida para la calidad higiénica mantiene concordancia con los parámetros fijados en el Decreto 616 *«Por el cual se expide el Reglamento Técnico sobre los requisitos que debe cumplir la leche para el consumo humano que se obtenga, procese, envase, transporte, comercializa, expendia, importe o exporte en el país»* y es coherente incluso con el hecho de descontar la leche cuyo valor excede las 300 mil unidades formadoras de colonias – UFC; que en el caso de la calidad composicional, se da la alternativa de evaluar y pagar la leche por proteína y grasa presente o por sólidos totales, lo que significa que para el caso de productos con mayor

agregación de valor es más relevante utilizar el pago diferenciado; que es importante la calidad y su esquema de pago vinculado a un valor estándar nacional claro a partir del cual se empieza a bonificar la calidad composicional (sólidos totales o grasa y proteína) e higiénica (recuento total de bacterias), tal como se fijó en la Resolución 163 de 2006; que el concepto de recuento de células somáticas para nada incide en la inocuidad de la leche y no es objeto de tratamiento en el Decreto 616 de 2006, por lo que un valor alto de dicho parámetro no representa riesgo alguno para la salud de los consumidores y es de interés para la salud de la glándula mamaria desde el punto de vista de la producción.

Precisó que la regulación y pago de la leche cruda establecida en la resolución demandada no se circunscribe únicamente a una región o sistema de producción en particular, pero hace justo el concepto que a mayor contenido de grasa y proteína o sólidos totales y menor número de bacterias, el precio a reconocer y pagar por un litro de leche a un productor será más alto.

En el caso de la calidad composicional se parte de un valor de 11,95%, si el valor es inferior no da lugar a aplicar descuento alguno. Por lo tanto, con base en los resultados del laboratorio de propiedad de un agente económico comprador de leche cruda o de los laboratorios de los Entes Territoriales de Salud con acciones de vigilancia y control pueden de manera unilateral permitir o no el ingreso de la leche a la cadena agroalimentaria. Esto conlleva, por supuesto, a que el mayor castigo para un productor que altere la composición de la leche a través de la sustracción de elementos constitutivos o la adición de sustancias prohibidas o adulterantes, es que se rechace.

Anotó, de otro lado, con relación a la facultad que le da el numeral 13 del artículo 3 del Decreto 2478 de 1999 al Ministerio de Agricultura «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 precisamente la expedición de la Resolución 163 de 2006 obedece a que la estructura del mercado de la leche en Colombia presentaba distorsiones y asimetrías, las cuales se evidencian en la distribución y dispersión de cerca de 500.000 productores, cuyo promedio diario de entrega es inferior a 100 litros en el 70% de este universo, con

un bajo poder de negociación frente a los cerca de 600 agentes económicos compradores de leche a lo largo de la geografía nacional, tal como se consigna en el Acuerdo Nacional de Competitividad de la Cadena Láctea y en los informes producidos por la Unidad de Seguimiento de Precios de la Leche (USP) de éste Ministerio; esa característica en algunas regiones del país, incluso, se traduce en posiciones dominantes en el mercado de la leche cruda que se traducen en un monopolio.

Agregó que dicha realidad es descrita en el estudio «La Agroindustria de Lácteos y Derivados en Colombia» realizado por el Observatorio Agrocadenas, en el cual se anota que: «el mercado colombiano de productos lácteos en su conjunto es moderadamente concentrado si consideramos que para el año 2003, las cuatro primeras empresas conglomeraron el 62,5% del total de ventas registradas por la industria, siendo cerca de los \$3,5 billones»; explicó que este porcentaje es conocido dentro de la literatura económica como coeficiente de concentración CR4 y cuantifica la participación que tienen las cuatro primeras empresas en el total de las ventas del sector; que según este coeficiente, si la participación se encuentra entre 0 y 25% la estructura de mercado se considera competitiva, si está entre 25% y 50% como oligopólica levemente concentrada, si está entre 50% y 75% como concentrada, y altamente concentrado si esta se encuentra en el rango del 75% y 100%; y que esta condición oligopólica moderadamente concentrada es tomada en cuenta como una razón adicional para considerar que existen fallas en el mercado.

Expresó también que previo a la expedición de la resolución 163 de 2006 y luego de observar el comportamiento del mercado de la leche cruda en el marco de la política de libertad vigilada de precios, regulada a través de las resoluciones número 337 de 2005 y 21 de 2006, en las cuales se determinó el pago de un precio inequitativo a un productor en el sector lácteo y se definió la metodología para establecer dicho precio, se pudo determinar, luego del análisis de la USP a partir de la información enviada por los compradores de leche cruda y radicada ante la Superintendencia de Industria y Comercio - SIC, la diferencia significativa en los precios pagados al productor en las distintas regiones del país y, en algunos casos, por debajo del factor de costo; esa práctica comercial, indicó, ejercida por 33 empresas de un total de 74 analizadas, se constituyó en un indicio de pago de precio inequitativo, siendo este un argumento adicional para determinar que el mercado lácteo presentaba fallas en su funcionamiento y



afectaba de forma negativa al ganadero.

Señaló, sobre el comentario relacionado con la no competitividad de la leche cruda en los mercados internacionales, al fijar la resolución núm. 163 el precio en \$678, que el espíritu de la resolución no es otro que lograr la competitividad del producto a través un mecanismo de pago por calidad descrito en ésta, el cual se basa en bonificaciones y castigos de acuerdo a la calidad de leche que entregue el ganadero; que la competitividad de un producto no se puede basar exclusivamente en su precio, sino también en lograr una calidad y oportunidad de éste en un nicho de mercado, lo cual sólo puede lograrse en forma gradual y no pretender que las condiciones del mercado cambien de la noche a la mañana; y que por ello en los considerandos de la resolución 163 de 2006 se planteó como una medida transitoria mientras el Consejo Lácteo concertaba una fórmula que incorporara variables que permitieran establecer un sistema de pago al ganadero, de tal forma que se iniciase un tránsito hacia la modernización del sector para prepararlo de cara a la competencia externa.

Apuntó, en ese orden, que el actor parte de una premisa equivocada cuando considera que la resolución demandada no consulta el interés general, pues con ella lo que se pretende es superar fallas en el mercado que vienen perjudicando al sector lechero y, en particular, al productor, e igualmente que incurre en un error cuando afirma que para la fijación del precio no se tiene en cuenta el valor nutricional de la leche, pues es claro que el sistema de pago por calidad establecido en la resolución, el cual se basa en bonificaciones y castigos, tiene en cuenta factores tales como la calidad higiénica, la composicional y la sanitaria, que garantizan un mejor precio en la medida en que dichos estándares sean altos.

En lo que se refiere a la supuesta violación del principio de igualdad y a la supuesta desestimulación de la competitividad, afirmó que la resolución demandada parte del supuesto de que el mercado no es homogéneo y que, en todo caso, el espíritu de la resolución no es otro que lograr la competitividad del producto a través un mecanismo de pago por calidad basado en bonificaciones y castigos de acuerdo a la calidad de leche que entregue el productor.

Finalmente, señaló en cuanto a la supuesta falsa motivación y desviación de poder, así como a la violación de la Ley 81 de 1988 y el Decreto 2478 de 1999, que la resolución 163 de 2006 no puede ser interpretada aisladamente, ya que el

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural desde años atrás viene tomando medidas respecto del precio de la leche, en razón de las distorsiones del mercado, como se evidencia con la expedición de las resoluciones 186 de 2004 y 082, 331 y 337 de 2005.

### **III.- ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

El actor así como el apoderado de la Nación – Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural reiteraron, en líneas generales, los argumentos consignados tanto en la demanda como en el escrito de contestación a la misma. (fls. 225 a 254)

### **IV.- CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO**

Mediante escrito que obra a folios 257 a 265 del expediente, el Procurador Primero Delegado ante el Consejo de Estado considera que no tienen vocación de prosperidad los cargos en que se funda la demanda y, en consecuencia, solicita que se denieguen sus pretensiones, por las siguientes razones:

Señaló, en primer lugar, que la Resolución 163 de 2006, fue expedida por el Ministro de Agricultura en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 3° del Decreto 2478 de 1999 en el artículo 61 literal a) de la Ley 81 de 1988, y precisó que ante las fallas presentadas en el mercado, fundadas en la dispersión de la producción y la informalidad existentes, el Ministerio de Agricultura, en ejercicio de su competencia fijó, con carácter transitorio, el precio base de pago de la leche cruda al productor y unas bonificaciones obligatorias por calidad.

Destacó que, en dicho contexto, no se desconoce el interés general, porque el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural expidió la resolución acusada dentro del marco de sus competencias y con miras a regular el precio base de pago de la leche cruda bajo el criterio de calidad composicional, higiénica y sanitaria, y que el criterio sobre los contenidos útiles o sólidos que tienen valor económico y nutricional en la leche, como lo son sus contenidos de grasa, proteína, vitaminas y minerales, no es obligatorio para la autoridad que expide el acto, por cuanto precisamente su competencia radica en fijar el precio de acuerdo con diversos criterios, con el objeto de regular el precio de pago de la leche cruda y con miras a lograr, como lo afirma la entidad demandada, *"la competitividad del producto a*

*través de un mecanismo de pago por calidad".*

Resaltó que el acto demandado tampoco desconoce el principio de igualdad, porque aunque no establece una diferenciación en el precio frente a las condiciones geográficas, económicas, sociales y políticas, lo cierto es que el precio se fijó de acuerdo con un criterio de calidad y como medida transitoria, partiendo de la base de que el mercado no es homogéneo, buscando evitar, de una parte, el monopolio, y de otra, la informalidad, dentro del marco de sus competencias y mientras se concertaba una fórmula que incorporara el sistema de libertad vigilada para los precios de leche cruda.

Estimó, así mismo, que no tiene vocación de prosperidad el cargo de violación directa de la ley -que se funda en que la resolución objeto de la demanda no exhibió como motivo de su expedición la existencia de fallas en el mercado productivo-, por cuanto corresponde al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural fijar los precios de los productos agropecuarios, con miras a regular el mercado interno, así como las condiciones de competencia interna de dichos productos.

Puntualizó que la competencia del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural es amplia para fijar la política de precios de los productos agropecuarios con miras a regular el funcionamiento del mercado interno, pero es específica para fijar el precio de la leche, sin condicionamiento alguno, pues así lo prevé el artículo 61 literal a) de la Ley 81 de 1988; en tales términos, concluyó, no asiste razón al actor en que se hayan desconocido las disposiciones que sirvieron de fundamento a la expedición acusada, por cuanto fueron expedidas por la autoridad que por virtud de la ley tiene facultades para el efecto.

En ese mismo orden, reiteró que el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural tiene facultades para intervenir la economía, específicamente mediante el establecimiento del precio de productos agropecuarios, según el literal a) del artículo 61 de la Ley 81 de 1998, así como de regular los mercados internos de productos agropecuarios, no sólo cuando *"se considere que existan fallas en el funcionamiento de los mercados"* (numeral 13 del artículo 3 del Decreto 2478 de 1999), pues dicha facultad no es reglada ni sujeta a las fallas en el mercado, pues, simplemente está sujeta a los criterios que la propia autoridad administrativa haya establecido y con miras a regular el mercado interno y evitar, tanto los monopolios como la informalidad.

Finalmente, consideró que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural motivó la resolución acusada en *“que la dispersión de la producción y del mercado de la leche cruda en el país y el nivel de formalidad existente, han dificultado la recopilación de la información que permite hacer el seguimiento para establecer el precio inequitativo”*, y que fue esta circunstancia la que condujo a que el Ministerio de Agricultura fijara con carácter temporal el precio base de pago de la leche cruda al productor, mientras se concertaba la fórmula para incorporar el sistema de libertad vigilada para los precios de leche cruda, motivo suficiente, a su juicio, para fijar el referido precio dentro del marco de su competencia.

## **V.- DECISIÓN**

No observándose causal de nulidad que invalide lo actuado, procede la Sala a decidir el asunto *sub lite*, previas las siguientes

## **CONSIDERACIONES**

### **1.- El acto acusado**

Se demanda en este proceso la nulidad de la Resolución Número 00163 de 12 de julio de 2006 *“Por la cual se fija el Precio Base de Pago de la leche cruda al productor”*, proferida por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, cuyo tenor literal es el siguiente:

#### **“MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL**

RESOLUCION NÚMERO 000163 DE 2006  
(12 JUL 2006)

*“Por la cual se fija el Precio Base de Pago de la leche cruda al productor”*

#### **EL MINISTRO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL**

En uso de sus facultades legales y, en especial de las que le confiere el artículo 3 del Decreto 2478 de 1999, y

#### **CONSIDERANDO:**

Que el numeral 13 del artículo 3 del Decreto 2478 del 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 el Artículo 61 literal a) de la Ley 81 de 1988 determina que el establecimiento de la política de precios, su aplicación así como la fijación cuando a ello haya lugar, por medio de resolución, de los precios de los bienes del sector agropecuario corresponde al Ministerio de Agricultura.

Que la dispersión de la producción y del mercado de la leche cruda en el país, y el nivel de informalidad existente, han dificultado la recopilación de la información que permite hacer el seguimiento para establecer el precio inequitativo.

Que esta Resolución tiene un carácter transitorio de seis (6) meses con el fin que en este periodo el Consejo Nacional Lácteo concerte una fórmula que incorpore el sistema de libertad vigilada para los precios de leche cruda.

#### **RESUELVE:**

**ARTICULO PRIMERO.-** Establecer como Precio Base de Pago de la leche cruda al productor la Suma de Seiscientos pesos (\$600.00) por litro de leche cruda puesto en planta de procesamiento.

**ARTICULO SEGUNDO.-** Liquidar y pagar hasta Setenta y Ocho pesos (\$78.00) adicionales al Precio Base de Pago por concepto de las bonificaciones obligatorias por calidad, de acuerdo con la siguiente tabla:

#### **Bonificaciones obligatorias por calidad**

<b>CALIDAD</b>	<b>PARTICIPACIÓN %</b>	<b>VALOR (\$/Litro)</b>
Higiénica	8.34	50
Composicional	4.16	25
Sanitaria	0.50	3
<b>Total</b>	<b>13.00</b>	<b>78</b>

**PARÁGRAFO 1.-** Para efectos de la liquidación y pago de las bonificaciones obligatorias se tendrá en cuenta las tablas de calidad higiénica, composicional y sanitaria, elaboradas y ajustadas por la Secretaría Técnica del Consejo Nacional Lácteo.

**ARTICULO TERCERO.-** Todo agente económico que compre y/o comercialice leche cruda en el territorio nacional, deberá informar a la

Unidad de Seguimiento de Precios el precio pagado al ganadero, dentro de los 15 días hábiles del mes siguiente al mes en que la compra de acuerdo con el formato que para el efecto diseñe el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

**ARTICULO CUARTO.-** La Superintendencia de Industria y Comercio - SIC-, dentro de sus competencias, ejercerá la vigilancia de la aplicación de esta Resolución de conformidad con lo previsto en los Artículos 2º numeral 22 del Decreto 2153 de 1992; y 16 del Decreto 863 de 1988.

**ARTICULO QUINTO.-** La presente resolución rige a partir de la fecha de su publicación, con una vigencia hasta de seis (6) meses y deroga las que le sean contrarias.

**PUBLIQUESE y CUMPLASE"** (negrillas y mayúsculas sostenidas originales)

## **2.- El problema jurídico a resolver**

El problema jurídico que plantea el presente asunto, de acuerdo con el contenido y alcance de los motivos de censura expuestos en la demanda y con los términos de la contestación a ésta, consiste en establecer, de un lado, si el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural al expedir la resolución acusada, que fijó el precio base de pago de la leche cruda al productor, tuvo o no como finalidad corregir una distorsión o falla en el mercado lácteo, tal como lo ordenan las normas habilitantes de su competencia administrativa para intervenir en dicho mercado, pues, en criterio del actor, ese no fue el motivo que justificó la expedición del acto acusado y, de otro, en determinar si dicho acto consultó o no el interés general.

## **3.- Anotaciones previas sobre la libertad económica y la intervención del Estado en la economía**

La filosofía que inspira la Constitución Política de 1991 proyecta a un Estado que se aparta del modelo del liberalismo económico clásico, en el que se proscribía la intervención estatal, así como de las modalidades de economía de planificación centralizada en las que el Estado es el único agente relevante del mercado y la producción de bienes y servicios es un monopolio público, para adoptar un modelo de economía social de mercado, que reconoce a la empresa y, en general, a la iniciativa privada, la condición de motor de la economía, pero que limita razonable y proporcionalmente la libertad de empresa y la libre competencia económica, con el único propósito de cumplir fines constitucionalmente valiosos, destinados a la protección del interés general.

Sobre el alcance de la libertad económica y de la intervención del Estado en la economía ha sido prolífica la jurisprudencia de la Corte Constitucional. Entre sus pronunciamientos, vales la pena resaltar el contenido en la sentencia C-228 de 2010<sup>1</sup>, en el cual se precisó lo siguiente:

**“El modelo de Estado adoptado por la Constitución de 1991 no tiene un contenido neutro en lo que respecta al ámbito económico. En contrario, prevé normas superiores expresas fundadas en dos pilares que explican la relación entre el poder estatal y el mercado: (i) la protección de la libertad de empresa y la libre iniciativa privada, garantías que carecen de carácter absoluto, puesto que su ejercicio debe acompañarse con la función social de la empresa, el interés social, la necesidad de contar con un mercado competitivo, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación (Art. 333); y (ii) la adscripción de competencias a las autoridades del Estado, basadas en su condición de director general de la economía (Art. 334 C.P.), y establecidas para garantizar el goce efectivo de las mencionadas libertades, el cumplimiento de los límites que le son propios, junto con las demás finalidades de la intervención que ha previsto el Constituyente, como son el uso adecuado de los recursos naturales y del suelo; la producción, utilización y consumo de los bienes y servicios públicos y privados; la racionalización de 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 logro del pleno empleo de los recursos humanos; el aseguramiento a todas las personas y, en especial a las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos; y, por último, la promoción de la productividad, la competitividad y el desarrollo económico.**

[...]

[...] [L]a jurisprudencia ha definido de manera consistente y reiterada a la libertad de empresa como un criterio amplio, que en su aspecto más esencial puede definirse como “... [U]na facultad que tiene toda persona de realizar actividades de carácter económico, según sus preferencias o habilidades, con miras a crear, mantener o incrementar su patrimonio”. Empero ese carácter amplio, como ya se indicó, la libertad económica encuentra su definición concreta a partir de sus componentes particulares: la libertad de empresa y la libre competencia económica.

**En cuanto a la libertad de empresa, también denominada como libre iniciativa privada, la Corte ha planteado que se concentra en la facultad de participación en el mercado a través de actividades empresariales destinadas a la oferta de bienes y servicios. Así, esa garantía constitucional se ha definido como “...aquella libertad que se reconoce a los ciudadanos para afectar o destinar bienes de cualquier tipo (principalmente de capital) para la realización de**

---

<sup>1</sup> Magistrado Ponente Doctor Luis Ernesto Vargas Silva.

**actividades económicas para la producción e intercambio de bienes y servicios conforme a las pautas o modelos de organización típicas del mundo económico contemporáneo con vistas a la obtención de un beneficio o ganancia.** El término empresa en este contexto parece por lo tanto cubrir dos aspectos, el inicial - la iniciativa o empresa como manifestación de la capacidad de emprender y acometer- y el instrumental -a través de una organización económica típica-, con abstracción de la forma jurídica (individual o societaria) y del estatuto jurídico patrimonial y laboral”

Este mismo precedente ha contemplado los distintos ámbitos en que se expresa la libertad económica. De un lado, esa garantía implica la libertad contractual, entendida como la capacidad que tienen los agentes económicos para que, en ejercicio de la autonomía de su voluntad, suscriban los acuerdos que resulten necesarios para su concurrencia al mercado en condiciones de igualdad con los demás oferentes. Igualmente, la libertad de empresa “es expresión de valores de razonabilidad y eficiencia en la gestión económica para la producción de bienes y servicios y permite el aprovechamiento de la capacidad creadora de los individuos y de la iniciativa privada. En esa medida, la misma constituye un valor colectivo que ha sido objeto de especial protección constitucional.”. Por último, hace parte de esta libertad la canalización de “recursos privados, por la vía del incentivo económico, hacia la promoción de concretos intereses colectivos y la prestación de servicios públicos. En esa posibilidad se aprecia una opción, acogida por el constituyente, para hacer compatibles los intereses privados, que actúan como motor de la actividad económica, con la satisfacción de las necesidades colectivas.”

**No obstante, conforme se indicó en precedencia, 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 satisfacción de los derechos constitucionales de sus participantes, en especial de los consumidores.



No obstante, tampoco resulta acertado concluir que el Estado puede intervenir en la economía de cualquier modo, bajo el argumento de cumplir con las finalidades antes planteadas. En contrario, **la jurisprudencia de esta Corporación ha previsto que esa intervención será compatible con los preceptos que dispongan la intervención del Estado en el mercado solo resultarán acordes con la Carta Política cuando esta “i) necesariamente debe llevarse a cabo por ministerio de la ley; ii) no puede afectar el núcleo esencial de la libertad de empresa; iii) debe obedecer a motivos adecuados y suficientes que justifiquen la limitación de la referida garantía; iv) debe obedecer al principio de solidaridad; y v) debe responder a criterios de razonabilidad y proporcionalidad.”** (negrillas de la Sala para destacar)

#### **4- Análisis de los cargos en que se funda la demanda**

La resolución del problema jurídico previamente enunciado impone a la Sala el examen de los cargos de falta de competencia -el cual se estructura en la demanda en armonía con el cargo de falsa motivación y/o expedición irregular del acto- y de violación de normas superiores, a lo cual se procede en seguida:

**4.1** La doctrina nacional<sup>2</sup>, al estudiar la competencia u órgano competente como elemento de validez del acto administrativo, esto es, como presupuesto de regularidad jurídica de dicha manifestación estatal, la ha definido desde dos puntos de vista: uno activo y otro pasivo. Según el punto de vista activo, la competencia es la aptitud o autorización que tiene todo funcionario u organismo estatal para ejercer las funciones y la autoridad que le han sido asignadas, dentro de circunstancias objetivas y subjetivas señaladas en la Constitución, la ley o el reglamento, y sólo dentro de ellas. Desde una perspectiva pasiva, es el conjunto de asuntos que a toda autoridad pública le está atribuido por la Constitución, la ley o el reglamento, para que actúe o provea en orden a la atención de los mismos.

La competencia significa que todo funcionario público, en el desempeño de su cargo, sólo puede hacer lo que le está permitido. Es la situación inversa de la capacidad propia de los particulares, en cuanto estos pueden hacer todo lo que no les está jurídicamente prohibido. Es una consecuencia de la limitación del poder público que surgió con el Estado de Derecho, es decir, del principio de legalidad, y una forma de llevar tal limitación a toda persona que ejerza dicho poder.

---

<sup>2</sup> MANUAL DEL ACTO ADMINISTRATIVO, BERROCAL GUERRERO Luis Enrique, Quinta Edición, Librería Ediciones del Profesional Ltda., Bogotá, 2009.

La competencia, como regla última para la distribución y delimitación material de la autoridad estatal y de la consecuente responsabilidad, está implícita en los artículos 6, 121 y 122 de la Constitución y, en lo que tiene que ver con las actuaciones administrativas, en los artículos 31, 33 y 84 del C.C.A. principalmente.

Según el artículo 6º de la C.P., los servidores públicos son responsables por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones, además de serlo por infringir la Constitución y la ley. El 121 ibídem establece que ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley. Ha de asumirse que estas disposiciones están aludiendo a funciones delimitadas por los factores de competencia. Los artículos 31, 33 y 84 del C.C.A., por su parte y en su orden, establecen la condición de que las peticiones tengan relación directa con las actividades a cargo de la autoridad a la que se dirige para que ésta deba hacer efectivo el derecho de petición; el deber que tiene el funcionario no competente de enviar al competente la petición que se haya dirigido a él, y la incompetencia como causal de nulidad de los actos administrativos.

Así mismo, la doctrina<sup>3</sup>, con apoyo en la jurisprudencia de esta Corporación, ha señalado como características de la competencia, las siguientes:

*Origen objetivo*, en razón de que a todo funcionario u organismo la competencia le viene dada por el ordenamiento jurídico. Tiene siempre un origen externo a la voluntad de sus titulares, de modo que a estos no les está permitido autoasignársela, es decir, arrogarse competencia alguna, ni adquirirla mediante contrato.

*Es taxativa*, toda vez que aparece señalada de manera expresa y precisa, tanto en su objeto como en las circunstancias que la determinan, respecto de quienes ejercen funciones públicas. En principio se encuentra señalada de forma discriminada y puntual en el ordenamiento jurídico. Sin embargo, excepcionalmente puede darse de forma implícita, como ocurre con las competencias residuales.

---

<sup>3</sup> Obra citada en la nota anterior, páginas 115 a 117. Se cita en este tema la sentencia de 8 de junio de 2000, proferida por la Sección Tercera del Consejo de Estado, en el expediente número 16.973, Consejero Ponente Doctor Alier Eduardo Hernández Enríquez.

*Es irrenunciable*, por cuanto los funcionarios no pueden declinar la atribución correspondiente. Así como implica un derecho a su favor, en tanto aptitud para actuar sobre el asunto, también conlleva un deber de proceder, de hacer uso de la misma. Ello confirma el carácter objetivo de la competencia.

*Es inenajenable*, pues el titular de la competencia no puede disponer de su radicación o asignación, no le es permitido transferir su titularidad mediante actos suyos.

*Es improrrogable*, esto es, que la competencia no debe ejercerse por fuera de las circunstancias de tiempo, modo, lugar, etc. que prevé la Constitución, la ley o el reglamento.

*Es indelegable*, pues, en principio, toda competencia debe ser ejercida de manera directa por el funcionario o el órgano al que le ha sido asignada por la Constitución, la ley o el reglamento. Su titular sólo puede transferir el ejercicio de la misma cuando cualquiera de estas fuentes normativas le den expresa autorización y bajo las circunstancias que al efecto les sean señaladas en las disposiciones respectivas; es decir, de manera excepcional.

En este orden de ideas, el vicio de falta de competencia o incompetencia se presenta cuando el acto administrativo es expedido por quien ostenta la condición de funcionario público o por particular autorizado por la ley para ejercer función administrativa, pero lo hace por fuera de la esfera de atribuciones que la Constitución, la ley o el reglamento le han asignado; o no corresponde a los asuntos que por razón de la materia, el territorio, la persona, el grado funcional o jerárquico, o el tiempo inclusive, le son dables resolver.

**4.2** De otro lado, es sabido que la validez del acto administrativo también depende de que los motivos por los cuales se expide sean ciertos, pertinentes y tengan el mérito suficiente para justificar la decisión que mediante el mismo se haya tomado. Es decir, que correspondan a los supuestos de hecho y de derecho jurídicamente necesarios para la expedición del acto administrativo de que se trate, y que se den en condiciones tales que hagan que deba preferirse la decisión tomada y no otra.

Se trata de un requisito material, en cuanto depende de la correspondencia de lo que se aduzca en el acto administrativo como motivo o causa del mismo, con la realidad jurídica y/o fáctica del caso.

El vicio de falsa motivación se presenta cuando la sustentación fáctica del acto carece de veracidad, es decir, no hay correspondencia entre lo que se afirma en las razones de hecho o de derecho que se aducen para proferir el acto y la realidad fáctica y/o jurídica del respectivo asunto.

Ahora bien, debe precisarse que una cosa es la falsa motivación y otra la falta de motivación. La primera es un evento sustancial, que atañe a la realidad fáctica y jurídica del acto administrativo, y la segunda es un aspecto procedimental, formal, ya que ésta es la omisión en hacer expresos o manifiestos en el acto administrativo los motivos del mismo.

De modo que el acto puede, formalmente, estar motivado, o sea cumplir con el requisito de tener indicados los motivos, pero en la realidad tener una falsa motivación, de suerte que por lo primero sería legal, pero por lo segundo estar viciado de nulidad. Puede darse también la situación contraria: que debiendo ser motivado, no lo haya sido, pero los motivos por los cuales la ley autoriza su adopción realmente ocurrieron. Aquí la nulidad puede surgir de lo primero, la falta de motivación, y ya no de la falsa motivación, por cuanto ello constituye un vicio de forma o expedición irregular, debido a la carencia de un requisito de forma que en atención al tipo de acto puede ser sustancial, es decir, relevante para el derecho de defensa y control del acto, como todos los que ponen fin a una actuación administrativa, si afectan a particulares, como lo prevé el artículo 35 de C.C.A.

Lo anterior significa que cuando el acto administrativo debe estar motivado, los motivos deben existir y, además, corresponder a los previstos en el ordenamiento jurídico.

La falsa motivación plantea para el juzgador un problema probatorio, de confrontación de dos extremos, como son lo dicho en el acto y la realidad fáctica y/o jurídica atinente al mismo, con miras a comprobar la veracidad, mientras que la falta de motivación le significa un problema de valoración directa del cuerpo o contenido del acto sobre si se expresan o indican o no razones para su expedición, y si lo dicho es suficiente como para tenerse como motivación.

**4.3** Según se lee en la Resolución 000163 de 12 de julio de 2003<sup>4</sup>, la misma fue expedida por el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, en uso de sus facultades legales y en especial de las que le confiere el artículo 3º del Decreto 2478 de 1999 y el literal a) del artículo 61 de la Ley 81 de 1998, disposiciones éstas cuyo tenor literal es el siguiente:

#### **DECRETO 2478 DE 1999<sup>5</sup>**

“ARTICULO 3o. FUNCIONES. <Artículo aclarado por el artículo 1 del Decreto 967 de 2001. El nuevo texto es el siguiente:> 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:

1. Velar por la efectividad y cumplimiento de los fines que para el sector consagran los artículos 64 a 66 de la Constitución Política, con sujeción a las normas contenidas en las leyes que los desarrollan.

[...]

**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.**

(...). (negritas y subrayado de la Sala para resaltar)

#### **LEY 81 DE 1988<sup>6</sup>**

“ARTICULO 61. DE LAS ENTIDADES QUE DESARROLLAN LAS POLITICAS DE PRECIOS. **El establecimiento de la política de precios, su aplicación así como la fijación cuando a ello haya lugar, por medio de resolución, de los precios de los bienes y servicios sometidos a control, **corresponde** a las siguientes entidades:**

---

<sup>4</sup> El acto demandado, de acuerdo a su propio texto, “*tiene un carácter transitorio de seis (6) meses con el fin que en este periodo el Consejo Nacional Lácteo concerte una fórmula que incorpore el sistema de libertad vigilada para los precios de leche cruda*”.

<sup>5</sup> “Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y se dictan otras disposiciones” (Diario Oficial No 43.819 del 17 de diciembre de 1999).

<sup>6</sup> “Por la cual se reestructura el Ministerio de Desarrollo Económico, se determinan las funciones de sus dependencias, se deroga el Decreto legislativo número 0177 de 1o. 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” (Diario Oficial No. 38.635 de 29 de diciembre de 1988).

a) **El Ministerio de Agricultura para los productos del sector agropecuario;**

[...]” (destaca la Sala)

**4.4** La normativa legal citada establece con claridad la competencia del ejecutivo nacional, representado en el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en materia de regulación del mercado interno y fijación de la política de precios de los productos agropecuarios, entre los cuales se encuentra la leche cruda.

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 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.

**4.5** Estima el demandante que en la Resolución 000163 de 2006 no se exhibió como motivo de su expedición la existencia de fallas en el funcionamiento del mercado lácteo (lo que, a su juicio, en todo caso no podía hacerse, en la medida en que dichas fallas no existían al momento de expedirse el acto acusado), y que la mención al incumplimiento por parte de los compradores de leche del deber de remitir la información correspondiente para efectos de ejercer la vigilancia de la libertad de los precios de la leche, presentada como considerando de la resolución, no sirve como explicación que satisfaga la exigencia legal, supuesto de hecho o condición de aplicación de la norma habilitante.

Agrega, igualmente, que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural funda su decisión en la imposibilidad de vigilar la libertad en el precio de la leche pagada al productor y no en el hecho de corregir una distorsión o falla en el mercado, como lo ordenan las normas habilitantes de su competencia administrativa intervencionista.

**4.6** Pues bien, de acuerdo con lo expresado en la resolución acusada esta se expidió en consideración a:

“Que la dispersión de la producción y del mercado de la leche cruda en el país, y el nivel de informalidad existente, han dificultado la recopilación de

la información que permite hacer el seguimiento para establecer el precio inequitativo.”

El Decreto 2513 de 2005 “Por el cual se reglamenta la Ley 155 de 1959 sobre prácticas restrictivas de la competencia”<sup>7</sup> define el *precio inequitativo de la leche cruda*, en la siguiente forma:

“Artículo 1°. Para los efectos del artículo 1° 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.”

Por su parte, el artículo 2° ibídem, dispone que: “El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural informará a la Superintendencia de Industria y Comercio cuando tenga conocimiento sobre la posible existencia de prácticas tendientes a limitar la libre competencia y a mantener o determinar precios inequitativos en los mercados de leche cruda.”

Y en el artículo 3° ibídem, se dispone que: “Las consecuencias por el pago de un precio inequitativo serán las sanciones previstas para prácticas restrictivas de la competencia, según el artículo 4° numerales 15 y 16 del Decreto 2153 de 1992, y demás normas que sean concordantes o complementarias”.

**4.7** En criterio de la Sala, contrario a lo que sostiene el actor, en la Resolución 000163 de 2006 sí se aducen como motivos de su expedición aquellos que la norma considera como supuestos que autorizan la intervención estatal en el mercado interno de la leche. En efecto, *la dispersión de la producción y del mercado de la leche cruda así como su informalidad* constituye una falla en el funcionamiento del mercado de dicho producto, más aún si se tiene en cuenta que por ella, como se dice en el acto acusado, se dificulta la determinación del precio

---

<sup>7</sup> Diario Oficial No. 45.976 de 21 de julio de 2005.



inequitativo de la leche cruda y, por contera, se posibilita que existan prácticas que restrinjan la libre competencia.

Ciertamente la citada fundamentación del acto demandado resulta adecuada y suficiente y está acorde con la normativa que autoriza al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para, mediante resolución, regular el mercado interno de la leche cruda a través de la fijación de su precio por litro.

Además, debe resaltar la Sala que en tratándose del vicio de falsa motivación de un acto administrativo no basta solo con aducir dicho reproche de legalidad, sino que es necesario probar debidamente su configuración. En este caso, solo se invocan razones de tipo subjetivo por el actor, referidas al alcance que en su parecer tienen los motivos expresados en el acto acusado para su expedición (los que califica como relativos a fallas administrativas que le impiden al Ministerio el debido ejercicio de su función de vigilar los precios de la leche cruda), pero no se aportan pruebas con las cuales se desvirtuó que tales motivos [señalados en el acto acusado] no corresponden a la realidad fáctica y/o jurídica del asunto. Ciertamente no se acredita por el demandante que las fallas en el funcionamiento del mercado de leche cruda, referidas por la Administración en la resolución demandada, no se presenten en realidad.

En este contexto, es claro para la Sala que no se configuran las causales de nulidad alegadas en la demanda, referidas a la supuesta falsa motivación y/o expedición irregular del acto acusado, a la falta de competencia de la autoridad que lo expidió, y a la violación directa de la ley, en consideración a que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, ejerció sus atribuciones dentro de los estrictos parámetros señalados por el ordenamiento jurídico, esto, es reguló el mercado interno de un producto agropecuario como lo es la leche cruda y determinó la política de precios de dicho producto, al constatar la existencia de fallas en el funcionamiento de tal mercado, falla ésta no desvirtuada por el actor, de modo tal que no existe violación alguna de las normas contenidas en el Decreto 2478 de 1999 (art. 3º núm. 13) y en la Ley 81 de 1998 (art. 61 literal a)), las cuales le confieren tal facultad, como tampoco de los artículos 2, 3 y 35 del C.C.A. y 121 de la C.P., estimados también como vulnerados en la demanda, como quiera que se trató de una actuación administrativa adelantada dentro del marco de las funciones asignadas en la ley a la citada entidad.

**4.8** De otro lado, frente a las demás acusaciones formuladas en la demanda, que se concretan en la supuesta violación directa de normas superiores (constitucionales y legales) y en una presunta desviación de poder, por razones que tienen que ver con el hecho que la decisión demandada no consulta el interés general, representado tanto en el interés de los productores, los consumidores y la niñez; que con ella se desborda la competencia de la autoridad estatal para intervenir en la economía; que promueve la producción ineficiente de leche al fomentar el pago de un producto de baja calidad; que desconoce el derecho de la seguridad alimentaria; y que se aparta de los objetivos contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo sobre inserción en la economía internacional al fijar un precio no competitivo de la leche; la Sala estima que las mismas tampoco tienen vocación de prosperidad, por las siguientes razones:

a) Como previamente se anotó, la Constitución de 1991, especialmente al adoptar un modelo de Estado Social de Derecho, introdujo un modelo de economía social de mercado en el que, de un lado, se admite que la empresa es motor de desarrollo social (artículo 333 superior) y, por esta vía, se reconoce la importancia de una economía de mercado y de la promoción de la actividad empresarial, pero por otro, se asigna al Estado no sólo la facultad sino la obligación de intervenir en la economía con el fin de remediar las fallas del mercado y promover el desarrollo económico y social (artículos 333, 334 y 335 constitucionales). La intervención del Estado en la economía busca entonces conciliar los intereses privados presentes en la actividad empresarial, con el interés general involucrado en el buen funcionamiento de los mercados para lograr la satisfacción de las necesidades de toda la población en condiciones de equidad.

b) En esta materia, también como antes se precisó, la ley autoriza al ejecutivo nacional, en cabeza del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, para intervenir en la economía a través de la regulación del mercado interno y la fijación de la política de precios de los productos agropecuarios, entre los cuales se encuentra la leche cruda, cuando existan fallas en el funcionamiento del mercado (Decreto 2478 de 1999, art. 3º núm. 13; y Ley 81 de 1998, art. 61 literal a)).

Estas disposiciones legales 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, la cual se justifica en la necesidad

de corregir las fallas que existan en el funcionamiento del mercado de productos agropecuarios.

c) A través del acto demandado, Resolución 000163 de 2006, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural ejerció debidamente las competencias que le atribuye la ley, interviniendo en efecto en el mercado interno mediante la fijación del precio base por litro de leche cruda al productor y el señalamiento de unas bonificaciones sobre tal precio por razón de la calidad del producto, desde los puntos de vista higiénico, composicional y sanitario.

Esa intervención, en criterio de la Sala, no desconoce los alcances que constitucionalmente se han señalado para que el Estado intervenga en la economía, pues, precisamente, se encuentra autorizada con el fin de remediar las fallas que existan en el mercado y, de este modo, satisfacer el interés general y promover el desarrollo económico y social.

En este orden, no puede concluirse, válidamente, que el acto demandado haya sido proferido con desviación de poder, pues, tal como quedó dicho, fue expedido por una autoridad competente, dentro del estricto marco de sus atribuciones, y persiguiendo una finalidad legítima señalada en el ordenamiento jurídico, consistente en la protección del interés general, y no una finalidad alejada de dicho propósito o vinculada con un interés subjetivo, caprichoso o torticero de la autoridad que expidió la Resolución 000163 de 2006, el cual, por demás, tampoco se acredita en este proceso.

d) De otro lado, no es acertada la afirmación del demandante según la cual la resolución acusada promueve la producción ineficiente de leche al fomentar el pago de un producto de baja calidad, si se tiene en cuenta que en dicho acto el factor de calidad **sí** es tenido en cuenta al momento de la fijación del precio por litro de la leche cruda, al punto que se establecen por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural bonificaciones obligatorias por calidad higiénica, composicional y sanitaria, las cuales se deben liquidar de conformidad con las tablas elaboradas y ajustadas por la Secretaría Técnica del Consejo Nacional Lácteo. Es decir, que la obtención de tales bonificaciones supone el mejoramiento de la calidad de la leche desde los mencionados factores.

La regulación y pago de la leche cruda establecida en la resolución demandada,

según lo señalado por el Ministerio al contestar la demanda, es de carácter nacional y no se circunscribe únicamente a una región o sistema de producción en particular, pero hace justo el concepto que a mayor contenido de grasa y proteína o sólidos totales (calidad composicional) y menor número de bacterias (calidad higiénica), el precio a reconocer y pagar por un litro de leche a un productor será más alto.

En este orden, no encuentra la Sala que se afecte el interés general, ni el interés de la niñez a una alimentación equilibrada, como tampoco que se desconozca el deber del Estado de otorgar especial protección a la producción de alimentos (arts. 2, 44 y 65 de la C.P.), como quiera que en el acto demandado no se estimula la producción de leche de baja calidad, antes por el contrario, se fomenta una producción de calidad a través de las bonificaciones establecidas sobre el precio base por litro de leche cruda.

e) Finalmente, de acuerdo con lo señalado por el Ministerio de Agricultura y desarrollo Rural en la contestación de la demanda, el espíritu de la resolución acusada no es otro que lograr la competitividad del producto a través un mecanismo de pago por calidad descrito en ésta, el cual se basa en bonificaciones y castigos de acuerdo a la calidad de leche que entregue el ganadero, pues, ciertamente, la competitividad de un producto no se puede basar exclusivamente en su precio, sino también en su calidad.

#### **5.- Conclusión**

Las consideraciones precedentes conducen a la Sala a concluir que la presunción de legalidad del acto demandado no ha sido desvirtuada, por lo que se denegarán las pretensiones de la demanda.

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,

**FALLA**

**DENIÉGANSE** las pretensiones de la demanda formulada en ejercicio de la acción de nulidad contra la Resolución Número 00163 de 12 de julio de 2006 *“Por la cual se fija el Precio Base de Pago de la leche cruda al productor”*, proferida por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Cópiese, notifíquese, publíquese y cúmplase.

La anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en su sesión del 7 de junio de 2012.

**MARIA ELIZABETH GARCIA GONZALEZ  
LASSO**

**Presidente**

**MARIA CLAUDIA ROJAS**

**MARCO ANTONIO VELILLA MORENO**