



Demandante: Wilmer Castellanos Hernández
Demandado: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
Rad: 15001-23-33-000-2025-00317-01

**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN QUINTA**

CONSEJERO DE ESTADO PONENTE: OMAR JOAQUÍN BARRETO SUÁREZ

Bogotá, D. C., siete (7) de mayo de dos mil veintiséis (2026)

Referencia: ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO
Radicación: 15001-23-33-000-2025-00317-01
Accionante: WILMER CASTELLANOS HERNÁNDEZ
Accionado: MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL

Temas: Revoca parcialmente -Ordena cumplimiento

SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA

OBJETO DE LA DECISIÓN

La Sala decide las impugnaciones interpuestas por la parte demandada contra la sentencia del 27 de marzo de 2026, proferida por el Tribunal Administrativo de Boyacá, que accedió parcialmente a las pretensiones de la acción de cumplimiento.

1. ANTECEDENTES

1. Solicitud de cumplimiento

1. En ejercicio de la acción de cumplimiento prevista en el artículo 87 de la Constitución y desarrollada por la Ley 393 de 1997, el señor Wilmer Castellanos Hernández presentó demanda contra el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural con el fin de obtener el cumplimiento de lo previsto en los artículos 4, 6, 7, 13 y 14 de la Ley 2378 de 2024¹.

2. Pretensiones de la demanda

3. La parte actora solicitó:

PRIMERA: DECLARAR el incumplimiento por parte del MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL del deber imperativo contenido en los artículos 4, 6, 7, 13 y 14 y en general de la Ley 2378 de 2024.

SEGUNDO: ORDENAR el cumplimiento inmediato por medio de su Ministra, al MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL para que realice todas las gestiones administrativas técnicas y presupuestales necesarias para la implementación y cumplimiento de la Ley 2378 de 2024.

¹ Por medio de la cual se establecen los lineamientos para la formulación de la política nacional de mercadeo agropecuario y se dictan otras disposiciones.



TERCERO: CONDENAR en costas a la entidad accionada, si hubiere lugar a ello².

3. Hechos y fundamento de la demanda

4. El actor sostuvo que, la Ley 2378 de 2024 estableció lineamientos para la formulación de la política nacional de mercadeo agropecuario, fijando el plazo de un año contado a partir del 15 de junio de 2024 para que el Gobierno nacional adoptara la referida política.

5. Afirmó que, la norma objeto de la acción ordenó la conformación de una mesa técnica intersectorial y regional para su formulación, la presentación de informes periódicos al Congreso, la evaluación y seguimiento de la política y su actualización periódica.

6. Sostuvo que, con el fin de verificar el cumplimiento de dichas obligaciones, presentó una petición, el 16 de abril de 2025, ante el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural solicitando información sobre las acciones adelantadas para implementar lo establecido en la Ley 2378 de 2024, respecto de la formulación de la política nacional de mercadeo agropecuario.

7. Relató que el Ministerio respondió, mediante oficio de 11 de junio de 2025, en el cual manifestó que se encontraba adelantando un proceso contractual para ejecutar actividades relacionadas con la formulación de la política y alegó restricciones presupuestales, lo que, a juicio del actor, evidencia avances limitados y excusas para no dar cumplimiento.

8. Indicó que, ante la proximidad del vencimiento del plazo legal, presentó una nueva petición, el 16 de julio de 2025, reiterando la «solicitud de información sobre el cumplimiento de la norma», sin que a la fecha de presentación de la demanda el Ministerio hubiera dado respuesta.

9. Manifestó que el término legal venció el 15 de julio de 2025 sin que se hubiera adoptado la política nacional de mercadeo agropecuario ni se hubieran ejecutado las acciones previstas en la ley.

4. Actuaciones procesales

10. Mediante proveído del 12 de noviembre de 2025, el Tribunal Administrativo de Boyacá admitió la acción de cumplimiento contra el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

² Transcripción literal, incluidos posibles errores.



4.2. Contestaciones a la demanda

11. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural se opuso a las pretensiones de la demanda al considerar que la acción de cumplimiento resulta improcedente, por cuanto no existe un mandato imperativo exigible mediante este mecanismo.

12. Señaló que las disposiciones invocadas por la parte actora contienen mandatos de planificación, coordinación interinstitucional y desarrollo progresivo de actividades, sujetos a etapas técnicas, disponibilidad presupuestal y procedimientos administrativos, por lo que no constituyen obligaciones de ejecución inmediata susceptibles de ser exigidas mediante acción de cumplimiento.

13. Afirmó que el Ministerio ha adelantado actuaciones orientadas al cumplimiento de la ley, entre ellas la estructuración de un proceso contractual para el diseño de la política nacional de mercadeo agropecuario, lo que demuestra que existe actividad administrativa en curso y no una inactividad absoluta.

14. Agregó que la implementación de las disposiciones legales requiere el desarrollo de estudios previos, la obtención de disponibilidad presupuestal, la realización de procesos contractuales y la articulación con múltiples entidades y actores del sector, circunstancias que evidencian la imposibilidad jurídica y material de cumplir de manera inmediata las obligaciones pretendidas por el demandante.

15. Finalmente, sostuvo que las obligaciones previstas en la ley involucran la participación de diversas entidades del Gobierno nacional y de actores del sector agropecuario, por lo que no es jurídicamente viable ordenar al Ministerio el cumplimiento de compromisos que dependen de terceros autónomos.

16. A través de auto del 9 de marzo de 2026, el Tribunal ordenó vincular al presidente de la República, en representación del Gobierno nacional, de conformidad con el artículo 115 de la Constitución Política; sin embargo, a pesar de haber sido debidamente notificado, no contestó la demanda.

4.3. Fallo de primera instancia

17. En sentencia del 27 de marzo de 2026, el Tribunal Administrativo de Boyacá, accedió a las pretensiones de la acción de cumplimiento; por cuanto, encontró demostrado el incumplimiento de los artículos 4 y 6 de la Ley 2378 de 2024, el cual resulta injustificado, en la medida en que el Gobierno nacional no alegó ni acreditó la existencia de una circunstancia de fuerza mayor o de carácter excepcional que le hubiera impedido dar cumplimiento oportuno.

18. Sostuvo que las actuaciones realizadas hasta ahora por Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para acreditar el cumplimiento del deber legal han sido insuficientes, en tanto el legislador otorgó un término prudencial de un año para la adopción de la política nacional de mercadeo agropecuario, dentro del cual debían



adelantarse de manera oportuna y concurrente todas las actuaciones necesarias para su cumplimiento.

19. Como consecuencia, ordenó al Gobierno nacional, integrado por el presidente de la República y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, que adopte las medidas necesarias para subsanar el incumplimiento de los mandatos previstos en los artículos 4 y 6 de la Ley 2378 de 2024, garantizando la participación efectiva de los actores previstos por el legislador y el desarrollo adecuado del proceso de formulación de la política nacional de mercadeo agropecuario. Para tal efecto impartió las siguientes órdenes:

a) Dentro del término de 10 días contados a partir de la ejecutoria de esta sentencia, y si no lo ha hecho, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural deberá expedir el acto administrativo mediante el cual se definan los mecanismos, el procedimiento y el cronograma para la elección de los representantes de las organizaciones campesinas y de las agremiaciones del sector agropecuario que integrarán la mesa técnica intersectorial y regional prevista en el artículo 6 de la Ley 2378 de 2024.

El cronograma que se establezca deberá prever la culminación del proceso de elección dentro de un término máximo de 1 mes contado a partir de la expedición del referido acto administrativo.

b) Dentro del término previsto en el cronograma adoptado en el literal anterior, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, deberá adelantar y culminar el proceso de elección de 2 representantes de las organizaciones campesinas y 2 de las agremiaciones del sector agropecuario. Para el efecto, deberá propender porque en la referida elección se garantice la paridad de género, tal como lo establece el inciso segundo del artículo 6 de la Ley 2378 de 2024.

c) Dentro de los 15 días siguientes a la culminación del precitado proceso de elección, el Gobierno Nacional deberá establecer e instalar formalmente la mesa técnica intersectorial y regional para la formulación de la política nacional de mercadeo agropecuario, garantizando la participación de la totalidad de los actores señalados en el artículo 6 de la Ley 2378 de 2024.

En el evento en que ya se haya adelantado la instalación de la mesa técnica intersectorial y regional con ocasión de la convocatoria prevista para el 26 de febrero de 2026, deberá, dentro del mismo término señalado, adoptar las medidas necesarias para garantizar la integración de los actores que no hubiesen sido vinculados inicialmente, mediante mecanismos que permitan su incorporación efectiva, su actualización frente a las gestiones surtidas y su participación real en el proceso de formulación de la política nacional de mercadeo agropecuario.

d) Una vez se verifique la correcta integración de la mesa técnica intersectorial y regional, en los precisos términos indicados en el literal anterior, en el término de 15 días siguientes, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural deberá adoptar un plan de trabajo que contenga un cronograma, etapas y productos verificables orientados a la formulación de la política nacional de mercadeo agropecuario, y que asegure la participación real y continua de los actores que la integran. En todo caso, dicho cronograma deberá prever la culminación del proceso de formulación de la política dentro de un plazo máximo de 4 meses, contados a partir de la adopción del plan de trabajo.



e) Dentro de los 15 días siguientes a la referida formulación por parte de la mesa técnica intersectorial y regional, el Gobierno Nacional deberá adoptar la política nacional de mercadeo agropecuario en la que se identifiquen y determinen estrategias, prioridades, responsables, mecanismos del mediano y largo plazo e indicadores de seguimiento, que faciliten y optimicen el proceso de mercadeo agropecuario, y se garantice que las disposiciones sobre el diseño e implementación de la política tengan enfoque territorial, de conformidad con lo previsto en el artículo 4 de la Ley 2378 de 2024.

Para tal fin, el Gobierno Nacional deberá asegurarse que la política que se adopte cumpla con los lineamientos, componentes, enfoques y objetivos determinados en la Ley 2378 de 2024.

f) El Presidente de la República y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural deberán remitir informes a esta Corporación en los que conste el avance de cada una de las etapas dispuestas previamente, hasta tanto se verifique el cumplimiento total de lo ordenado en la presente providencia.

20. Ahora, respecto de los artículos 7, 13 y 14 de la Ley 2378 de 2024, el tribunal concluyó que, si bien contienen mandatos imperativos, se encuentran sometidos a condiciones que aún no se han producido; por tanto, no es posible exigir su cumplimiento; como consecuencia, declaró improcedente la acción en relación con estos.

4.4. Impugnaciones³

21. El apoderado del **Ministerio de Agricultura y Desarrollo** solicitó la revocatoria de la sentencia. Como argumentos de disenso, sostuvo que, la sentencia recurrida reconoce que la acción exige una obligación «clara, expresa y exigible», sin embargo, se consideran exigibles disposiciones que necesariamente son de carácter programático, y que revisten una complejidad como lo es la formulación de una política pública, lo cual requiere, coordinación interinstitucional y disponibilidad presupuestal.

22. Afirmó que, dado lo amplio del concepto de mercadeo Agropecuario, al imponerse una obligación únicamente en cabeza del Ministerio, se puede configurar una indebida imputación de competencias en la formulación de la política nacional de mercadeo agropecuario. Al respecto, afirmó que la sentencia incurre en una indebida individualización de la obligación, lo cual se materializa cuando al atribuirle manera exclusiva al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la responsabilidad de formular la política, le ordena la creación de instancias previas y planes de trabajo, imponiendo carga que desborda las competencias legales del Ministerio.

23. Insistió en que, con las ordenes impuestas, el fallo desconoció que el Ministerio ha adelantado actuaciones concretas orientadas al cumplimiento de la Ley 2378 de 2024, lo cual, incluso se encuentra referido en la decisión judicial de primera instancia.

³ La sentencia del 27 de marzo de 202 fue notificada por correo electrónico el 7 de abril de 2026, y los escritos de impugnación se radicaron el 10 y 13 de abril de 2026, término que se encuentra oportuno.



24. Además, reiteró que existen hechos ciertos y verificables que demuestran las actuaciones adelantadas por el Ministerio, en el expediente se encuentra plenamente acreditado que sí ha adelantado actuaciones concretas orientadas al cumplimiento de la Ley 2378 de 2024, y logísticas, que justifican tiempos más extensos en comparación con procesos de menor escala.

25. El apoderado del presidente de la República afirmó que, en el presente caso, hay falta de legitimación en la causa por pasiva, por cuanto, la Ley 2378 de 2024 asigna expresamente al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural la coordinación y el liderazgo de la política pública objeto de la acción, lo que implica que las decisiones administrativas, contractuales y presupuestales necesarias para su ejecución se encuentran radicadas de manera exclusiva en dicha cartera ministerial. Como consecuencia, no resulta jurídicamente admisible extender responsabilidad por supuestas omisiones al presidente de la República en materias que no se encuentran dentro de su ámbito funcional.

26. Finalmente, sostuvo que la sentencia adolece de un vicio procesal sustancial, al prescindir del requisito de procedibilidad de la renuencia respecto del presidente de la República.

2. CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. Competencia

27. La Sección Quinta de esta corporación es competente para decidir la impugnación contra la sentencia del 27 de marzo de 2026, proferida por el Tribunal Administrativo de Boyacá, según lo dispuesto en los artículos 150⁴ y 152⁵ del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) y en el artículo 13 del Acuerdo 080 de 2019, expedido por la Sala Plena del Consejo de Estado⁶.

2. Objeto de la decisión

28. Corresponde a la Sala determinar si modifica, confirma o revoca la sentencia del 27 de marzo de 2026, dictada por el Tribunal Administrativo de Boyacá, que accedió a las pretensiones de la acción de cumplimiento.

⁴ Artículo 150: Competencia del Consejo de Estado en segunda instancia y cambio de radicación. El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, conocerá en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los tribunales administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación. También conocerá del recurso de queja que se formule contra decisiones de los tribunales, según lo regulado en el artículo 245 de este código.

⁵ Artículo 152: (...) 14. De los relativos a la protección de derechos e intereses colectivos y de cumplimiento, contra las autoridades del orden nacional o las personas privadas que dentro de ese mismo ámbito desempeñen funciones administrativas.

⁶ Dicho acuerdo estableció la competencia de la Sección Quinta para el conocimiento de las apelaciones contra las providencias susceptibles de ese recurso que sean dictadas por los tribunales administrativos, en primera instancia, en las acciones de cumplimiento.



29. Con tal fin, deberá absolverse la siguiente pregunta:

¿La parte actora cumplió con la constitución en renuencia de las entidades demandadas de conformidad con lo previsto en el artículo 8.º de la Ley 393 de 1997?

30. De ser afirmativa la respuesta a la anterior interrogante, deberá determinarse, si se cumplen con los requisitos de procedencia de la acción y, en caso de superarse, determinar si existe en cabeza de las demandas un deber legal que ha sido incumplido.

3. Generalidades de la acción de cumplimiento

31. La acción de cumplimiento busca la materialización de aquellos mandatos contenidos en las normas de rango legal y en los actos administrativos.

32. Sin embargo, para la prosperidad del medio de control, del contenido de la Ley 393 de 1997, se desprende que se deben cumplir varios requisitos mínimos. Estos presupuestos se han identificado y precisado que son los siguientes:

(i) Que el actor pruebe la renuencia de la entidad accionada frente al obedecimiento del deber, antes de instaurar la demanda, bien sea por acción u omisión o por la ejecución de actos o hechos que permitan deducir su incumplimiento. Excepcionalmente, se puede prescindir de este requisito «cuando el cumplirlo a cabalidad genere el inminente peligro de sufrir un perjuicio irremediable» caso en el cual corresponde ser sustentado en la solicitud [artículo 8.º]. La falta de acreditación de este presupuesto implica el rechazo de la acción de cumplimiento.

(ii) Que el deber que se pide acatar se encuentre consignado en normas aplicables con fuerza material de ley o actos administrativos vigentes [artículo 1.º].

(iii) Que el afectado no tenga o haya podido ejercer otro instrumento judicial para lograr el efectivo cumplimiento del deber legal o administrativo, circunstancia esta que la hace improcedente, salvo el caso que, de no proceder, se produzca un perjuicio grave e inminente para quien ejerció la acción.

(iv) Que no se pretenda la protección de derechos que puedan ser garantizados a través de la tutela o el acatamiento de normas que establezcan gastos a la administración [artículo 9.º].

33. Si se advierte la configuración de alguno de los tres puntos descritos [ii, iii o iv], la decisión conlleva a la declaratoria de improcedencia del medio de control.

34. Finalmente, si los anteriores presupuestos se encuentran satisfechos, la Sala precisa que el estudio del fondo del asunto corresponde al de determinar si existe o no el mandato imperativo e inobjetable en cabeza de aquella autoridad pública o del



particular en ejercicio de funciones públicas y frente a los cuales se haya dirigido la acción, a partir de la/s disposición/es invocada/s, [artículos 5.º y 6.º]. Por tanto, del referido análisis se concluirá la prosperidad o no de la/s pretensión/es formulada/s.

4. La constitución de la renuencia

35. En el artículo 8.º, la Ley 393 de 1997 señaló que «[c]on el propósito de constituir la renuencia, la procedencia de la acción requerirá que el accionante previamente haya reclamado el cumplimiento del deber legal o administrativo y la autoridad se haya ratificado en su incumplimiento o no contestado dentro de los diez (10) días siguientes a la presentación de la solicitud [...]».

36. Frente a los alcances de esta norma, la Sala mantiene un criterio reiterado según el cual «[...] el reclamo en tal sentido no es un simple derecho de petición sino una solicitud expresamente hecha con el propósito de cumplir el requisito de la renuencia para los fines de la acción de cumplimiento»⁷.

37. Esta Corporación también ha considerado que no puede tenerse por demostrado el requisito de procedibilidad de la acción en aquellos casos en que la solicitud hecha por el interesado «[...] tiene una finalidad distinta a la de constitución en renuencia»⁸.

38. Según el criterio reiterado de la Sala, la renuencia debe entenderse como la negativa del accionado frente al requerimiento bien porque no brinde respuesta oportuna o porque, a pesar de ser proferida en tiempo, sea contraria al querer del ciudadano⁹.

39. Es necesario que la solicitud permita determinar claramente que lo pretendido por el interesado es el efectivo cumplimiento de un deber legal o administrativo, cuyo objetivo es precisamente la constitución en renuencia de la parte demandada.

40. Como fue establecido en el numeral 5.º del artículo 10.º de la Ley 393 de 1997, el agotamiento del requisito de procedibilidad de la acción respecto de la parte accionada deberá acreditarse con la demanda, so pena de ser rechazada de plano.

41. En el caso concreto está acreditado que, el 16 de julio de 2025¹⁰, la parte actora solicitó a Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural que diera cumplimiento a los artículos 4, 6, 7, 13 y 14 de la Ley 2378 de 2024.

⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, providencia de octubre 20 de 2011, expediente No. 2011-01063, M.P. Mauricio Torres Cuervo.

⁸ Sobre el particular pueden verse las providencias de noviembre 21 de 2002 dentro del expediente ACU-1614 y de marzo 17 de 2011, expediente 2011-00019.

⁹ Sobre el particular pueden consultarse, entre otras, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia del 15 de diciembre de 2015, radicación 25000-23-41-000-2016-02003-01 M.P. Lucy Jeannette Bermúdez, sentencia del 17 de noviembre de 2016, radicación 15001-33-33-000-2016-00690-01 M.P. Lucy Jeannette Bermúdez y sentencia del 15 de septiembre de 2016, radicación 15001-23-33-000-2016-00249-01 M.P. Lucy Jeannette Bermúdez.

¹⁰ Archivo “Anexo 3. Petición 2 – Solicitud cumplimiento Ministerio de Agricultura”, doc. 4 – índ. 4.



42. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural no dio respuesta a la anterior solicitud dentro de los 10 días siguientes, lo cual resulta suficiente para tener por acreditada la renuencia, en los términos del inciso segundo del artículo 8 de la Ley 393 de 1997.

43. Ahora, en relación con el presidente de la República, debe precisarse que el presupuesto de procedibilidad de la renuencia se encuentra cumplido porque fue el juez de cumplimiento, quien con fundamento en el artículo 5 de la Ley 393 de 1997, vinculó a este asunto a la autoridad y, por ende, esa circunstancia lleva implícito el agotamiento de procedibilidad de este medio de control.

5. De la procedencia de la acción de cumplimiento

44. Como se ha referido hasta ahora, la parte actora, con el ejercicio de la presente acción, pretende que se le ordene al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural que, en cumplimiento de los artículos 4, 6, 7, 13 y 14 de la Ley 2378 de 2024, la adopción y formulación de la política nacional de mercadeo agropecuario, deber por el cual fue vinculado oficiosamente a este trámite el señor presidente como integrante del Gobierno nacional, en atención a las previsiones del artículo 115 constitucional.

45. Para la Sala, se cumple con el requisito de que las normas que se solicita acatar tengan rango de ley o acto administrativo.

46. Respecto del requisito de subsidiariedad, se evidencia que lo pretendido por el accionante no involucra la protección directa de derechos fundamentales que puedan ser invocados vía acción de tutela. Tampoco existe otro mecanismo judicial para hacer efectiva la obligación establecida en los artículos demandados como incumplidos.

47. Adicionalmente, se advierte que las normas objeto de la demanda se encuentran actualmente vigentes.

48. Finalmente, el eventual cumplimiento no implicaría el establecimiento de gastos, lo anterior, dado que las normas se limitan a ordenar la articulación de entidades y actores para la formulación de la política nacional de mercadeo agropecuario, así como la definición de mecanismos de participación, sin establecer la incorporación de partidas en la ley de presupuesto ni la asignación de recursos específicos. En ese sentido, su cumplimiento no comporta la orden de establecer gasto público.

49. Adicionalmente, según lo acreditado en el expediente, el 7 de noviembre de 2025, el viceministerio de Asuntos Agropecuarios actualizó el proyecto de inversión denominado «fortalecimiento de las capacidades institucionales para formulación, seguimiento y evaluación estratégica y articulada de la política para el desarrollo agropecuario nacional, vinculando a comunidades campesinas, étnicas y demás actores rurales», ajustando sus metas y costos totales de conformidad con la



asignación del presupuesto general de la nación para la vigencia 2026, aprobada por el Congreso de la República, así como con la proyección de la distribución presupuestal para la vigencia 2027¹¹.

6. Caso concreto

50. Corresponde a la Sala determinar si la accionada y vinculada tienen a su cargo la obligación de adoptar y formular la política nacional de mercadeo agropecuario y si ha incumplido con la misma.

51. Para resolver lo anterior, es necesario analizar el contenido de los preceptos que se alega como desacatados, los elementos de convicción que forman parte del expediente, de ser el caso, la exigencia de los mandatos y posteriormente, realizar unas consideraciones finales.

52. Al respecto, las normas en mención establecen lo siguiente:

ARTÍCULO 4°. Política Nacional de Mercadeo Agropecuario. En un plazo máximo de un (1) año, contado a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, el Gobierno Nacional adoptará la Política Nacional de Mercadeo Agropecuario en la que se identifiquen y determinen estrategias, prioridades, responsables, mecanismos de mediano y largo plazo e indicadores de seguimiento, que faciliten y optimicen el Proceso de Mercadeo Agropecuario, siguiendo los lineamientos establecidos en la presente ley.

Parágrafo. Las disposiciones adoptadas por el Gobierno Nacional en el diseño e implementación de la Política Nacional de mercadeo agropecuario tendrán enfoque territorial.

(...)

ARTÍCULO 6°. Mesa Técnica Intersectorial y Regional para la Formulación de la Política Nacional de Mercadeo Agropecuario. El Gobierno Nacional establecerá una mesa técnica intersectorial en la que participarán el Ministerio de Agricultura y Desarrollo rural quien liderará y coordinará la misma, la Unidad de Planificación Rural agropecuaria (UPRA), el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), la Agencia desarrollo Rural (ADR), la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria (AGROSAVIA), la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (AUNAP), el Ministerio de Transporte, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y el Departamento Nacional Planeación, encargada de la formulación de la Política Nacional de Mercadeo agropecuario, quienes trabajarán en conjunto con los territorios a través del Consejo nacional de Secretarios de Agricultura (CONSA), los Consejos Seccionales de Desarrollo Agropecuario (CONSEAS), los Consejos Municipales de Desarrollo Agropecuario (CMDR), Corporaciones Autónomas Regionales, Áreas Metropolitanas o quienes cumplan las funciones de autoridad ambiental o demás mecanismos de interacción regional y con la academia.

De esta mesa harán parte dos (2) representantes de organizaciones campesinas, así como dos (2) representantes de agremiaciones del sector agropecuario, para lo cual, en un término máximo de 2 meses posteriores a la entrada en vigencia de la presente ley, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural definirá los mecanismos de elección

¹¹ Págs. 7 a 23, doc. 22 – índ. 28.



de estos representantes y propenderá porque en su elección se garantice la paridad de género.

En todo caso el Gobierno Nacional estará facultado para integrar a la Mesa Técnica Intersectorial y -Regional para la Formulación de la Política Nacional de Mercadeo.

Artículo 7°. Informes de la Política Nacional de Mercadeo Agropecuario. A partir de la entrada en vigencia de la presente Ley el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural como coordinador de la Mesa Técnica Intersectorial y Regional para la formulación de la Política Nacional de Mercadeo Agropecuario, deberá presentar anualmente ante las Comisiones Quintas Constitucionales Permanentes de cada Cámara, un informe escrito que incluya los resultados, avances y rendimientos de las estrategias planteadas en la Política Nacional de Mercadeo Agropecuario.

(...)

Artículo 13°. Seguimiento y Evaluación de la Política Nacional de Mercadeo Agropecuario. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural junto con el apoyo del departamento Nacional de Planeación establecerán un mecanismo de seguimiento de la Política Nacional de Mercadeo Agropecuario y adicionalmente realizará una evaluación de los avances y resultados frente a las metas trazadas cada cuatro (4) años desde su implementación.

Dicha evaluación será socializada a la ciudadanía a través de su publicación en la página Web institucional, del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Artículo 14°. Actualización de la Política Nacional de Mercadeo Agropecuario. La política de mercadeo agropecuaria será actualizada cada cinco (5) años de conformidad con los resultados de las evaluaciones de avances y rendimientos de las metas planteadas en el artículo quinto de la presente ley.

54. El artículo 4 se refiere a la obligación, en cabeza del Gobierno nacional, de adoptar la política nacional de mercadeo agropecuario.

55. Por su parte, el artículo 6 establece, en cabeza del Gobierno nacional, la obligación de establecer una mesa técnica intersectorial, liderada y coordinada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, encargada de la formulación de la Política Nacional de Mercadeo agropecuario.

56. Para la Sala, entonces, las normas antes descritas sí contienen un deber legal susceptible de ser exigido mediante la acción de cumplimiento. En efecto, del contenido del artículo 4 y 6 de la Ley 2378 de 2024 se desprende la obligación, en cabeza del Gobierno nacional con el liderazgo y la coordinación del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, de adoptar y formular la Política Nacional de Mercadeo agropecuario, que incluye el establecimiento de una mesa técnica.

57. En este punto, la Sala aclara que, según el artículo 115 de la Constitución Política, el Gobierno nacional está integrado por el presidente de la República y el ministro o director de departamento administrativo que corresponde, según la naturaleza del asunto a tratar. Por tanto, en este asunto, la obligación estaría a cargo del presidente de la República y del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural a



quien la norma le atribuye expresamente la obligación de liderar y coordinar la mesa técnica.

58. Como consecuencia, la Sala advierte que, en el presente caso, resulta procedente exigir el cumplimiento de estas dos normas, sin embargo, no ocurre lo mismo respecto de los artículos 7, 13 y 14 de la Ley 2378 de 2024 porque, tal y como lo concluyó el tribunal, su cumplimiento se encuentra sometido a condición, esto es, a que se adopte y formule la política, lo cual no ha sucedido a la fecha; por tanto, las demandadas no han incurrido en incumplimiento y, en ese sentido, lo procedente es negar las pretensiones de la demanda.

59. Ahora, en relación con lo establecido en los artículos 4 y 6 de la citada ley, tal y como lo acreditó el Ministerio, si bien la entidad ya se encuentra realizando las actividades pertinentes con el fin de proceder con la adopción y formulación de la política y el establecimiento de la mesa técnica, lo cierto es que hay certeza de que no se ha cumplido con la obligación establecida en las normas demandadas como incumplidas, como pasa a explicarse a continuación.

60. En el oficio No. 2025-500-010753-1 de 11 de junio de 2025¹², el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural informó lo siguiente:

- Para ese momento se había formulado un proyecto denominado “Fortalecimiento de las capacidades institucionales para la formulación, seguimiento y evaluación estratégica y articulada de la política para el desarrollo agropecuario vinculando a comunidades campesinas, étnicas y demás actores rurales a nivel nacional”, identificado con código BPIN 20230000000174.
- Dicho proyecto incorpora un subproyecto denominado “elaborar lineamientos técnicos de los mercados campesinos en el país”, con una asignación aproximada de \$590.000.000, orientado a generar insumos técnicos para la futura implementación de la política nacional de mercadeo agropecuario.
- Dentro de las actividades previstas, se encuentran la elaboración de un diagnóstico sobre políticas, planes y programas relacionados, la conformación de la mesa técnica intersectorial y regional, la construcción de lineamientos técnicos en materia de producción, logística y comercialización, así como el fortalecimiento de mercados campesinos, incluyendo la implementación de una experiencia piloto.
- Para el efecto, se encuentra en curso el proceso contractual que permitirá ejecutar dichas actividades, el cual no había podido adelantarse oportunamente debido a limitaciones presupuestales, aunque recientemente se realizaron ajustes para destinar los recursos necesarios.

61. Asimismo, mediante oficio No. 2025-500-025498-1 de 11 de noviembre de 2025¹³, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural informó lo siguiente:

- Reiteró la formulación del proyecto.
- Para la formulación de la política nacional de mercadeo agropecuario resulta necesario crear la mesa técnica intersectorial y regional, para lo cual se tiene previsto publicar el borrador del acto administrativo correspondiente, junto con su justificación,

¹² Archivo “ANEXO 2. Respuesta Petición”, doc. 4 – índ. 4.

¹³ Págs. 12 a 13, doc. 12 – índ. 17.



en la plataforma del sistema único de consulta pública SUCOP, con el fin de recibir observaciones y posteriormente expedir la resolución que formalice su creación.

- Una vez surtida la etapa de publicación y expedición del acto administrativo, dentro de los 15 días siguientes se procederá a convocar a los integrantes de la mesa técnica para su instalación y para definir las obligaciones de sus miembros conforme a sus competencias.

62. El 11 de febrero de 2026, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural proyectó la resolución y la memoria justificativa para la instalación de la mesa técnica intersectorial y regional¹⁴.

63. A través de oficio No. 2026-500-002325-3 de 17 de febrero de 2026¹⁵, la viceministra de Asuntos Agropecuarios del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural indicó lo siguiente:

-La formulación de la política nacional de mercadeo agropecuario se encuentra incorporada como meta dentro del proyecto de inversión “fortalecimiento de las capacidades institucionales para la formulación, seguimiento y evaluación estratégica y articulada de la política para el desarrollo agropecuario nacional vinculando a comunidades campesinas, étnicas y demás actores rurales”, identificado con código BPIN 202300000000174, el cual **cuenta con recursos asignados para la vigencia 2026** por un valor aproximado de \$1.769.278.938, destinados a honorarios, logística y demás costos asociados.

- Dicho proyecto fue estructurado conforme a la asignación del presupuesto general de la nación para el año 2026 e incluye, entre sus metas, la formulación de la política nacional de mercadeo agropecuario, así como la elaboración de lineamientos técnicos orientados al cumplimiento del artículo 6 de la Ley 2378 de 2024.

- El Ministerio ha proyectado actos administrativos para reglamentar la conformación de la mesa técnica intersectorial y regional y los mecanismos de elección de sus integrantes, los cuales se encuentran en etapa de revisión jurídica y próximos a ser publicados para comentarios de la ciudadanía.

- Las entidades que deben integrar la mesa ya han sido convocadas para su instalación, prevista para el 26 de febrero de 2026, en el marco de la II Conferencia Internacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural, escenario en el cual se presentarán los instrumentos reglamentarios y se adelantará el proceso participativo correspondiente.

- La mesa técnica intersectorial y regional aún no ha sido instalada ni ha sesionado, por lo que no existen resultados derivados de su funcionamiento, encontrándose el proceso en fase de alistamiento y publicación de los actos administrativos requeridos (resaltos de la Sala).

64. Como consecuencia, para la Sala está acreditado que, si bien el Gobierno nacional, a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo se encuentra realizando todos los trámites pertinentes y necesarios con el fin de dar cumplimiento a lo establecido en los artículos 4 y 6 de la Ley 2378 de 2024, es claro que a la fecha no se ha cumplido con ese propósito.

65. Ahora, la impugnación del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en relación con que las normas alegadas como incumplidas no contienen un mandato claro, expreso y exigible, la Sala reitera que pueda ordenar el cumplimiento, tal y

¹⁴ Pág. 6, doc. 22 – índ. 28.

¹⁵ Págs. 1 a 5, doc. 22 – índ. 28.



como lo ha hecho en otras oportunidades, con fundamento en lo establecido por la Corte Constitucional en sentencia SU-386 de 2023, en la que señaló lo siguiente:

[...] Así las cosas, para acudir a la acción de cumplimiento o para emitir una orden de cumplimiento de un deber previsto en la ley o en un acto administrativo no es necesario que el mismo haya fijado un plazo para su ejecución por parte del obligado, pues basta con que contenga un deber expreso e inobjetable que emana de un mandato determinado, contenido en la ley o en un acto administrativo, y que la administración haya sido renuente a cumplirlo.

Por tanto, tal como lo sostuvo esta corporación en la sentencia C-1194 de 2001, el deber que se busca exigir a través de la acción de cumplimiento “no tiene que consistir en una obligación clara, expresa y exigible porque el artículo 87 no consagró una acción de simple ejecución, sino una acción de mayor alcance”.

66. De ahí, que el mandato previsto en la ley o en el acto administrativo no tiene que consistir en una obligación clara, expresa y exigible, bastara con que se trate de un deber imperativo, expreso e inobjetable. Considerar que, si el precepto no tiene todas las circunstancias de tiempo, modo y lugar no puede ser exigible para el sujeto pasivo de la obligación, implicaría aceptar que las disposiciones son ineficaces desde todo punto de vista y por tanto no podrían ser enjuiciables vía acción de cumplimiento.

67. Esto a su vez, supondría ir en contra del espíritu del constituyente quien estatuyo en el artículo 87 de la Carta, una acción que le permita a toda persona solicitar la realización efectiva de los mandatos señalados en las leyes y los actos administrativos ante cualquier autoridad, para «hacerle frente a las omisiones de las autoridades públicas, y de los particulares que ejerzan funciones públicas, en el ejercicio de toda actividad jurídica o material, legalmente debida y cuya ejecución sea posible de realizar¹⁶».

68. De manera que, entender que un precepto no pueda ser exigible por la falta de rigor o técnica legislativa, además de desatender los fines Estado Social de Derecho, conminaría a las autoridades con potestad legislativa y reglamentaria a proferir mandatos ambiguos de imposible ejecución. Además, se dejaría al deseo o juicio de conveniencia, oportunidad o viabilidad de la autoridad, el cumplimiento de la ley o acto administrativo de que se trate¹⁷.

69. Adicionalmente, la Sala advierte que las normas cuyo cumplimiento se pretende, no solo contienen la obligación en cabeza del Gobierno nacional sino que expresamente le atribuyen al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural el liderazgo de la mesa que el mismo reconoce ya ha citado y que la formulación de la política nacional de mercadeo agropecuario se encuentra incorporada como meta dentro del proyecto de inversión «fortalecimiento de las capacidades institucionales para la

¹⁶ Ramelli Arteaga, A. 2000. La acción de cumplimiento: ¿Un instrumento jurídico al servicio del Estado social de derecho en Colombia? *Revista derecho del Estado*. 8 (jun. 2000), 85–125.

¹⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia del 25 de enero de 2024, expediente 2022-00243-01, C.P. Pedro Pablo Vanegas Gil.



formulación, seguimiento y evaluación estratégica y articulada de la política para el desarrollo agropecuario nacional vinculando a comunidades campesinas, étnicas y demás actores rurales».

70. Como consecuencia, al estar demostrados los requisitos de la acción, la existencia de unos mandatos imperativos e inobjetable en las normas demandadas y la renuencia de las entidades a cumplirlas; la Sala revocará parcialmente la sentencia del 27 de marzo de 2026 proferida por el Tribunal Administrativo de Boyacá, que accedió a las pretensiones de la demanda con el fin de ordenar el cumplimiento de lo establecido en los artículos 4 y 6 de la Ley 2378 de 2024 en cabeza del Gobierno nacional y del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

71. Así las cosas, la Sala ordenará al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural que, en un término de un mes contado a partir de la ejecutoria de esta sentencia, defina los mecanismos y elija los representantes que harán parte de la mesa técnica intersectorial, de conformidad con lo establecido en el artículo 6 de la Ley 2378 de 2024.

72. Asimismo, en un plazo máximo de un mes contado a partir de la elección de los representantes que harán parte de la mesa técnica, el Gobierno nacional, de conformidad con lo establecido en el artículo 6 de la Ley 2378 de 2024, establecerá una mesa técnica intersectorial en la que participarán el Ministerio de Agricultura y Desarrollo rural quien liderará y coordinará la misma, la Unidad de Planificación Rural agropecuaria (UPRA), el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), la Agencia desarrollo Rural (ADR), La Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria (AGROSAVIA), la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (AUNAP), el Ministerio de Transporte, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y el Departamento Nacional Planeación, encargada de la formulación de la Política Nacional de Mercadeo agropecuario, quienes trabajarán en conjunto con los territorios a través del Consejo nacional de Secretarios de Agricultura (CONSA), los Consejos Seccionales de Desarrollo Agropecuario (CONSEAS), los Consejos Municipales de Desarrollo Agropecuario (CMDR), Corporaciones Autónomas Regionales, Áreas Metropolitanas o quienes cumplan las funciones de autoridad ambiental o demás mecanismos de interacción regional y con la academia.

73. Finalmente, la Sala ordenará al Gobierno nacional, con el liderazgo y coordinación del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural que, en cumplimiento del artículo 4 de la Ley 2378 de 2024, en un plazo máximo de dos meses, contados a partir del establecimiento de la mesa técnica, adopte la Política Nacional de Mercadeo Agropecuario en la que se identifiquen y determinen estrategias, prioridades, responsables, mecanismos de mediano y largo plazo e indicadores de seguimiento, que faciliten y optimicen el Proceso de Mercadeo Agropecuario, siguiendo los lineamientos establecidos en la Ley 2378 de 2024.



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

FALLA

PRIMERO: REVOCAR PARCIALMENTE la sentencia del 27 de marzo de 2026 del Tribunal Administrativo de Boyacá, la cual quedará así:

PRIMERO: Negar las pretensiones de la demanda en relación con los artículos 7, 13 y 14 de la Ley 2378 de 2024, conforme a lo expuesto

SEGUNDO: Declarar que el Gobierno nacional y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural incurrieron en incumplimiento de lo previsto en los artículos 4 y 6 de la Ley 2378 de 2024; conforme a lo expuesto.

TERCERO: Ordenar al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural que, en un término de un mes contado a partir de la ejecutoria de esta sentencia, defina los mecanismos y elija los representantes que harán parte de la mesa técnica intersectorial, de conformidad con lo establecido en el artículo 6 de la Ley 2378 de 2024.

CUARTO: Ordenar que, en un plazo máximo de un mes contado a partir de la elección de los representantes que harán parte de la mesa técnica, el Gobierno nacional, de conformidad con lo establecido en el artículo 6 de la Ley 2378 de 2024, establezca una mesa técnica intersectorial en la que participarán el Ministerio de Agricultura y Desarrollo rural quien liderará y coordinará la misma, la Unidad de Planificación Rural agropecuaria (UPRA), el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), la Agencia desarrollo Rural (ADR), La Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria (AGROSAVIA), la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (AUNAP), el Ministerio de Transporte, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y el Departamento Nacional Planeación, encargada de la formulación de la Política Nacional de Mercadeo agropecuario, quienes trabajarán en conjunto con los territorios a través del Consejo nacional de Secretarios de Agricultura (CONSA), los Consejos Seccionales de Desarrollo Agropecuario (CONSEAS), los Consejos Municipales de Desarrollo Agropecuario (CMDR), Corporaciones Autónomas Regionales, Áreas Metropolitanas o quienes cumplan las funciones de autoridad ambiental o demás mecanismos de interacción regional y con la academia.

QUINTO: Ordenar al Gobierno nacional, con el liderazgo y coordinación del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural que, en cumplimiento del artículo 4 de la Ley 2378 de 2024, en un plazo máximo de dos meses, contados a partir del establecimiento de la mesa técnica, adopte la Política Nacional de Mercadeo Agropecuario en la que se identifiquen y determinen estrategias, prioridades, responsables, mecanismos de mediano y largo plazo e indicadores de



Demandante: Wilmer Castellanos Hernández
Demandado: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
Rad: 15001-23-33-000-2025-00317-01

seguimiento, que faciliten y optimicen el Proceso de Mercadeo Agropecuario, siguiendo los lineamientos establecidos en la Ley 2378 de 2024.

SEGUNDO: NOTIFICAR a las partes en la forma prevista en el artículo 22 de la Ley 393 de 1997.

TERCERO: En firme esta sentencia, **DEVOLVER** el expediente al Tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

PEDRO PABLO VANEGAS GIL

Presidente

LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA

Magistrado

OMAR JOAQUÍN BARRETO SUÁREZ

Magistrado

GLORIA MARÍA GÓMEZ MONTOYA

Magistrada

Este documento fue firmado electrónicamente. Usted puede consultar la providencia oficial con el número de radicación en el siguiente enlace:

<https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/Casos/procesos.aspx>