

**RESOLUCIÓN No.00020259
(08/09/2025)**

“Por la cual se ordena el archivo del Proceso Administrativo Sancionatorio, iniciado en contra de la señora TERESA LUCUARA DE ROJAS No. HUI.2.29.0-237-2019.”

**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 001676 de 2011 modificada por la resolución ICA 2442 de 2013, y,

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.

La Ley 395 de 2007 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.

El artículo 36 de la Resolución 1729 de 2004, dispuso: *“para todo tipo de movilización de animales o sus productos en el país, se requiere la guía de movilización expida por el ICA o entidad autorizada por este”*.

El artículo 3 de la resolución No. 00047 de 2005, establece:

(...)

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.

El numeral 4.1. del artículo 4° de la Resolución No. 6896 de 2016, para la fecha de ocurrencia de los hechos disponía:

“ARTÍCULO 4. - REQUISITOS PARA LA EXPEDICIÓN DE LA GSMI: El propietario de los animales a movilizar debe cumplir con los siguientes requisitos:

(...) 4.2. Que el número de animales a movilizar exista físicamente en el predio de origen, acorde al inventario registrado y actualizado en el Sistema de Información del ICA. (...)”

**RESOLUCIÓN No.00020259
(08/09/2025)**

“Por la cual se ordena el archivo del Proceso Administrativo Sancionatorio, iniciado en contra de la señora TERESA LUCUARA DE ROJAS No. HUI.2.29.0-237-2019.”

La anterior normativa fue derogada por la Resolución ICA 8940 del 19 de julio de 2024, que consagra:

ARTÍCULO 10. OBLIGACIONES. *Todas las personas naturales o jurídicas definidas en el campo de aplicación de la presente resolución que movilicen animales en pie deberán cumplir con las siguientes obligaciones:*

(...)

10.4 Cada especie a movilizar deberá contar con su respectiva GSMI. (...)

En el numeral 12.5 del artículo 12 de la Resolución No. 090464 del 20 de enero de 2021, se consagra:

“(...)

12.5 Reportar y mantener actualizado el inventario real de animales en el o los predios pecuarios. (...)”

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

A través de informe técnico del 12 de diciembre de 2019, elaborado por la funcionaria del Instituto Colombiano Agropecuario adscrito a la Dirección Técnica de Sanidad Animal, la señora JEANNETTE ZORAYA GONZALEZ, indico:

“(...)

Se presenta diferencia en el censo de animales actualizado en SIGMA y los animales vacunados, mermando la cantidad de 13 hembras y mermo 9 machos, lo que nos llevaría a un descuadre de 23 animales (...)

Este Despacho mediante Auto No.237 del dieciséis (16) de diciembre de 2019, formuló cargos dentro del expediente administrativo sancionatorio HUI.2.29.0-237-2019 contra de la señora TERESA LUCUARA DE ROJAS identificada con cedula de ciudadanía No. 38.200.252, 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 y el artículo 3 numeral 3 de la Resolución No. 00047 de 2005, el numeral 4.2 del artículo 4 de la Resolución No. 6896 de 2016 y el artículo 156 de la Ley 1955 de 2019, numeral 12.5 del artículo 12 de la Resolución No. 090464 de 2021, al encontrarse que realizó una movilización de veintidós (22)

**RESOLUCIÓN No.00020259
(08/09/2025)**

“Por la cual se ordena el archivo del Proceso Administrativo Sancionatorio, iniciado en contra de la señora TERESA LUCUARA DE ROJAS No. HUI.2.29.0-237-2019.”

animales de especie bovino, sin las respectivas guías de movilización, situación que genera una diferencia de inventario en el predio “Porvenir 3”.

II. NORMAS PRESUNTAMENTE VULNERADAS

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.

El artículo 36 de la Resolución 1729 de 2004, dispuso: *“para todo tipo de movilización de animales o sus productos en el país, se requiere la guía de movilización expedida por el ICA o entidad autorizada por este”*.

Según el auto de formulación de cargos, la actuación administrativa se endilgo bajo el artículo 3 de la resolución No. 00047 de 2005, establece:

(...)

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.

Para la fecha de ocurrencia de los hechos, la normativa el numeral 4.1. del artículo 4° de la Resolución No. 6896 de 2016, disponía:

“ARTÍCULO 4. - REQUISITOS PARA LA EXPEDICIÓN DE LA GSMI: El propietario de los animales a movilizar debe cumplir con los siguientes requisitos:

(...) 4.2. *Que el número de animales a movilizar exista físicamente en el predio de origen, acorde al inventario registrado y actualizado en el Sistema de Información del ICA. (...)*”

La anterior norma fue derogada por la Resolución ICA 8940 del 19 de julio de 2024, que consagra:

ARTÍCULO 10. OBLIGACIONES. *Todas las personas naturales o jurídicas definidas en el campo de aplicación de la presente resolución que movilicen animales en pie deberán cumplir con las siguientes obligaciones:*

(...)

**RESOLUCIÓN No.00020259
(08/09/2025)**

“Por la cual se ordena el archivo del Proceso Administrativo Sancionatorio, iniciado en contra de la señora TERESA LUCUARA DE ROJAS No. HUI.2.29.0-237-2019.”

10.4 Cada especie a movilizar deberá contar con su respectiva GSMI. (...)

En el numeral 12.5 del artículo 12 de la Resolución No. 090464 del 20 de enero de 2021, se consagra:

“(...)

12.5 Reportar y mantener actualizado el inventario real de animales en el o los predios pecuarios. (...)”

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

La señora TERESA LUCUARA DE ROJAS identificada con cedula de ciudadanía No. 38.200.252, 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 y el artículo 3 numeral 3 de la Resolución No. 00047 de 2005, el numeral 4.2 del artículo 4 de la Resolución No. 6896 de 2016 derogada por la Resolución No. 8940 de 2024 y el artículo 156 de la Ley 1955 de 2019, numeral 12.5 del artículo 12 de la Resolución No. 090464 de 2021, al determinarse que realizó una movilización de veintidós (22) animales de especie Bovina, sin las respectivas guías de movilización; situación que se infiere de forma razonable en la diferencia de inventario que se tiene entre el registro SIGMA y lo reportado como vacunado.

IV. PRUEBAS

1. Informe del MVZ JEANNETTE ZORAYA GONZALEZ, funcionaria del Instituto Colombiano Agropecuario adscrito a la Dirección Técnica de Sanidad Animal, en que reporto la inconsistencia en el inventario de semovientes bovinos encontrados en el predio “Porvenir 3” ubicado en la vereda Castel del municipio del Aipe del departamento del Huila.
2. Certificación expedida por el funcionario encargado del aplicativo SIGMA donde señala el inventario registrado en el aplicativo.
3. Registro Único de Vacunación contra la fiebre Aftosa y Brucelosis Bovina ciclo II de 2019, número 14-808439-219 del 15 de noviembre de 2019.

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 riesgos sanitarios, biológicos y químicos para las especies

**RESOLUCIÓN No.00020259
(08/09/2025)**

“Por la cual se ordena el archivo del Proceso Administrativo Sancionatorio, iniciado en contra de la señora TERESA LUCUARA DE ROJAS No. HUI.2.29.0-237-2019.”

animales y vegetales, y habiendo sido declarada de interés social y como prioridad sanitaria la erradicación de la fiebre aftosa en todo el territorio colombiano a través de la Ley 395 de 1997, requiriéndose para ello la vacunación cíclica de toda la población bovina, obligación que recae en todos los propietarios de fincas con ganado propio o a cualquier título de tenencia, actividad que se debe realizar durante los ciclos de vacunación establecidos por el ICA para tal fin.

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 2031, 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 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.

RESOLUCIÓN No.00020259
(08/09/2025)

“Por la cual se ordena el archivo del Proceso Administrativo Sancionatorio, iniciado en contra de la señora TERESA LUCUARA DE ROJAS No. HUI.2.29.0-237-2019.”

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, realizada la revisión del Informe del MVZ JEANNETTE ZORAYA GONZALEZ, funcionaria del Instituto Colombiano Agropecuario adscrito a la Dirección Técnica de Sanidad Animal, en que reporto la inconsistencia en el inventario de semovientes bovinos encontrados en el predio “Porvenir 3” ubicado en la vereda Castel del municipio del Aipe del departamento del Huila, en el análisis de comparación con el registro único de vacunación se tiene que la señora TERESA LUCUARA DE ROJAS identificada con cedula de ciudadanía No. 38.200.252, responsable del predio “Porvenir 3”, incurrió en la presunta vulneración 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 y el artículo 3 numeral 3 de la Resolución No. 00047 de 2005, el numeral 4.2 del artículo 4 de la Resolución No. 6896 de 2016 derogada por la Resolución No. 8940 de 2024 y el artículo 156 de la Ley 1955 de 2019, numeral 12.5 del artículo 12 de la Resolución No. 090464 de 2021, al establecerse que realizó una movilización de veintidós (22) animales de especie Bovina sin las respectivas guías de movilización, generando una diferencia de inventario en el referido predio; se colige por esta instancia que, la fecha en la cual se efectuó el análisis del aplicativo SIGMA el día (12) de diciembre de 2019, de tal forma que la referida 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 diciembre de 2022**.

De esta manera, la Sección Quinta del Consejo de Estado siendo Consejera Ponente Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez señaló desde cuándo debe entonces contarse el término de la caducidad teniendo en cuenta la norma antes señalada;

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.00020259
(08/09/2025)**

“Por la cual se ordena el archivo del Proceso Administrativo Sancionatorio, iniciado en contra de la señora TERESA LUCUARA DE ROJAS No. HUI.2.29.0-237-2019.”

“Se tiene así que los tres años con los que cuenta la autoridad administrativa tienen como punto de partida la ocurrencia del acto que pueda conllevar la imposición de sanciones, que en lo que concierne el subsistema urbanístico, se relacionan con la construcción o parcelación en zonas no urbanizables o parcelables o en la edificación de inmuebles sin la correspondiente licencia, por no citar que algunos ejemplos. (...)

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 en cumplimiento del principio de legalidad y debido proceso, se ordenará el archivo al no ser procedente imponer la sanción la señora **TERESA LUCUARA DE ROJAS** identificada con cedula de ciudadanía No. 38.200.252, de conformidad con lo establecido en el artículo 52 del CPACA y demás normas concordantes.

RESUELVE:

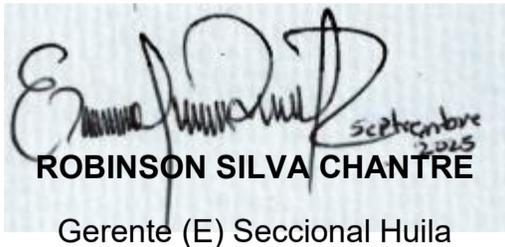
ARTÍCULO PRIMERO. - Ordenar el **ARCHIVO DEFINITIVO** del proceso administrativo sancionatorio No. **HUI.2.29.0-237-2019** adelantado en contra de la señora **TERESA LUCUARA DE ROJAS** identificada con cedula de ciudadanía No. 38.200.252 y la totalidad de las actuaciones surtidas dentro del mismo.

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 a la señora **TERESA LUCUARA DE ROJAS** identificada con cedula de ciudadanía No. 38.200.252 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

Dado en Neiva, a los ocho (08) días del mes de septiembre de 2025.


ROBINSON SILVA CHANTRE
Gerente (E) Seccional Huila