

**RESOLUCIÓN No.00007773
(24/04/2026)**

“Por la cual se ordena el archivo del Proceso Administrativo Sancionatorio, iniciado contra el señor DONALDO SERRATO REYES No. HUI 2,29,0,82,002-2024-0123”

**LA GERENCIA SECCIONAL HUILA
DEL INSTITUTO COLOMBIANO AGROPECUARIO - ICA**

En uso de sus facultades constitucionales y legales en especial por las conferidas en el numeral 7 del artículo 42 del Decreto 4765 de 2008, la Ley 395 de 1997, los artículos 156 y 157 de la Ley 1955 de 2019, el Decreto 1071 de 2015 y la Resolución ICA No. 001676 de 2011 modificada por la Resolución ICA No. 2442 de 2013,

CONSIDERANDO:

El Instituto Colombiano Agropecuario ICA, es responsable de velar por la sanidad agropecuaria del país a fin de prevenir la introducción y propagación de plagas o enfermedades que puedan afectar al territorio nacional.

Ley 395 de 1997 declaró el interés social nacional y como prioridad sanitaria la erradicación de la Fiebre Aftosa en todo el territorio colombiano y se dictan otras medidas encaminadas a este fin.

La Resolución No. 0047 de 2005, en su artículo 3° numeral 3° consagra: *“Los ganaderos, empresas de transporte (terrestre, aéreo, fluvial o marítimo) y/o transportadores que movilicen animales o sus productos sin guía sanitaria de movilización o con guía sanitaria de movilización falsa, enmendada o adulterada o vencida; con animales diferentes a los autorizados, con marcas diferentes a las autorizadas o con procedencia o destino diferente al autorizado o con productos no autorizados que constituyan riesgo para la difusión de la fiebre aftosa.”*

En el artículo 36° de la Resolución No. 1729 de 2004, se dispuso: *“Para todo tipo de movilización de animales o sus productos en el país, se requiere guía de movilización expedida por el ICA o entidad autorizada por este”.*

En el artículo 5° de la Resolución No. 6896 de 2016 modificada por la Resolución No. 93206 de 2021, se señala:

“ARTÍCULO 5o. DE LA SOLICITUD DE LA GUÍA SANITARIA DE MOVILIZACIÓN INTERNA (GSMI). Toda persona natural o jurídica interesada en movilizar animales de las especies mencionadas en la presente resolución, deberá dirigirse ante uno de los puntos de expedición de Guías de movilización del ICA o autorizados por este en el territorio nacional (...)”

A su turno, en el numeral 6.1.3 del artículo 10° de la Resolución No. 6896 de 2016 modificada por la Resolución No. 93206 de 2021, se dispone:

“ARTÍCULO 10. OBLIGACIONES. Para todos los efectos se deberán cumplir con las siguientes obligaciones:

**RESOLUCIÓN No.00007773
(24/04/2026)**

“Por la cual se ordena el archivo del Proceso Administrativo Sancionatorio, iniciado contra el señor DONALDO SERRATO REYES No. HUI 2,29,0,82,002-2024-0123”

6.1. *Del Ganadero;*

6.1.1 *Portar la GSMI durante todo el trayecto en el cual se movilicen los animales.*

6.1.2. *Llevar los animales al destino indicado en la GSMI.*

6.1.3. *Cada especie a movilizar deberá contar con su respectiva Guía Sanitaria de Movilización Interna. (...)*”

El artículo 157 de la Ley 1955 de 2019, reglamenta los criterios para la imposición de sanciones administrativas a quienes incumplen las normas sanitarias.

I. ANTECEDENTES

Que, en desarrollo de las actividades de inspección, vigilancia y control, propias de las funciones de Instituto Colombiano Agropecuario, se realizó verificación del inventario de semovientes bovinos y bufalinos en el predio “*La Mesitas*” ubicado en la vereda Palmar del municipio de Neiva – Huila, donde se registra como responsable sanitario(a) al (la) señor(a) DONALDO SERRATO REYES.

Para dicha verificación, se procedió a efectuar el comparativo del inventario registrado en el aplicativo SIGMA y el registrado en el registro único de vacunación – RUV numero 7076012 correspondiente al ciclo 2 del año 2022.

Como resultado de mencionada comparativa arroja una diferencia de menos (+) Veintiocho (28) semovientes bovinos hembra, entre lo reportado en SIGMA y en la vacunación del dos (2) del año 2022.

Que, en el aplicativo SIGMA, el predio “*Mesitas*” no se encuentran registros de guías sanitarias de movilización interna – GSMI, de salida o entrada de semovientes que sustenten la diferencia de inventario evidenciada.

Que, este Despacho mediante Auto No.0127 del diecinueve (19) de julio de 2024, formuló cargos dentro del expediente administrativo sancionatorio HUI.2.29.0-82.002-2024-0123 contra el señor **DONALDO SERRATO REYES** identificado con cedula de ciudadanía No. 1.611.716 por incurrir presuntamente en la violación de las disposiciones contenidas en la Ley 395 del dos (2) de agosto de 1997, el artículo 36 de la Resolución No. 1729 de 2004, el artículo 5° y el numeral 6.1.3 del artículo 10° de la Resolución No. 6896 de 2016 modificada por la Resolución No. 93206 de 2021, al movilizar animales sin guía sanitaria de movilización interna.

II. NORMAS PRESUNTAMENTE VULNERADAS

**RESOLUCIÓN No.00007773
(24/04/2026)**

“Por la cual se ordena el archivo del Proceso Administrativo Sancionatorio, iniciado contra el señor DONALDO SERRATO REYES No. HUI 2,29,0,82,002-2024-0123”

La Ley 395 de 1997 declaró el interés social nacional y como prioridad sanitaria la erradicación de la Fiebre Aftosa en todo el territorio colombiano y se dictan otras medidas encaminadas a este fin.

La Resolución No. 0047 de 2005, en su artículo 3° numeral 3° consagra: *“Los ganaderos, empresas de transporte (terrestre, aéreo, fluvial o marítimo) y/o transportadores que movilicen animales o sus productos sin guía sanitaria de movilización o con guía sanitaria de movilización falsa, enmendada o adulterada o vencida; con animales diferentes a los autorizados, con marcas diferentes a las autorizadas o con procedencia o destino diferente al autorizado o con productos no autorizados que constituyan riesgo para la difusión de la fiebre aftosa.”*

En el artículo 36° de la Resolución No. 1729 de 2004, se dispuso: *“Para todo tipo de movilización de animales o sus productos en el país, se requiere guía de movilización expedida por el ICA o entidad autorizada por este”.*

En el artículo 5° de la Resolución No. 6896 de 2016 modificada por la Resolución No 93206 de 2021, se señala:

“ARTÍCULO 5o. DE LA SOLICITUD DE LA GUÍA SANITARIA DE MOVILIZACIÓN INTERNA (GSMI). Toda persona natural o jurídica interesada en movilizar animales de las especies mencionadas en la presente resolución, deberá dirigirse ante uno de los puntos de expedición de Guías de movilización del ICA o autorizados por este en el territorio nacional (...)”

A su turno, en el numeral 6.1.3 del artículo 10° de la Resolución No. 6896 de 2016 modificada por la Resolución No 93206 de 2021, se dispone:

“ARTÍCULO 10. OBLIGACIONES. Para todos los efectos se deberán cumplir con las siguientes obligaciones:

6.1. Del Ganadero;

6.1.1 Portar la GSMI durante todo el trayecto en el cual se movilicen los animales.

6.1.2. Llevar los animales al destino indicado en la GSMI.

6.1.3. Cada especie a movilizar deberá contar con su respectiva Guía Sanitaria de Movilización Interna. (...)”

El artículo 157 de la Ley 1955 de 2019, reglamenta los criterios para la imposición de sanciones administrativas a quienes incumplen las normas sanitarias.

III. CARGOS

**RESOLUCIÓN No.00007773
(24/04/2026)**

“Por la cual se ordena el archivo del Proceso Administrativo Sancionatorio, iniciado contra el señor DONALDO SERRATO REYES No. HUI 2,29,0,82,002-2024-0123”

El señor **DONALDO SERRATO REYES** identificado con cedula de ciudadanía No. 1.611.716, se encuentra presuntamente incurso en la violación de las disposiciones contenidas en la Ley 395 del dos (2) de agosto de 1997, el artículo 36 de la Resolución No. 1729 de 2004, el artículo 5° y el numeral 6.1.3 del artículo 10° de la Resolución No. 6896 de 2016 modificada por la Resolución No. 93206 de 2021, al transportar animales sin guía sanitaria de movilización interna.

IV. PRUEBAS

1. Informe del responsable de la oficina local de La Plata, avalado por el responsable de movilización de la Gerencia Seccional Huila, en el cual se reporta la inconsistencia en el inventario de semovientes bovinos encontrado en el predio *“La Mesitas”* ubicado en la vereda El Palmar del municipio de Neiva – Huila, el cual incluye en sus anexos visualización del registro de inventario que arroja el aplicativo SIGMA y copia del RUV número 7076012 correspondiente al ciclo 2 de 2022.

V. CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

El objeto del Instituto Colombiano Agropecuario ICA, es contribuir al desarrollo sostenido del sector agropecuario, pesquero y acuícola, mediante la prevención, vigilancia y control de los riesgos sanitarios, biológicos y químicos para las especies animales y vegetales, la investigación aplicada y la administración, investigación y ordenamiento de los recursos pesqueros y acuícolas, con el fin de proteger la salud de las personas, los animales y las plantas y asegurar las condiciones del comercio.

Por su parte, la Ley 395 de 1997, estableció que el Instituto Colombiano Agropecuario ICA podrá imponer mediante resolución motivada, a los infractores de la ley, sanciones de multa, así mismo la cancelación del registro otorgado por el ICA a los distribuidores del biológico y decomiso de los productos, subproductos y elementos que afecten o pongan en peligro, o que violen lo establecido en la ley.

En el mismo sentido, la Resolución No. 47 de 2005, proferida por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural reglamentó los criterios para la imposición de sanciones.

Los artículos 156 y 157 de la Ley 1955 de 2019, determinan la potestad sancionatoria, las infracciones y las sanciones administrativas a imponer por parte del Instituto Colombiano Agropecuario- ICA, lo cual deberá realizarse teniendo en cuenta lo establecido en la Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo Contencioso y de lo Contencioso Administrativo- CPACA.

Hasta antes de la ley 1437 de 2011 no existía una norma general que sirviera para llenar las lagunas que se presentaban en las normas sectoriales, de hecho, el anterior Código Contencioso Administrativo no constituía una herramienta adecuada para

**RESOLUCIÓN No.00007773
(24/04/2026)**

“Por la cual se ordena el archivo del Proceso Administrativo Sancionatorio, iniciado contra el señor DONALDO SERRATO REYES No. HUI 2,29,0,82,002-2024-0123”

acometer una labor de sistematización si se tiene en cuenta que las garantías del debido proceso en su mayoría se enmarcaban en actuaciones en las que se debatía un derecho subjetivo como consecuencia del ejercicio del derecho de petición en interés particular. Es así como, las únicas normas que hacían una referencia directa a la potestad sancionatoria eran los artículos 36 y 38 del anterior Código Contencioso Administrativo, limitando dos aspectos de la potestad: el tiempo en el que podía ejercerse, señalando una prescripción de tres (3) años contados a partir de la ocurrencia del hecho calificado como infracción administrativa y la aplicación del principio de proporcionalidad en el momento de imponer las sanciones; esto, sin contar con que muchas sanciones habían sido previstas en las leyes en sus topes mínimos y máximos sin que se regulara lo referente a los criterios para su adecuación (agravantes o atenuantes de la conducta).

En tal sentido, y para el caso puntual vale la pena profundizar sobre la facultad sancionadora del Estado, y hay que decir que esta es derivada directamente del *ius punendi* estatal, consistiendo en la aplicación regulada de medidas represivas por parte de las múltiples autoridades administrativas frente a los particulares (administrados) y a los servidores públicos cuando quiera que estos incurran en acciones que afecten el ordenamiento jurídico.

Esta capacidad sancionatoria del Estado se encuentra sometida a una serie de principios y límites, los cuales han sido fijados por abundante jurisprudencia constitucional bajo los cuales se rescatan los principios de legalidad, tipicidad, debido proceso, proporcionalidad e independencia de la sanción¹. Además de los principios antes enunciados, existe otra figura que atañe al tiempo en el cual las autoridades estatales están facultadas para imponer dichas sanciones, refiriéndonos más exactamente al fenómeno jurídico de la pérdida de competencia de esta facultad por transcurrir más de tres (3) años desde la ocurrencia de los hechos que motivaron el inicio del proceso administrativo sancionatorio.

En ese sentido el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo-CPACA) establece que la facultad que tienen las autoridades para imponer sanciones, caduca a los tres (3) años de ocurrido el hecho, la conducta u omisión que pudiere ocasionarlas, término dentro del cual el acto administrativo que impone la sanción debe haber sido expedido y notificado. Es así que, verificado el INFORME ESCRITO, se tiene que señor DONALDO SERRATO REYES identificado con cedula de ciudadanía No. 1.611.716, incurrió presuntamente en la violación de las disposiciones contenidas en las disposiciones contenidas en la Ley 395 del dos (2) de agosto de 1997, el artículo 36 de la Resolución No. 1729 de 2004, el artículo 5° y el numeral 6.1.3 del artículo 10° de la Resolución No. 6896 de 2016 modificada por la Resolución No. 93206 de 2021, al transportar animales sin guía sanitaria de movilización interna, deducible desde la situación de inconsistencias en el registro de inventario, coligiendo por esta instancia que, la fecha en la cual se efectuó el referido informe correspondió al día **doce (12) de enero de**

¹ Para más desarrollo jurisprudencial constitucional acerca de los límites y principios de la facultad sancionatoria del Estado, se puede consultar: (i) Corte Constitucional Sentencia C-412 de 2015 M.P. Alberto Rojas Ríos; (ii) Sentencia C-616 de 2002, reiterado en Sentencia C-595 de 2010, C-089 de 2011 y C-748 de 2011.

**RESOLUCIÓN No.00007773
(24/04/2026)**

“Por la cual se ordena el archivo del Proceso Administrativo Sancionatorio, iniciado contra el señor DONALDO SERRATO REYES No. HUI 2,29,0,82,002-2024-0123”

2023 de tal forma que la mencionada fecha es la observada para contabilizar los términos de caducidad como lo dispone el artículo 52° de la Ley 1437 de 2011, luego entonces estaríamos frente al fenómeno de la pérdida de competencia de la facultad sancionadora del Estado, como quiera que la fecha límite o extremo para ejercerla feneció el día **once (11) de febrero de 2026.**

De esta manera, en consonancia con lo dispuesto en proveído emitido por el Consejo de Estado, Sección Primera², en lo correspondiente al termino fijado para la configuración de la figura de la caducidad de la facultad sancionatoria, se menciona:

“(…) El término de tres años fijado para la caducidad de la facultad sancionatoria se cuenta desde la ocurrencia de la conducta u omisión que pudiere ocasionar la infracción, y dentro de dicho plazo la administración debe expedir y notificar el acto administrativo principal, para luego proceder a resolver los recursos incoados contra el acto de naturaleza sancionatoria.

Así, la norma acogió el criterio jurisprudencial elaborado por la Sala Plena del Consejo de Estado en sentencia de unificación de 29 de septiembre de 2009³, providencia de importancia jurídica que adoptó la tesis según la cual la sanción se impone de manera oportuna si dentro del término asignado para ejercer la potestad sancionatoria se expide y se notifica el acto que concluye la actuación administrativa, que es el acto principal o primigenio y no el que resuelve los recursos en sede gubernativa, ya que la decisión de los recursos formulados en sede administrativa corresponde a una etapa posterior cuyo propósito no es emitir el pronunciamiento sino permitir que este sea revisado a instancia del administrado. (...)

(…) En la jurisprudencia, tanto de la Corte Constitucional como del Consejo de Estado, ha sido uniforme el criterio conforme al cual la facultad sancionadora de las autoridades administrativas, en cuanto manifestación del ius puniendi del Estado, está sometida al debido proceso, aplicable a toda clase de actuaciones. La misma jurisprudencia ha indicado que el límite temporal para la imposición de sanciones en sede administrativa constituye una garantía para la efectividad de los principios constitucionales de seguridad jurídica y prevalencia del interés general⁴, principios que resultan igualmente vulnerados en el presente caso, considerando que un factor fundamental del debido proceso administrativo es que la decisión sancionatoria se profiera dentro de la oportunidad legal. (...)

Así entonces, para el Despacho está claro que operando el fenómeno de la pérdida de la competencia por lo antes señalado en el presente trámite administrativo y a su vez

² Consejo de Estado. Sección Primera. Sala de lo Contencioso Administrativo. Medida Cautelar. Radicación: 11001-03-24-000-2019-00106-00. M.P. Roberto Augusto Serrato Valdés.

³ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 29 de septiembre de 2009. Radicación: 11001-03-15-000-2003-00442-01. M.P. Susana Buitrago Valencia. Actor: Álvaro Hernán Velandia Hurtado.

⁴ Corte Constitucional. Sentencias C-401 de 2010, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Sentencia de 8 de febrero de 2018. Radicación: 25000-23-24-000-2008-00045-02. M.P.: Rocio Araújo Oñate. Actor: Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (EAAB).

RESOLUCIÓN No.00007773
(24/04/2026)

“Por la cual se ordena el archivo del Proceso Administrativo Sancionatorio, iniciado contra el señor DONALDO SERRATO REYES No. HUI 2,29,0,82,002-2024-0123”

en cumplimiento del principio de legalidad y debido proceso, se ordenará el archivo al no ser procedente imponer la sanción al señor **DONALDO SERRATO REYES** identificado con cedula de ciudadanía No. 1.611.716, de conformidad con lo establecido en el artículo 52 del CPACA y demás normas concordantes.

RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO. - Ordenar el **ARCHIVO DEFINITIVO** del proceso administrativo sancionatorio No. **HUI.2.29.0-82.002-2024-00123** adelantado en contra del señor **DONALDO SERRATO REYES** identificado con cedula de ciudadanía No. 1.611.716, y la totalidad de las actuaciones surtidas dentro del mismo.

ARTÍCULO SEGUNDO.- Contra la presente Resolución procede el Recurso de Reposición ante el Gerente Seccional Huila ICA, y el de apelación ante el Subgerente de Protección Animal ICA, el cual podrá interponerse por escrito en la diligencia de notificación personal o dentro de los diez (10) días siguientes a ella, o a la notificación por aviso, o al vencimiento del término de publicación, según el caso (Artículo 76 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo- Ley 1437 de 2011).

ARTÍCULO TERCERO. - Notificar personalmente lo proveído al señor **DONALDO SERRATO REYES** identificado con cedula de ciudadanía No. 1.611.716, en los términos y forma establecidos para los actos administrativos en los artículos 66 y siguientes de la ley 1437 de 2011, por lo cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de Contencioso Administrativo.

NOTIFÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Dada en Neiva, a los veinticuatro (24) días de abril de 2026


IVÁN RENÉ ZAMORA RODRÍGUEZ
Gerente Seccional Huila (E).

Proyectó: Alfredo Silva Lopez
Abogada Contratista ICA Seccional Huila