

Concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil del 10 de diciembre de 2025

Concepto sobre el Fondo para el financiamiento del Sector Agropecuario, su régimen de contratación y las inhabilidades e incompatibilidades de los miembros de la junta directiva.

Foto: Wikipedia

1

¿Qué pasó?

El Gobierno Nacional, por intermedio del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, solicitó a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado emitir un concepto sobre diversos aspectos relacionados con el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario. En particular, respecto de: el régimen de contratación aplicable a dicho Fondo y la pertinencia de las normas sobre inhabilidades e incompatibilidades del Estatuto General de Contratación. También se consultó acerca de la naturaleza y calidad de los miembros que integran su junta directiva, la posibilidad de que estos puedan ser simultáneamente servidores públicos de elección popular y, finalmente, si en ejercicio de sus funciones pueden participar en actividades políticas o postularse como candidatos a cargos de elección popular.

2

¿Qué tuvo en cuenta la Sala de Consulta y Servicio Civil?

- ✓ **Marco normativo aplicable:** Se tuvieron en cuenta, entre otras disposiciones, los artículos 1 a 3 y 8 a 10 de la Ley 80 de 1993, sobre principios e inhabilidades en la contratación estatal; el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007 y el artículo 3 de la Ley 2014 de 2019, que extienden esas reglas a contratación privada con recursos públicos; los artículos 29 a 33 de la Ley 101 de 1993 y el Decreto 111 de 1996, sobre la naturaleza y administración de los recursos parafiscales; el Decreto 2025 de 1996, relativo al funcionamiento y control de los fondos parafiscales; y el Decreto 1222 de 2025, sobre la elección, composición y requisitos de las juntas directivas de los fondos de fomento parafiscal.
- ✓ **Régimen de inhabilidades e incompatibilidades aplicable a los fondos parafiscales agropecuarios:** Los fondos parafiscales agropecuarios se financian con contribuciones obligatorias de naturaleza pública y de destinación específica, administradas por entidades gremiales privadas mediante contratos especiales. Aunque su contratación se rige por el derecho privado, la ley exige aplicar los principios de la función administrativa y el régimen de inhabilidades e incompatibilidades de la contratación estatal (Ley 80 de 1993), extendidos a toda contratación que involucre recursos públicos.
- ✓ **Reglamentación de los Fondos Parafiscales Agropecuarios y Pesqueros:** Las contribuciones parafiscales agropecuarias son gravámenes obligatorios creados por ley, de destinación específica y con naturaleza siempre pública. Aunque su administración puede ser asumida por entidades gremiales privadas mediante contratos especiales, la ley exige manejarlos en cuentas separadas y están sometidos a controles legales y constitucionales.
- ✓ **Elección y régimen aplicable de las juntas directivas de los fondos parafiscales:** Las juntas directivas de los fondos parafiscales agropecuarios se integran mediante procesos democráticos de elección regulados por el Decreto 1222 de 2025, con convocatorias públicas y reglas claras sobre composición, período y requisitos de los candidatos. Estos representantes, aunque son particulares, administran recursos públicos y por ello ejercen función pública, debiendo cumplir requisitos estrictos de idoneidad y no tener antecedentes ni vínculos con la entidad administradora.
- ✓ **Régimen aplicable a particulares que ejercen funciones públicas:** Los particulares pueden ejercer funciones administrativas cuando la ley se las asigna. Esta delegación —como ocurre con quienes administran recursos parafiscales— implica que, aunque no se convierten en servidores públicos, están sometidos a los principios de la función administrativa, al control fiscal y de legalidad, y al régimen de inhabilidades, incompatibilidades y conflictos de interés previsto para los servidores públicos.
- ✓ **Inhabilidades e incompatibilidades electorales en quienes ejercen función pública:** La Constitución (arts. 110 y 127) prohíbe a quienes ejercen funciones públicas —incluidos particulares que administran recursos públicos— participar en proselitismo político, hacer contribuciones a campañas o intervenir en controversias partidistas. La Corte Constitucional ha indicado que estas restricciones buscan garantizar imparcialidad, evitar el uso del cargo para influir en política y preservar el interés general.
- ✓ **Miembros de juntas parafiscales y elección popular:** Las inhabilidades e incompatibilidades electorales se aplican de manera estricta. Como los miembros de las juntas de fondos parafiscales ejercen función pública, no pueden inscribirse como candidatos, hacer campaña ni participar en política usando su cargo o los recursos del fondo. Si desean aspirar a un cargo de elección popular, su caso debe evaluarse según el régimen de cada dignidad y las prohibiciones de simultanear cargos con participación en juntas públicas.

3

¿Qué decidió la Sala de Consulta y Servicio Civil?

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado precisó que los miembros de las juntas directivas de los fondos parafiscales del sector agropecuario, en su condición de particulares que administran recursos públicos por habilitación legal, están sujetos a las normas del Estatuto General de Contratación sobre inhabilidades e incompatibilidades, dado que: i) los recursos de estos fondos son de naturaleza pública; ii) su administración implica ejercicio de función pública por particulares; iii) el artículo 3º de la Ley 2014 de 2019 adicionó el parágrafo 3º del artículo 8º de la Ley 80 de 1993 para aplicar inhabilidades e incompatibilidades a toda contratación privada con recursos públicos; y iv) el artículo 71 de la Ley 1952 de 2019 somete a los particulares que ejercen funciones públicas a las inhabilidades de los artículos 8º de la Ley 80 de 1993 y 113 de la Ley 489 de 1998. En consecuencia, el representante legal del fondo debe verificar, en cada proceso contractual, la existencia o no de inhabilidades e incompatibilidades y aplicar estrictamente el régimen vigente.

Asimismo, indicó que no existe habilitación constitucional ni legal para que el administrador del fondo celebre contratos, con recursos del fondo, con socios, aportantes o personas naturales o jurídicas respecto de las cuales exista un interés directo o indirecto ligado a aportantes o a miembros de la junta. Dado el carácter público de los recursos y los principios de moralidad, transparencia, imparcialidad y prevalencia del interés general (art. 209 C.P.) —y por configurarse conflicto de interés— no hay margen para habilitación legal.

En el mismo sentido, el administrador no puede, con recursos del fondo, contratar con una persona jurídica cuyo accionista sea cónyuge, compañero permanente o pariente hasta segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil de algún miembro de la junta, pues la contratación en ese supuesto configura conflicto de interés y prohibición legal.

Por otro lado, la Sala puso de presente que no existe habilitación constitucional ni legal para que los miembros de las juntas ejerzan proselitismo, participen en actividades de partidos o en controversias políticas en ejercicio de sus funciones, ni usando su cargo, posición institucional o recursos del fondo. Tampoco hay habilitación general para que se inscriban como candidatos, sean elegidos o se posesionen en cargos de elección popular mientras desempeñan esa función. Cualquier aspiración exige análisis caso por caso según la corporación respectiva y el régimen de inhabilidades e incompatibilidades de naturaleza electoral.

Finalmente, la Sala aclaró que un servidor público en cargo de elección popular no puede simultáneamente ser miembro de la junta directiva de un fondo parafiscal del sector agropecuario. En consecuencia, tampoco es posible percibir doble remuneración por estos conceptos de forma simultánea.

NORMAS ASOCIADAS

Normas constitucionales:

- Artículos 64, 65, 66, 450, 338, 209, 110, 127, 179, 180, 292, 303, 312, 116, 123, 210, 267

Normas legales:

- Ley 80 de 1993
- Ley 1150 de 2007
- Ley 2014 de 2019
- Ley 101 de 1993
- Decreto 111 de 1996
- Decreto 2025 de 1996
- Decreto 1071 de 2015
- Ley 489 de 1998
- Ley 1952 de 2019
- Ley 222 de 1995
- Ley 2200 de 2022
- Ley 617 de 2000
- Ley 136 de 1994

Jurisprudencia constitucional:

- Sentencias C-651 de 2001, C-091 de 1997, C-644 de 2016, C-118 de 2018, C-037 de 2003

Jurisprudencia del Consejo de Estado

- Sentencias 8399, 1087, 2018-00031, 2020-00120, 2015-01636, 1078, 2020-00499, 707, 2014-00051, 2014-00065, 2020-00120

Conceptos de la Sala de Consulta y Servicio Civil:

- 2000, 2335, 2456, 2191



Ponente:
Ana María Charry Gaitán
Concepto:
11-001-03-06-000-2025-00469-00
(Radicación: 2556)
Fecha del concepto: 10 de diciembre de 2025.

i

Información importante