

## MEMORANDO

ICA Radicado Manual

Fecha: 26/04/2022

Radicado: ICA20223005148

Anexos: 0 Anexos

11.2.2

Bogotá D.C.,

**PARA: JAVIER ALEJANDRO DAZA PAVAJEAU**  
**Gerente Proyecto IDENTIFICA**

**DE: OFICINA ASESORA JURÍDICA**

**ASUNTO:** Concepto Jurídico 007-2022. Disposiciones normativas y alcance relacionado a la expedición del bono de venta, para las transacciones que impliquen transferencia de derecho de dominio sobre ganado bovino y bufalino en pie en el territorio nacional.

Apreciado doctor Daza.

Para dar respuesta a la solicitud del asunto, recibida mediante correo electrónico el pasado 18 de abril de la presente anualidad bajo radicado ICA20223004463, se emite el siguiente concepto jurídico.

### I. TESIS CONCLUSIVA

El Instituto Colombiano Agropecuario – ICA ostenta la calidad de *entidad administradora* del Sistema Nacional de Identificación e Información del Ganado Bovino – SINIGAN, delegación otorgada mediante la Resolución número 451 de 2012, del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Así las cosas, al ICA le está prohibido extralimitar las funciones contenidas en la Constitución, las leyes y los estatutos o reglamentos de la entidad y el sector agropecuario, caso en el cual podría ser sujeto de una investigación disciplinaria máxime si se trata de disposiciones normativas emanadas del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural tal como lo es entre otras; emitir mediante resolución las condiciones y forma de expedición del bono de venta de ganado bovino y bufalino el pie.

### II. PROBLEMA JURÍDICO

¿Conforme a las disposiciones normativas de la Resolución 000451 de 13 de diciembre de 2012 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural tendrá el ICA facultades adicionales a la de asumir única y exclusivamente la administración del sistema Nacional de Identificación e Información del Ganado Bovino – SINIGAN?

### III. NORMA(S) CONTROLANTE(S)

- Constitución Política de Colombia.
- Ley 914 de 2004.
- Ley 1755 de 2015.
- Decreto 3275 de 2005.
- Decreto 4765 de 2008.
- Decreto 442 de 2013.
- Decreto 1985 de 2013.
- Decreto 1071 de 2015.
- Jurisprudencia:
  - Corte constitucional Sentencia C-542/05.
- Resolución MADR 00185 de 2007.
- Resolución MADR 451 de 2012.
- Resolución MADR 341 DE 2013.
- Conceptos
  - Concepto 228441 de 2019 Departamento Administrativo de la Función Pública.
  - Concepto 141031 de 2020 Departamento Administrativo de la Función Pública.

### IV. APLICACIÓN AL CASO CONCRETO.

Sea lo primero señalar que los Conceptos Jurídicos proferidos por entidades públicas tienen su origen en el Derecho Fundamental de Petición consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política y desarrollado en el artículo 14 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

A su turno, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, con respecto al alcance de los conceptos jurídicos proferidos por las entidades públicas, establece en su artículo 28 establece:

*“(...) ARTÍCULO 28: Salvo disposición legal en contrario, los conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución(...)”.*

Conforme lo anterior, se evidencia que los conceptos jurídicos proferidos por las entidades públicas como respuesta a las consultas formuladas en ejercicio del derecho de petición, en principio, no tienen fuerza vinculante<sup>1</sup>. Al respecto, la Corte Constitucional puntualizó: “Los conceptos emitidos por las entidades públicas en respuesta a un derecho de petición de consultas de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 25 del Código Contencioso Administrativo, insistimos, son orientaciones, puntos de vista, consejos y

<sup>1</sup> Concepto 141031 de 2020 Departamento Administrativo de la Función Pública.

cumplen tanto una función didáctica como una función de comunicación fluida y transparente.

Ahora bien, se tiene que el acto administrativo representa el modo de actuar ordinario de la administración y se exterioriza por medio de declaraciones unilaterales o bien orientadas a crear situaciones jurídicas generales, objetivas y abstractas o bien orientadas a crear situaciones concretas que reconocen derechos o imponen obligaciones a los administrados. Los conceptos no configuran, en principio, decisiones administrativas pues no se orientan a afectar la esfera jurídica de los administrados, esto es, no generan deberes u obligaciones ni otorgan derechos. En el evento que el concepto se emita a solicitud de un interesado, éste tiene la opción de acogerlo o no acogerlo.

Así las cosas, en el marco de lo dispuesto en el artículo 14 del Decreto 4765 del año 2008, emanado del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, se contemplan las funciones que le son atribuibles a la Oficina Asesora Jurídica del Instituto Colombiano Agropecuario – ICA entre otras:

*“(...) 3. Analizar y emitir conceptos sobre los proyectos de ley, decretos, acuerdos, resoluciones y demás actos administrativos que deba expedir o proponer el Instituto, que sean sometidos a su consideración (...)”.*

Avanzando en el tema, cuando el artículo 122 de la Constitución Nacional exige fijar las funciones de los empleos públicos, entre otros actos por medio de reglamentos, no se está refiriendo exclusivamente a la ley que determina la estructura orgánica de la entidad pública, ni al Manual General de Funciones que expide el Presidente de la República, sino también al manual específico de funciones de cada entidad. Las funciones concretas o específicas que le corresponde cumplir a cada uno de esos empleos en el ente gubernamental al que pertenezca el cargo, son fijadas por el jefe del organismo respectivo en el llamado Manual Específico de Funciones que, dicho sea de paso, no puede violar normas de superior jerarquía, esto es, la Constitución y las leyes.

Nada impide que mediante reglamentos se asigne por parte del Presidente de la República, del jefe de la entidad respectiva, e inclusive de los jefes inmediatos o de cualquier otra autoridad competente del mismo organismo, funciones a los empleados de un determinado ente público siempre y cuando no se desconozcan los lineamientos generales señalados en el Manual General de Funciones y no se desvirtúen los objetivos de la institución y la finalidad para la cual se creó el empleo.

En ese orden de ideas, se considera pertinente que a un empleado se asignen funciones adicionales a las consignadas para su empleo en el manual específico de funciones y de competencias laborales, siempre que estas se encuentren circunscritas al nivel jerárquico, naturaleza jerárquica y área funcional del empleo. En consecuencia, además de lo establecido en el manual específico de funciones y requisitos de la entidad para el empleo del cual es titular, es viable que a los empleados públicos se les asignen otras funciones, dentro de los límites que establece la Constitución y la ley, siempre que se ajusten a las fijadas para el cargo; lo contrario conllevaría a desnaturalizar la finalidad para la cual éste se creó.

De este primer análisis resulta necesario enfatizar que por disposición normativa emanada del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural única y exclusivamente la Oficina Asesora Jurídica del Instituto Colombiano Agropecuario tendrá la competencia para emitir

Conceptos Jurídicos sobre los proyectos de ley, decretos, acuerdos, resoluciones y demás actos administrativos que deba expedir o proponer el Instituto, que sean sometidos a su consideración.

Por otro lado, con referencia a la información de un bovino y sus productos, desde el nacimiento de este, la Ley 914 de 2004 creó el Sistema Nacional de Identificación e Información de Ganado Bovino, como un programa a través del cual se dispondrá dicha información. Así mismo, el artículo 3° del Decreto número 3275 de 2005, dispuso entre otras cosas, que los procesos y procedimientos destinados al desarrollo e implementación del Sistema Nacional de Identificación e Información del Ganado Bovino, serán establecidos mediante resoluciones proferidas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. En ese sentido, la norma citada se sustenta, entre otros, en los principios de Universalidad, entendido como la creación y existencia de un Sistema de identificación, información y trazabilidad oficial aplicable en el territorio nacional; de obligatoriedad como el establecimiento, implementación y funcionamiento del sistema de obligatorio cumplimiento; de gradualidad como el establecimiento, la implementación y funcionamiento del Sistema por etapas, aplicable en aspectos como coberturas, información, servicios, preparación, tipos de sistemas de producción, especies animales, condiciones geográficas, agentes del sistema, costos de implementación y operación, financiación, socialización y cualquier otro aspecto relacionado con el desarrollo del Sistema.

Es importante mencionar que, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural delegó al Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), como la *entidad administradora* del Sistema Nacional de Identificación e Información del Ganado Bovino SINIGAN, a partir del 31 de diciembre de 2012, y mediante Convenio interadministrativo de Delegación número 0395 de 2012, determinó los derechos y obligaciones del ICA para la administración y operación del mismo.

*“(...) Entiéndase para todos los efectos que las alusiones relacionadas con la prestación de los servicios asociados al Sistema Nacional de Identificación e Información del Ganado Bovino SINIGAN), relacionadas con las Organizaciones Gremiales Ganaderas, y en su defecto las alcaldías municipales, deberá entenderse en su orden deferidas al Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), a las Organizaciones Gremiales Ganaderas y a las alcaldías municipales en defecto de las anteriores. La facultad para ejercer funciones de apoyo al administrador del SINIGAN, en cabeza de las alcaldías municipales quedará supeditada a la celebración de los contratos o convenios a que haya lugar dentro del marco legal vigente(...).”<sup>2</sup>*

Las organizaciones ganaderas u otras organizaciones del sector deberán cumplir ciertos requisitos obligatorios con el ánimo de constituirse en entidades con funciones de apoyo en relación con el ICA sin embargo, la función a las entidades podrán ser revocada en cualquier tiempo por parte de la *entidad administradora* del Sistema Nacional de Identificación e Información de Ganado Bovino (ICA), cuando quiera que se presente un incumplimiento en el desarrollo de tales funciones o por el incumplimiento sobreviniente.

Finalmente, la información que alimenta el Sistema Nacional de Identificación e Información de Ganado Bovino, únicamente podrá ser utilizada para el funcionamiento del mismo a su vez los procesos y procedimientos destinados al desarrollo e implementación del SINIGAN,

---

<sup>2</sup> (Decreto 442 de 2013, art. 2)

serán establecidos mediante resoluciones proferidas única y exclusivamente por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Todo lo anterior deja en claro entonces que dentro de los procesos y procedimientos destinados al desarrollo e implementación del SINIGAN se vislumbra la expedición del *bono de venta* para las transacciones que impliquen transferencia de derecho de dominio sobre ganado bovino y bufalino en pie en el territorio nacional.

De lo anterior, en menester citar lo dispuesto en la Resolución 00185 de 2007 proferida por el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural que modificó la Resolución 00071 de 2007 y que determina taxativamente las condiciones y forma de expedición de los Bonos de Venta. El acto administrativo referenciado es claro y establece en su artículo cuarto:

*“(...) ARTÍCULO CUARTO. - Componentes del Bono de Venta. Cada bono de venta contendrá la siguiente información:*

- *Número de bono de venta.*
- *Nombre de la Organización Gremial Ganadera o Alcaldía Municipal.*
- *Código de la Organización Gremial o Alcaldía Municipal – incluye Departamento y Municipio.*
- *Valor del bono.*
- *Fecha de expedición del bono de venta.*
- *Medio de pago del bono.*
- *Tipo de identificación del propietario (Vendedor).*
- *Número de identificación del propietario (Vendedor).*
- *Nombres y apellidos del propietario (Vendedor).*
- *Nombre del establecimiento de ubicación.*
- *Departamento de ubicación.*
- *Municipio de ubicación.*
- *Registro único de vacunación.*
- *Tipo de identificación de la persona autorizada por el propietario (vendedor).*
- *Número de identificación de la persona autorizada por el propietario (vendedor).*
- *Nombres y apellidos de la persona autorizada por el propietario (vendedor).*
- *Tipo de identificación del comprador.*
- *Número de identificación del comprador.*
- *Nombres y apellidos del comprador.*
- *Tipo de identificación de la persona autorizada por el comprador.*
- *Número de identificación de la persona autorizada por el comprador.*
- *Nombres y apellidos de la persona autorizada por el comprador (...).”*

Lo anterior no contaría ni desconoce la importancia del Derecho Fundamental al *Habeas Data* máxime cuando la delegación y función dada al ICA como *entidad administradora* del Sistema Nacional de Identificación e Información de Ganado Bovino tiene ese carácter administrar cuya etimología viene del latín *administratio*, formada de (I) El prefijo ad-(hacia), (II) La palabra *minister* – (sirviente, subordinado), (III) El sufijo – tío (-ción = acción y efecto). Significa “Función que se desarrolla bajo el mando de otro”.

Por otro lado, la Ley 1581 de 2012, Por la cual se dictan disposiciones generales para la protección de datos personales- Ley de hábeas data establece en su artículo 5: Datos

sensibles. Para los propósitos de la presente ley, se entiende por datos sensibles aquellos que afectan la intimidad del Titular o cuyo uso indebido puede generar su discriminación, tales como aquellos que revelen el origen racial o étnico, la orientación política, las convicciones religiosas o filosóficas, la pertenencia a sindicatos, organizaciones sociales, de derechos humanos o que promueva intereses de cualquier partido político o que garanticen los derechos y garantías de partidos políticos de oposición así como los datos relativos a la salud, a la vida sexual y los datos biométricos.

Así mismo, prohíbe el tratamiento de datos sensibles con excepción de los siguientes casos: (I) cuando el titular otorga su consentimiento, (II) el Tratamiento es necesario para salvaguardar el interés vital del Titular y este se encuentre física o jurídicamente incapacitado, (III) el tratamiento es efectuado en el curso de las actividades legítimas y con las debidas garantías por parte de una fundación, ONG, asociación o cualquier otro organismo sin ánimo de lucro, cuya finalidad sea política, filosófica, religiosa o sindical, siempre que se refieran exclusivamente a sus miembros o a las personas que mantengan contactos regulares por razón de su finalidad, (IV) el Tratamiento se refiera a datos que sean necesarios para el reconocimiento, ejercicio o defensa de un derecho en un proceso judicial, y (V) el Tratamiento tenga una finalidad histórica, estadística o científica, en este último caso deben adoptarse las medidas conducentes a la supresión de identidad de los Titulares.

A su turno y con el fin de materializar el principio en mención, el artículo 17 de la Ley 1581 de 2012 ha establecido, entre otros, los siguientes deberes a cargo de los responsables del tratamiento de datos personales:

*(...) Deberes de los Responsables del Tratamiento. Los Responsables del Tratamiento deberán cumplir los siguientes deberes, sin perjuicio de las demás disposiciones previstas en la presente ley y en otras que rijan su actividad: "(...) d) Conservar la información bajo las condiciones de seguridad necesarias para impedir su adulteración, pérdida, consulta, uso o acceso no autorizado o fraudulento (...) i) Exigir al Encargado del Tratamiento en todo momento, el respeto a las condiciones de seguridad y privacidad de la información del Titular (...) n) Informar a la autoridad de protección de datos cuando se presenten violaciones a los códigos de seguridad y existan riesgos en la administración de la información de los Titulares (...)"<sup>3</sup>*

En el caso particular el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural tal como lo ha dispuesto el Decreto 1985 de 2013 en su artículo 1.1.1.1:

*"(...) Artículo 1.1.1.1. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Ministerio de Agricultura y Desarrollo tiene a su cargo la orientación, control y evaluación del ejercicio las funciones de sus entidades adscritas y vinculadas, sin perjuicio de las potestades de decisión que les correspondan, como de su participación en la formulación política, en elaboración los programas sectoriales y en la ejecución de los mismos (...)"*

Así las cosas, para el Instituto deberá ser claro que la información suministrada con el ánimo de expedir *bono de venta* para las transacciones que impliquen transferencia de derecho de dominio o en su defecto los procesos que alimenten el Sistema Nacional de Identificación

<sup>3</sup> Universidad Externado de Colombia. (2017). Recuperado de: <https://dernegocios.uexternado.edu.co/comercio-electronico/superintendencia-de-industria-y-comercio-concepto-16-075042-00003-0000/>

e Información de Ganado Bovino, únicamente podrá ser utilizada para el funcionamiento del mismo y se debe regir bajo los parámetros que taxativamente se encuentren contemplados en el marco normativo que ha dispuesto Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

## V. CONCLUSIÓN FINAL.

De conformidad con la anterior disposición, a todo servidor público le está prohibido extralimitar las funciones contenidas en la Constitución, las leyes y los estatutos o reglamentos de la entidad, caso en el cual podría ser sujeto de una investigación disciplinaria. Lo anterior se referencia con el ánimo que sea reiterada la función de *entidad administradora* del Sistema Nacional de Identificación e Información del Ganado Bovino SINIGAN que tiene el ICA y cuya naturaleza nace de una delegación realizada bajo un precepto legal por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Ahora bien, haciendo referencia al caso concreto la Gerencia Seccional Casanare deberá corregir la operatividad, y/o actividades técnicas desarrolladas en el marco expedición del bono de venta, para las transacciones que impliquen transferencia de derecho de dominio sobre ganado bovino y bufalino en pie en el territorio nacional todo acorde con la normatividad vigente, delegación de funciones u otras acciones en el marco de dichos escenarios.

Finalmente, al amparo de este principio - Derecho Fundamental al *Habeas Data* – supone que, la información sujeta a tratamiento por el responsable o encargado, se deberá manejar con las medidas técnicas, humanas y administrativas que sean necesarias para otorgar seguridad en este caso; a la expedición del bono de venta evitando su adulteración, pérdida, consulta, uso o acceso no autorizado o fraudulento. De este principio se deriva entonces la responsabilidad que recae en el administrador del dato.

En los anteriores términos, procedo a dar una respuesta de fondo a su solicitud, indicando que la misma se surte bajo los parámetros del artículo 28 de la Ley 1755 de 2015.

Cordialmente,



**JUAN PABLO ESPINOSA RODRÍGUEZ**  
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Elaboró: Álvaro Andrés De La Hoz Gutiérrez