

## MEMORANDO

11.2.2  
Bogotá,

ICA Radicado Manual  
Fecha: 08/06/2022  
Radicado: ICA20223007656  
Anexos: 0

**PARA:** **ANDREA FABIOLA CAMELO MARTÍNEZ**  
Gerente (E) Seccional Cundinamarca

**DE:** **OFICINA ASESORA JURIDICA.**

**ASUNTO:** Concepto Jurídico 010-2022 - Competencia para dar inicio a un proceso administrativo sancionatorio.

Respetada Doctora Andrea Fabiola,

Para dar respuesta a la solicitud del asunto, recibida para trámite mediante correo electrónico de fecha 1 de junio del año que transcurre, se emite el siguiente Concepto Jurídico.

### I. HECHOS

Mediante memorando ICA40223000029 de 27 de enero de 2022, la Gerencia Seccional Tolima, remite por competencia documentos para que la Seccional Cundinamarca inicie un Proceso Administrativo Sancionatorio, por la presunta adulteración de una guía sanitaria de movilización animal.

Dentro del memorando se indica que el día 24 de enero de 2022, el señor Edwin Genaro Urueña Arcila a través de correo electrónico, informó que se había presentado una adulteración en la guía de movilización que le fue entregada por parte del conductor del vehículo al ganadero Juan Manuel Álvarez del predio Casa Roja, vereda La Palmera municipio de Armero Guayabal, la cual fue expedida por SIGMA en línea por la usuaria Carmen Lilia Gómez Solano.

#### **Dudas a resolver por parte de la Seccional Tolima**

- a.** ¿Cuál Seccional tiene la competencia para iniciar el Proceso Administrativo Sancionatorio?
- b.** ¿Quién debe instaurar la denuncia por la presunta adulteración de la de la guía sanitaria de movilización de animales No. 021-0126007009?
- c.** ¿Si la Seccional Tolima, se debe realizar un informe claro y conciso de los hechos materia del inicio del PAS?

### II. TESIS CONCLUSIVA.

La competencia para adelantar el proceso administrativo sancionatorio generado por la adulteración de una guía de movilización, le corresponde a la Seccional del ICA donde se originó el documento (GSMI), ello en virtud de lo establecido en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

### III. PROBLEMA JURÍDICO.

Quién tiene la competencia para adelantar el Proceso Administrativo Sancionatorio derivado de una presunta guía sanitaria de movilización adulterada ¿La Seccional del predio de procedencia o la Seccional del predio de destino?

### IV. NORMA(S) CONTROLANTE(S).

- Constitución Política de Colombia.
- Ley 1437 de 2011.

### V. APLICACIÓN AL CASO CONCRETO.

Para emitir un concepto jurídico a la Seccional Cundinamarca, procederá esta Oficina a resolver cada uno de los interrogantes planteados en el acápite de hechos de este documento así:

#### **a. ¿Cuál Seccional tiene la competencia para iniciar el Proceso Administrativo Sancionatorio?**

Conforme a los hechos indicados existe la duda en cuanto a la competencia para actuar frente a un posible Proceso Administrativo Sancionatorio derivado de una queja por presunta falsificación de una guía sanitaria de movilización animal, expedida en línea por un usuario externo.

La guía sanitaria de movilización en mención corresponde al número 021-0126007009 de 14 de enero de 2022, expedida por el usuario Carmen Gómez, de este documento se puede extraer lo siguiente:

**Predio de origen:** Versalles  
**Municipio:** Subachoque  
**Departamento:** Cundinamarca

**Predio de destino:** Casa Roja  
**Municipio:** Armero Guayabal  
**Departamento:** Tolima

De esta presunta adulteración tuvo conocimiento la Seccional Tolima por queja enviada vía correo electrónico por el señor Edwin Genaro Urueña Arcila; una vez recibida la misma la Gerencia del Tolima decidió remitirla a la Seccional Cundinamarca por considerar que el proceso era de su competencia; así las cosas, las seccionales de estos dos Departamentos se encuentran dentro de un conflicto de competencia, toda vez que no tienen certeza sobre quien recae la responsabilidad de adelantar el PAS.

Conforme al artículo 156 de la Ley 1955 de 2019 será infracción **toda** acción u omisión que contravenga las disposiciones establecidas en el ordenamiento jurídico en materia sanitaria, fitosanitaria, de inocuidad y forestal comercial, en **especial** cuando impida u obstruya el desarrollo o la ejecución de cualquiera de las siguientes actividades:

- a. Campañas de prevención, erradicación y manejo de plagas y enfermedades.*

- b. Desarrollo de cuarentena agropecuaria.
- c. Actividades de inspección, vigilancia y control sanitario, fitosanitario y de inocuidad.
- d. Diagnóstico, la vigilancia epidemiológica y sanitaria animal y vegetal.
- e. Exportación e importación de animales, vegetales, sus productos, sus subproductos y agroinsumos.
- f. Control técnico de los Insumos Agropecuarios, material genético animal, vegetal y semillas para siembra.
- g. Operación de establecimientos comerciales agropecuarios.
- h. Inscripción o expedición de certificados de movilización de plantaciones forestales comerciales.

La vulneración de las anteriores actividades, generan como resultado el inicio a las actuaciones sancionatorias por parte del ICA, que podrán iniciarse, bien de oficio por parte de la misma autoridad administrativa o con fundamento en la solicitud efectuada por un ciudadano en interés particular, interés general o en cumplimiento de un deber legal, en concordancia con lo dispuesto por la Ley 1755 de 2015, mediante documento físico o por medios electrónicos, así como mediante indicación verbal o como resultado de una contravención.

Ahora bien, al analizar los hechos mencionados por las Seccionales, se tiene que la actuación que manifiesta dentro de los mismos, no se encuentra enmarcada como una situación que origine el inicio de la acción coercitiva del Estado, muy por el contrario, la presunta falsificación de una guía sanitaria, es una conducta que se encuadra dentro de un delito penal, establecido en el artículo 287 del Código Penal, así:

*“El que falsifique documento público que pueda servir de prueba, incurrirá en prisión de cuarenta y ocho (48) a ciento ocho (108) meses.*

*Si la conducta fuere realizada por un servidor público en ejercicio de sus funciones, la pena será de sesenta y cuatro (64) a ciento cuarenta y cuatro (144) meses e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas de ochenta (80) a ciento ochenta (180) meses”.*

Quiere decir lo anterior, que para esta Oficina la acción procedente que debió realizar el ciudadano Juan Manuel Álvarez a quien le vendieron los semovientes, al enterarse de la adulteración de la guía sanitaria fue una denuncia penal ante la Fiscalía General de la Nación, por falsificación material de documento público.

Ahora bien, en tratándose de la competencia para conocer un eventual proceso administrativo sancionatorio, para este Despacho quien debe asumir la competencia del mismo es la Seccional Cundinamarca, como quiera que el predio de origen de los animales conforme a la guía se encuentra en dicho departamento, es decir, quien respondería por un eventual procedimiento sancionatorio sería el vendedor y no el comprador, pues el segundo dentro del negocio es un sujeto que actúa en todo momento de buena fe

Es así como haciendo un estudio sistemático del artículo 156 numeral 8 de la Ley 1437 de 2011, la determinación de competencia en razón del territorio, se establece así:

**“ARTÍCULO 156. Competencia por razón del territorio. Para la determinación de la competencia por razón del territorio se observarán las siguientes reglas:**

(...)

**8. En los casos de imposición de sanciones, la competencia se determinará por el lugar donde se realizó el acto o el hecho que dio origen a la sanción.”**

Finalmente, para esta dependencia, la Seccional Cundinamarca con el presente caso debería antes de iniciar el procedimiento administrativo sancionatorio a través de la formulación de cargos, empezar por una averiguación preliminar, en la cual se ordenen una práctica de pruebas documentales y testimoniales que le permitan esclarecer los hechos y así determinar la pertinencia o no de iniciar un proceso administrativo.

**b. ¿Quién debe instaurar la denuncia por la presunta adulteración de la de la guía sanitaria de movilización de animales No. 021-0126007009?**

Frente a este interrogante, se tiene que el sujeto activo dentro del posible delito penal es el señor Juan Manuel Álvarez, quien según el precario relato de los hechos fungió dentro del negocio de compraventa como comprador de los diez (10) bovinos y por ende puede llegar a verse afectado tanto sanitaria como tributariamente con dicha compra.

**c. ¿Si la Seccional Tolima, debe realizar un informe claro y conciso de los hechos materia del inicio del PAS?**

Ante este planteamiento, conforme a los múltiples acompañamientos que se han realizado desde esta Oficina Asesora a todas las Oficinas Jurídicas Seccional, es claro que el informe técnico para iniciar un proceso administrativo sancionatorio tiene que ser claro y detallado, ello con el fin de primero respetar las garantías procesales al investigado y segundo que la facultad sancionatoria del Estado, en este caso el ICA, no resulte nugatoria al final del proceso, por causas indeterminadas que pudieron corregirse desde el principio.

Así las cosas, y conforme se estableció en el literal b de este concepto, los hechos que narra la Seccional Tolima son superfluos y de los mismos no se puede determinar el inicio de un Proceso Administrativo Sancionatorio, por ende, deberá la Seccional Tolima detallar y clarificar los hechos de la queja interpuesta por el señor Edwin Genaro Urueña Arcila y remitirlos a la Oficina Jurídica de la Seccional Cundinamarca.

## **VI. CONCLUSIÓN FINAL**

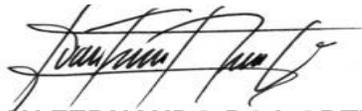
Sobre el primer interrogante relacionado con la competencia para conocer un eventual proceso administrativo sancionatorio, resulta posible dar aplicación a lo establecido en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en su artículo 156 numeral 8, en cuanto define la competencia por territorio en el tema de la imposición de sanciones de acuerdo al lugar donde se realizó el acto o el hecho que dio origen a la situación. Es decir que, según el caso indicado en la presente consulta, la competencia para adelantar un eventual proceso administrativo sancionatorio sería a cargo de la Seccional Cundinamarca, porque tal como lo establece la guía sanitaria de movilización, el predio de origen es en el municipio de Subachoque, Cundinamarca.

Con relación al segundo cuestionamiento respecto del sujeto activo para interponer una denuncia penal, será quien fungió dentro del negocio como comprador de los semovientes, señor Juan Manuel Álvarez, pues es quien podrá resultar afectado en futuro sanitariamente.

Por último, deberá la Seccional Tolima enviar a la Seccional Cundinamarca un informe técnico detallado y claro de los hechos acaecidos en la queja presentada por el señor Edwin Genaro Urueña, ello con el fin de estudiar la procedencia o no de proceso administrativo sancionatorio.

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 FERNANDO ROA ORTIZ**  
Jefe Oficina Asesora Jurídica (E)

Elaboró: Magda Lorena Giraldo Parra