CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

# INFORME DE ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACION

## FONDO NACIONAL DEL GANADO
## CUOTA DE FOMENTO GANADERO Y LECHERO - CFGL
## ADM. - FEDERACIÓN COLOMBIANA DE GANADEROS FEDEGAN (SIRECI)

**VIGENCIA 2020 hasta septiembre 2021**

**CGR-DVC01**

**Diciembre de 2021**

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

**FONDO NACIONAL DEL GANADO**

**CUOTA DE FOMENTO GANADERO Y LECHERO - CFGL**

**ADM. - FEDERACIÓN COLOMBIANA DE GANADEROS FEDEGAN (SIRECI)**

| | |
|---|---|
| Contralor General de la República | Carlos Felipe Córdoba Larrarte |
| Vicecontralor General | Julián Mauricio Ruiz Rodríguez |
| | |
| Ejecutivo de auditoría | Diana Marcela Pulido Rodríguez |
| Supervisor Encargado | Juan Carlos Luna Rosero |
| Supervisora | María Fernanda Rojas Castellanos |
| | |
| Equipo de auditoría | |
| Líder de Auditoría | Jose Sánchez Sánchez |
| Equipo auditor | Juan José Ferrer Narváez |
| | Clara Cortés Clopatofsky |
| | Luisa Fernanda Escamilla Rivera |
| | Alejandro Trujillo Hernández |
| | Raúl Bohórquez Zea |

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

## TABLA DE CONTENIDO


**1. CARTA DE CONCLUSIONES** ..... 4

2.1. OBJETIVOS DE LA ACTUACION ESPECIAL ..... 5

2.2. FUENTES DE CRITERIO ..... 5

2.3. ALCANCE DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL ..... 6

2.4. CONCEPTO SOBRE EL ANALISIS EFECTUADO ..... 7

2.5. LIMITACIONES DEL PROCESO ..... 7

2.6. RELACION DE HALLAZGOS ..... 8

2.7. PLAN DE MEJORAMIENTO ..... 8

**3. OBJETIVOS Y CRITERIOS** ..... 9

3.1. OBJETIVOS ESPECIFICOS ..... 9

3.2. CRITERIOS IDENTIFICADOS ..... 9

**4. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA** ..... 13

4.1 RESULTADOS GENERALES SOBRE EL ASUNTO O MATERIA A AUDITAR ..... 13

4.1.1 Seguimiento a resultados de auditorías anteriores ..... 13

4.2 RESULTADOS EN RELACIÓN CON OBJETIVO ESPECÍFICO No. 1 ..... 15

4.3 RESULTADOS EN RELACIÓN CON OBJETIVO ESPECÍFICO No. 2 ..... 47

4.4 RESULTADOS EN RELACIÓN CON OBJETIVO ESPECÍFICO No. 3 ..... 54

4.5 RESULTADOS EN RELACIÓN CON OBJETIVO ESPECÍFICO No. 4 ..... 56

**5. ANEXOS** ..... 57

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

80116-

Bogotá D.C.,

Doctor
**JAIME RAFAEL DAZA ALMENDRALES**
Representante Legal
FONDO NACIONAL DEL GANADO / CUOTA DE FOMENTO GANADERO Y LECHERO - CFGL ADM. - FEDERACIÓN COLOMBIANA DE GANADEROS FEDEGAN (SIRECI)
Bogotá. D.C.

Asunto: Informe Final Actuación Especial de Fiscalización

Respetado doctor Daza,

Con fundamento en las facultades otorgadas por el Artículo 267 de la Constitución Política y de conformidad con lo estipulado en la Resolución Reglamentaria Orgánica No. 24 de 2019, la Contraloría General de la República realizó Actuación Especial de Fiscalización a la gestión en la administración realizada por la Federación Nacional de Ganaderos - FEDEGAN al FONDO NACIONAL DEL GANADO / CUOTA DE FOMENTO GANADERO Y LECHERO - CFGL, de conformidad al contrato de administración 20190001 de fecha enero 4 de 2019 suscrito para el efecto con la Nación por intermedio del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Es responsabilidad de la administración, el contenido en calidad y cantidad de la información suministrada, así como con el cumplimiento de las normas que le son aplicables a su actividad institucional en relación con el asunto auditado.

Es obligación de la CGR expresar con independencia una conclusión sobre el cumplimiento de las disposiciones aplicables en la administración de los recursos puestos a disposición del Fondo Nacional del Ganado/Cuota de fomento ganadero y lechero, conclusión que debe estar fundamentada en los resultados obtenidos en la auditoría realizada.

Este trabajo se ajustó a lo dispuesto en los principios fundamentales de auditoría y las directrices impartidas para la actuación especial de fiscalización, conforme a lo establecido en la Resolución Reglamentaria Orgánica No. 24 de 2019, proferida por la Contraloría General de la República, en concordancia con las Normas

Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI[1]), desarrolladas por la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI[2]) para las Entidades Fiscalizadoras Superiores.

Estos principios requieren de parte de la CGR la observancia de las exigencias profesionales y éticas que requieren de una planificación y ejecución de la auditoría destinadas a obtener garantía limitada, de que los procesos consultaron la normatividad que le es aplicable.

La auditoría incluyó el examen de las evidencias y documentos que soportan el proceso auditado y el cumplimiento de las disposiciones legales y que fueron remitidos por las entidades consultadas.

Los análisis y conclusiones se encuentran debidamente documentados en papeles de trabajo, los cuales reposan en el sistema de información de auditorías establecido para tal efecto y los archivos del Despacho del Vicecontralor.

Los hallazgos se dieron a conocer oportunamente a la entidad dentro del desarrollo de la actuación especial, las respuestas fueron analizadas y en este informe se incluyen los hallazgos que la CGR consideró pertinentes.

## 2.1. OBJETIVOS DE LA ACTUACION ESPECIAL

### 2.1.1. Objetivo general

Evaluar el cumplimiento de las normas, procedimientos, actividades y recursos ejecutados por la Federación Colombiana de Ganaderos – FEDEGAN en calidad de administradora del Fondo Parafiscal de la carne y leche, del Fondo de Estabilización de precios para el Fomento de la Exportación de carne, leche y sus derivados y de la ejecución de los contratos que haya celebrado para desarrollar programas silvopastoriles.

## 2.2. FUENTES DE CRITERIO

Para llevar a cabo la evaluación de cumplimiento del marco normativo utilizado para la administración y ejecución de los recursos que rige la Administración de la Cuota de Fomento Ganadero y Lechero se verificaron las siguientes fuentes de criterio:

[1] ISSAI: The International Standards of Supreme Audit Institutions.

[2] INTOSAI: International Organization of Supreme Audit Institutions.

- Ley 089 de diciembre 10 de 1993 "Por la cual se establece la Cuota de Fomento Ganadero y Lechero y se crea el Fondo Nacional del Ganado"
- Capítulo V de la Ley 101 del 23 de diciembre de 1993, "Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero" - Contribuciones Parafiscales Agropecuarias y Pesqueras
- Ley 395 del 2 de agosto de 1997 "Por la cual se declara de interés social nacional y como prioridad sanitaria la erradicación de la fiebre aftosa en todo el territorio colombiano."
- Decreto No. 696 de marzo 30 de 1994 "por el cual se reglamenta la Ley 89 del 10 de diciembre de 1993"
- Decreto 2025 de 1996 "por el cual se reglamenta parcialmente el capítulo V de la Ley 101 de 1993, y las leyes 67 de 1983, 40 de 1990, 89 de 1993 y 114, 117, 118 y 138 de 1994."
- Decreto No. 3044 del 23 de diciembre de 1997 "por el cual se reglamenta la Ley 395 de 1997"
- Decreto No. 2255 de junio 15 de 2007 "por el cual se modifica el Decreto 696 de 1994 que reglamenta la Ley 89 de 1993."
- Decreto 1071 de 2015. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural
- Resolución 09554 de 2000. Por la cual se aprueba el instructivo para la presentación de los Presupuestos y los Proyectos de Inversión de los Fondos Parafiscales Agropecuarios y Pesqueros.
- Manuales de contratación vigencias 2020 y 2021.
- Procedimientos para adquisiciones vigencias 2020 y 2021.
- Los contratos y órdenes de servicios suscritos para el cumplimiento de los programas financiados.

## 2.3. ALCANCE DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL

Dentro de la actuación especial se evaluó lo correspondiente a la ejecución de los recursos parafiscales de fomento asignados para 2020 y hasta septiembre de 2021, especialmente en lo referido a programas de vacunación bovina y bufalina, incluidos los aspectos operativos de asociados a tales gestiones (entre otros, insumos, capacitación y publicidad), así como la contratación con las Empresas Temporales de personal y las OEGA´S.

Respecto a las donaciones, se evaluaron las actividades propias del Programa de Consumo y Fomento y la contratación derivada del mismo durante la vigencia 2020 hasta septiembre de 2021.

En lo relacionado con la ejecución de los proyectos y programas específicos silvopastoriles y de mejoramiento genético, se evaluaron los criterios para su consideración, la fuente y origen de los recursos que se ejecutan, así como los recursos destinados para el proyecto EMBRIOGAN.

Respecto al universo de contratos y ordenes, se realizó muestreo aleatorio simple, tomando los más representativos durante las vigencias 2020 y 2021 y sobre los cuales se desarrollarán las diferentes pruebas de auditoría.

Referente a los contratos suscritos con las OEGA`s y conforme a la información y datos suministrados por la DIARI-Dirección de Información, análisis y reacción inmediata de la CGR, se tomó el universo de los mismos, para evaluación y verificación de los soportes de pago por concepto de costos fijos (Internet, arriendos, papelería, servicios públicos y envío de documentos).

## 2.4. CONCEPTO SOBRE EL ANALISIS EFECTUADO

La Contraloría General de la República, como resultado de la Actuación Especial de Fiscalización adelantada, establece que el desempeño del FONDO NACIONAL DEL GANADO / CUOTA DE FOMENTO GANADERO Y LECHERO – CFGL ADM. - FEDERACIÓN COLOMBIANA DE GANADEROS FEDEGAN (SIRECI) en el cumplimiento de las normas, procedimientos, actividades y recursos ejecutados por la Federación Colombiana de Ganaderos – FEDEGAN en calidad de administradora del Fondo Parafiscal de la carne y leche, del Fondo de Estabilización de precios para el Fomento de la Exportación de carne, leche y sus derivados y de la ejecución de los contratos que haya celebrado para desarrollar programas silvopastoriles, es adecuado, salvo lo evidenciado en los hallazgos que se indican en el informe.

## 2.5. LIMITACIONES DEL PROCESO

En el trabajo de auditoría no se presentaron limitaciones que afectaran su alcance.

## 2.6. RELACION DE HALLAZGOS

Como resultado de la actuación especial se constituyeron cinco (5) hallazgos administrativos, de los cuales tres (3) tienen presunta incidencia disciplinaria y uno (1) tiene presunta incidencia fiscal por $987.825.832,5. y los cuales fueron comunicados oportunamente a la entidad, y en ejercicio del derecho de contradicción, dio respuesta y la CGR realizó el análisis respectivo.

## 2.7. PLAN DE MEJORAMIENTO

La entidad deberá elaborar plan de mejoramiento con acciones y metas de tipo correctivo y/o preventivo, dirigidas a subsanar las causas administrativas que dieron origen a los hallazgos identificados por la Contraloría General de la República, como resultado del proceso auditor y que hacen parte de este informe.

El plan de mejoramiento deberá ser reportado a través del Sistema de Rendición de Cuentas e Informes (SIRECI), dentro de los quince (15) días hábiles siguientes al recibo de este informe.

Bogotá, D. C,

**JULIÁN MAURICIO RUIZ RODRIGUEZ**
Vicecontralor

*Aprobó: Diana Marcela Pulido Rodríguez / Ejecutiva de auditoría*
*Revisó: Juan Carlos Luna Rosero / Asesor (E)*
*Elaboró: Grupo Auditor*

## 3. OBJETIVOS Y CRITERIOS

Los objetivos específicos y los criterios de auditoría aplicados en la evaluación de cumplimiento a la gestión de la Cuota de Fomento Ganadero y Lechero del Fondo fueron:

### 3.1. OBJETIVOS ESPECIFICOS

Objetivos específicos:

- Evaluar el cumplimiento de la ejecución de los recursos invertidos en los ciclos de vacunación en bovinos y bufalinos por parte de FEDEGAN, en calidad de administrador del fondo parafiscal en el periodo comprendido entre la vigencia 2020 a septiembre 2021.
- Evaluar si con los recursos parafiscales de fomento o estabilización se han realizado donaciones.
- Evaluar la ejecución de los proyectos o programas silvopastoriles en el periodo comprendido entre la vigencia 2020 a septiembre 2021.
- Evaluar la ejecución e inversión de los recursos públicos en el programa EMBRIOGAN.

### 3.2. CRITERIOS IDENTIFICADOS

Para llevar a cabo la evaluación de cumplimiento del marco normativo utilizado para la administración y ejecución de los recursos que rige la Administración de la Cuota de Fomento Ganadero y Lechero se verificaron se verificaron los siguientes criterios:

- Artículo 2.13.6.1.5 del decreto 1071 del 2015 lo siguiente:

  *Requisitos. Las entidades de que trata el artículo 7 de la Ley 395 de 1997, deberán cumplir con los siguientes requisitos para efectos de obtener la autorización previa por parte del Instituto Colombiano Agropecuario, ICA, como entes ejecutores de la campaña contra la Fiebre Aftosa y, en especial, de las funciones de ejecución de la aplicación del biológico o de la supervisión de su aplicación:*

  *1. Estar legalmente constituidas;*

  *2. Tener definida un área geográfica para el desempeño de sus responsabilidades;*

  *3. Disponer de una infraestructura física para garantizar la conservación, distribución, manejo de la vacuna y atención para los usuarios del servicio;*

*4. Comprometerse a vincular el personal profesional, técnico y administrativo requerido para la adecuada ejecución del proyecto;*

*5. Elaborar el proyecto por ejecutar, el cual será sometido a consideración de las autoridades competentes;*

*6. Participar en todas las actividades necesarias para la erradicación de la enfermedad.*

*PARÁGRAFO 1. Las entidades autorizadas por el ICA para ejecutar funciones inherentes al desarrollo de la campaña contra la Fiebre Aftosa, podrán administrar un (1) proyecto por un período de un (1) año, sin perjuicio que cuando las necesidades lo exijan puedan administrar hasta tres (3) proyectos, previo concepto del Comité Técnico.*

*PARÁGRAFO 2. Las autorizaciones otorgadas por el ICA en virtud del artículo 7 de la Ley 395 de 1997, tienen efecto para períodos de un (1) año, sin perjuicio de su renovación y deberán ser revocadas en caso de incumplimiento de las funciones.*

- *PROCEDIMIENTO ADQUISICIÓN DE BIENES Y/O SERVICIOS versión 3.0* determina:

*4.5. De la Selección de proveedores Como regla general todas las compras de bienes y/o servicios deberán hacerse previa consulta de los precios de mercado, mediante mínimo tres (3) cotizaciones, entre los proveedores incluidos en la Base de datos de FEDEGAN.*

*Cuando se trate de compras cuyo valor no exceda de 2.5 SMMLV se deberán solicitar al menos dos (2) cotizaciones.*

*Se podrá solicitar solo una cotización para aquellos bienes y/o servicios que por su naturaleza o las condiciones del mercado sean suministrados por un solo proveedor o cuya selección se deba a las características técnicas calificadas por la unidad competente.*

*4.7. Supervisión y responsabilidades La supervisión y control de ejecución de los aspectos técnicos y administrativos de los contratos y convenios, órdenes de compra o servicio, está a cargo en primera instancia, de la Dirección Administrativa y Financiera o de la Dirección Técnica, de acuerdo con la naturaleza del gasto y el origen del proyecto. En los proyectos que por la naturaleza del gasto y su origen sean de responsabilidad de las áreas de Jurídica, Tecnología, Planeación y Estudios Económicos o de Auditoria interna, la supervisión y control de ejecución estará a su cargo.*

*(...)*

*7. CONTROL DE CAMBIOS*

*(...)*

*En el numeral 5.4 4 se cambia "La Subdirección de Finanzas y Adquisiciones por El Profesional IV de la subdirección de Finanzas y Adquisiciones" y se incluye el texto "Las órdenes de compra y/o servicio que se originen por las decisiones tomadas en el Comité de Adquisición de Bienes y Servicios, serán elaboradas a más tardar, el segundo día hábil posterior a su celebración; y para las demás el tiempo será de 5 días hábiles contados a partir de la recepción de la solicitud. Se elimina la nota "Nota:* ***Todas las Órdenes de Servicio, Órdenes de Compra y Contratos deben tener el visto bueno del auditor interno, previo a la firma del Representante Legal"(negrilla original)***

- *MANUAL DE CONTRATACIÓN* versión 2.0 establece:

(...)

*4.4. DESIGNACIÓN DEL SUPERVISOR DEL CONTRATO, DE LA ORDEN DE SERVICIO O DE COMPRA Es responsabilidad de los directores, subdirectores y Jefes de Oficina, o quienes se designen de cada área, la supervisión la vigilancia y el control de los contratos, ordenes de servicio o compra celebrados por el FNG. Nota: No se puede iniciar la ejecución de un contrato ni la legalidad de la orden de servicio o de compra sin la designación de un Supervisor. La designación del Supervisor es de obligatoria aceptación, toda vez que es una de las funciones a su cargo, para los casos de fuerza mayor o caso fortuito debe designar un delegado de su área el cual será informado a la Dirección Administrativa y Financiera.*

*Para efectos de ser aceptado dentro del listado de proveedores, se seguirá el procedimiento de Evaluación de Proveedores (GR-P03).*

4.5 Deberes de los Supervisores literal A) En los contratos con Formalidades:

- "Elaborar un informe de supervisión para la Dirección Administrativa y Financiera con el fin de verificar que EL CONTRATISTA cumpla con el objeto y condiciones establecidas en el contrato, con el fin de que se pueda proceder al pago pactado.
- Elaborar el acta de finalización, esta deberá estar firmada por el Supervisor y el Representante Legal la cual deberá remitirse a la Dirección Administrativa y financiera."

Literal b) menciona:

*"En las ordenes de servicio o compra:*

*(...)*

- *Exigir la información que considere necesaria para verificar la correcta ejecución de la orden y para ejercer de manera general el control de la misma.*
- *Exigir el cumplimiento de la orden en todas y cada una de sus partes.*
- *Elaborar un informe de supervisión para la Dirección Administrativa y Financiera con el fin de verificar que EL CONTRATISTA cumpla con el objeto y condiciones establecidas en la orden, con el fin de que se pueda proceder al pago pactado."*

- Procedimiento *Adquisición de Bienes y/o Servicios V3.0* establece en sus numerales 5.5 y 5.6:

  *"5.5. Recepción del Producto y/o Prestación del Servicio (...)*

  *Cuando se trate de la adquisición de un servicio, el funcionario responsable deberá dar el visto bueno de recibido a satisfacción mediante la suscripción del Acta de Recibido a Satisfacción, como se establece en el numeral 1.4., del Procedimiento de Pagos."*

  *"5.6. Entrega de Documentos para el Proceso de Pago*

  *La Subdirección de Finanzas y Adquisiciones recibirá las facturas emitidas por los proveedores a través del buzón de recepción de factura electrónica 860008068_2@recepciondefacturas.co los proveedores en la celda de notas deben registrar el número del Contrato, Orden de Compra o Servicio por el cual está facturando."*

- Contratos para ejecutar el programa de Erradicación de la Fiebre Aftosa y Brucelosis Bovina, cláusulas:

  *NOVENA.- OBLIGACIONES DEL CONTRATISTA: Con la suscripción del presente documento, EL CONTRATISTA se obliga a cumplir, en general, con todas y cada una de las obligaciones contenidas en este instrumento y, en particular, con las siguientes:*

  ***15.****Para el primer ciclo de vacunación, la legalización y rendición de cuentas de los recursos ejecutados que deberá realizar dentro de los dos meses siguientes a la terminación oficial de este; y para el segundo ciclo de vacunación, se tendrá como fecha máxima el día 31 de marzo de cada vigencia. La rendición de cuentas deberá llevarse a cabo de la siguiente manera:* ***A) RENDICIÓN FINAL DE EJECUCIÓN DEL OBJETO CONTRATADO****, donde deberá detallar todas y cada una de las actividades realizadas en cumplimiento al objeto contratado, junto con todas aquellas que eventualmente hayan quedado pendientes por realizar, indicando las razones que justifiquen dicha situación.* ***B) CUENTAS COMPROBADAS****, donde se especificará la ejecución de las sumas de dinero entregadas por*

***LA CONTRATANTE**, respecto de las cuales se obliga **EL CONTRATISTA** a soportar, dentro del plazo aquí señalado. ...*

- Lo expresado en las Órdenes de Servicios

  *Objeto del servicio o compra:*

  - *La presente orden tendrá un anticipo del 50% previa presentación de póliza de cumplimiento por el 5% del valor total de la orden debe tener una vigencia por el periodo de la orden y póliza de buen manejo del anticipo por el 100% del 50%*
  - *El 50% restante será cancelada después de presentado el informe de ejecución*
  - *OS supervisada por el director técnico.*

## 4. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

### 4.1 RESULTADOS GENERALES SOBRE EL ASUNTO O MATERIA A AUDITAR

Efectuado el análisis a la gestión del Fondo Nacional del Ganado, en términos generales, cumple con los parámetros establecidos en la normatividad que regula dicha materia, conforme a los términos de cumplimiento esperados en las vigencias 2020 – septiembre 2021, excepto en aquellos casos donde se detectaron hallazgos que se exponen más adelante.

#### 4.1.1 Seguimiento a resultados de auditorías anteriores

Como antecedente del análisis realizado por la CGR, se tiene lo siguiente:

- Informe de auditoría de cumplimiento - Sanidad Animal - Instituto Colombiano Agropecuario - ICA, FEDEGAN - Fondo Parafiscal, Empresa Colombiana de Productos Veterinarios - VECOL S. A. (Vigencias 2018 y 2019). Con respecto al ICA se conceptuó con incumplimiento material adverso para el primer objetivo evaluado y sin reservas para el segundo. Para FEDEGAN – Fondo Parafiscal se detectó incumplimiento material con reservas y para VECOL S.A el concepto fue sin reservas.
- Informe Actuación Especial al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - Contratación de la Administración de la Cuenta Nacional de la Carne y Leche de mayo de 2019. Se establecieron 8 hallazgos administrativos de los cuales 4 tienen presunta incidencia disciplinaria y 2 presunta incidencia penal, y en donde se señaló:

  *"Hechos relevantes*

*Teniendo en cuenta el ingreso del Fondo Nacional del Ganado al proceso de reorganización empresarial y su posterior liquidación, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, amparado en los pronunciamientos constitucionales y legales, optó por adelantar procesos licitatorios, a fin de entregar administración de la cuota parafiscal a un gremio que cumpliera con los principios de representatividad y democracia.*

*Para el año 2018, el Ministerio a través de la Licitación 01 de 2018, avanza en la publicación de los prepliegos para la futura adjudicación, recibiendo comentarios y observaciones a los mismos, finalmente, en el mes de diciembre, revocar el mencionado proceso, y contratar de manera directa la administración de la Cuenta Nacional de Carne y la Leche con FEDEGAN el día 4 de enero de 2019."*

Así mismo, en la página No. 9 del citado informe se mencionó:

"

- *El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural celebró con FIDUAGRARIA el Contrato de Encargo Fiduciario de Administración y Pagos No. 20160001 del 4 de enero de 2016, cuyo objeto consistió en: "...la constitución de un encargo fiduciario para el recaudo, administración y la inversión de la cuota parafiscal de acuerdo a las políticas formuladas por el Gobierno Nacional a través del MINISTERIO, en cumplimiento de lo previsto en la Ley 89 de 1993 y demás normas que sean aplicables", con un plazo de ejecución establecido, inicialmente, hasta el 30 de junio de 2016, en atención a lo dispuesto en el artículo 106 de la Ley 1753 de 2015.*
- *Mediante Auto 400-008393 del 26 de mayo de 2016, la Superintendencia de Sociedades ordenó la liquidación por la adjudicación y cesación de funciones del Fondo Nacional del Ganado.*
- *El 17 de diciembre de 2018 se concluye, por parte de la Dirección de Cadenas Pecuarias, que FEDEGAN es único gremio que cumple con los requisitos de representatividad y democracia, exigidos por la Ley y la jurisprudencia para la administración de la parafiscalidad ganadera y lechera. El mismo 17 de diciembre se realiza la solicitud de contratación a la oficina de contratación del MADR, la cual recibe el documento de estudios previos el 28 de diciembre de 2018.*
- *El día 4 de enero de 2019, se suscribe de manera directa el contrato No. 2019001, entre FEDEGAN y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, para la administración de la parafiscalidad ganadera y lechera.*

*Así las cosas, y bajo los antecedentes enunciados, se tiene por objeto de la Actuación Especial, el de analizar y conceptuar el proceso por medio del cual, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, contrató de manera directa con la Federación Nacional de Ganaderos-FEDEGAN, l administración de la parafiscalidad Ganadera y Lechera (Cuenta Nacional de la Carne y la Leche)."*

Por lo anterior, la presente actuación especial, siguiendo la misma línea de las anteriores auditorias, fijó sus objetivos en la verificación de la correcta ejecución de los recursos parafiscales que ingresaron al Fondo Cuota de Fomento Ganadero y Lechero CFGL de acuerdo a lo establecido en la Ley 089 de 1993.

## 4.2 RESULTADOS EN RELACIÓN CON OBJETIVO ESPECÍFICO No. 1

| OBJETIVO ESPECÍFICO 1 |
|---|
| Evaluar el cumplimiento de la ejecución de los recursos invertidos en los ciclos de vacunación en bovinos y bufalinos por parte de FEDEGAN, en calidad de administrador del fondo parafiscal en el periodo comprendido entre la vigencia 2020 a septiembre 2021 |

La actuación especial se adelantó a partir de las fuentes de criterio asociadas a la ejecución de recursos en los dos (2) ciclos de vacunación que se adelantan por cada vigencia, en donde se identifican diferentes actores y roles en el programa nacional de erradicación de la fiebre aftosa, teniendo entonces:

- ICA- Que se encarga de expedir las Resoluciones de los ciclos de vacunación, así como adelantar auditorías y evaluación del programa.
- FEDEGAN- Como administrador del FNG-Fondo Nacional del Ganado. Corresponde a cada ganadero en particular la adquisición de las vacunas a ser aplicadas, sin perjuicio que FEDEGAN puede intermediar para la adquisición de estas.
- FNG- Coordina y opera los ciclos de vacunación y oficializa los resultados de cada ciclo; igualmente se encarga de la planeación de los contratos de prestación de servicios en le ejecución de los ciclos y de los costos variables (Transporte del personal contratado).
- Organizaciones ejecutoras ganaderas-OEGA´s - Quienes se encargan de la administración de los recursos del FNG, la divulgación de los ciclos de vacunación y de la distribución local de las vacunas.

El presupuesto aprobado y ejecutado durante la vigencia 2020 para este programa, se presentó así:

| | PTO FINAL | I TRIM-2020 AC-006-2020 | II TRIM-2020 AC-011-2020 | III TRIM-2020 AC-015-2020 | IV TRIM AC-001-2021 | RESERVAS AC-002-2021 | EJECUCIÓN TOTAL 2020 | SALDO EN PTO GASTOS |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| *CAMPAÑA DE ERRADICACIÓN DE AFTOSA Y BRUCELOSIS* | *46.167.784.812* | *434.422.852* | *16.183.390.517* | *7.007.851.406* | *20.749.944.701* | *627.944.276* | *45.003.553.751* | 1.164.231.061 |

Fuente: Oficio DAF-2247-21 del FNG – Respuesta a solicitud Información No.1

Y para el primer ciclo de vacunación de la vigencia 2021:

| CUENTAS | PTO APROBADO | I TRIM-2021 | II TRIM-2021 | II TRIM-2021 | EJECUCIÓN TOTAL 2021 | SALDO EN PTO GASTOS |
|---|---|---|---|---|---|---|
| *CAMPAÑA DE ERRADICACIÓN DE AFTOSA Y BRUCELOSIS* | *48.257.606.351* | *678.101.896* | *13.066.799.748* | *10.677.347.941* | *24.422.249.585* | 23.835.356.766 |

Fuente: Oficio DAF-2247-21 del FNG – Respuesta a solicitud Información No.1

Como resultado de la evaluación se presentaron los siguientes hallazgos:

**Hallazgo 01 – Contratos con EST - Cumplimiento de procedimientos contractuales**

El *PROCEDIMIENTO ADQUISICIÓN DE BIENES Y/O SERVICIOS versión 3.0* determina:

> *4.5. De la Selección de proveedores Como regla general todas las compras de bienes y/o servicios deberán hacerse previa consulta de los precios de mercado, mediante mínimo tres (3) cotizaciones, entre los proveedores incluidos en la Base de datos de FEDEGAN.*
>
> *Cuando se trate de compras cuyo valor no exceda de 2.5 SMMLV se deberán solicitar al menos dos (2) cotizaciones.*
>
> *Se podrá solicitar solo una cotización para aquellos bienes y/o servicios que por su naturaleza o las condiciones del mercado sean suministrados por un solo proveedor o cuya selección se deba a las características técnicas calificadas por la unidad competente.*
>
> *Para efectos de ser aceptado dentro del listado de proveedores, se seguirá el procedimiento de Evaluación de Proveedores (GR-P03).*

*No se podrán aceptar cotizaciones para adquisiciones de bienes y/o servicios que no cumplan con los siguientes requisitos:*

a. *Datos del Proveedor*

- *Fecha*
- *Nombre del proveedor*
- *Cédula o Nit*
- *Régimen Tributario*
- *Nombre de la persona de contacto, que puede ser el mismo proveedor*
- *Dirección*
- *Teléfono*
- *Correo Electrónico*

b. *Datos del producto*

- *Descripción*
- *Cantidad*
- *Valor Unitario*
- *Valor Total*
- *Discriminación del IVA*
- *Condiciones de pago y descuento comercial, si lo hay*
- *Garantía si la ofrece*
- *Validez de la oferta*
- *Tiempo de entrega*
- *Características y condiciones técnicas solicitadas en los términos de referencia en los casos que ello aplique*

*(...)*

*4.7. Supervisión y responsabilidades La supervisión y control de ejecución de los aspectos técnicos y administrativos de los contratos y convenios, órdenes de compra o servicio, está a cargo en primera instancia, de la Dirección Administrativa y Financiera o de la Dirección Técnica, de acuerdo con la naturaleza del gasto y el origen del proyecto. En los proyectos que por la naturaleza del gasto y su origen sean de responsabilidad de las áreas de Jurídica, Tecnología, Planeación y Estudios Económicos o de Auditoria interna, la supervisión y control de ejecución estará a su cargo.*

Por su parte, el *MANUAL DE CONTRATACIÓN* versión 2.0 establece:

(...)

> *4.4. DESIGNACIÓN DEL SUPERVISOR DEL CONTRATO, DE LA ORDEN DE SERVICIO O DE COMPRA Es responsabilidad de los directores, subdirectores y Jefes de Oficina, o quienes se designen de cada área, la supervisión la vigilancia y el control de los contratos, ordenes de servicio o compra celebrados por el FNG. Nota: No se puede iniciar la ejecución de un contrato ni la legalidad de la orden de servicio o de compra sin la designación de un Supervisor. La designación del Supervisor es de obligatoria aceptación, toda vez que es una de las funciones a su cargo, para los casos de fuerza mayor o caso fortuito debe designar un delegado de su área el cual será informado a la Dirección Administrativa y Financiera.*

Revisados los contratos 119 de 2020, 128 de 2020 y 237 de 2021 suscritos entre la empresa de servicios temporales Serviola y el FNG-FEDEGAN (esta última como administradora de las cuotas de fomento ganadero y lechero), contratos 121 de 2020, 130 de 2020 y 239 de 2021 suscritos entre la empresa de Servicios Temporales del Meta Ltda y el FNG-FEDEGAN (ibidem), 118 de 2020, 127 de 2020, y 236 de 2021 suscritos entre Laborando SAS y el FNG-FEDEGAN (ibidem), y 120 de 2020, 129 de 2020 y 238 de 2021 suscritos entre Soluciones Laborales Horizonte S.A y el FNG-FEDEGAN (ibidem), se observaron las siguientes situaciones:

1. Las cotizaciones presentadas por la empresa Serviola corresponden a un brochure de servicios que no contempla la totalidad de los elementos exigidos por el numeral 4.5 del *PROCEDIMIENTO ADQUISICIÓN DE BIENES Y/O SERVICIOS versión 3.0,* específicamente la validez de la oferta y tiempo de entrega.

   No se encontró cotización en el caso del contrato 239-2021

2. Al interior de los doce (12) procesos precontractuales que subyacen a los contratos analizados, no se encontraron acreditadas las respectivas tres (3) cotizaciones requeridas para cada uno de estos.

3. No se observa que se hubiese cumplido con la designación formal del supervisor en los doce (12) contratos analizados, como condición para la ejecución de estos.

Estas situaciones son causadas por la ausencia de seguimiento a los procedimientos contractuales definidos por el FNG -FEDEGAN (Ibidem) ocasionando un riesgo para la correcta ejecución y seguimiento de los contratos.

Hallazgo con incidencia administrativa.

**Respuesta del auditado a la observación**

*"Esta observación hace alusión a los contratos suscritos entre Fedegan en su condición de entidad administradora del Fondo Nacional del Ganado y las empresas temporales, teniendo en cuenta que se trata de contratos diferentes con diferentes empresas temporales, respondemos a la observación separando cada empresa temporal y cada contrato:*

*SERVIOLA CONTRATOS Nos. 119 de 2020, 128 de 2020 y 237 de 2021*
*TEMPOMETA CONTRATOS Nos. 121 de 2020, 130 de 2020 y 239 de 2021*
*LABORANDO CONTRATOS Nos. 118 de 2020, 127 de 2020 y 236 de 2021*
*SOLUCIONES LABORALES HORIZONTE CONTRATOS Nos. 120 de 2020, 129 de 2020 y 238 de 2021 1.*

1. *La oferta comercial presentada por Serviola incluye tanto el portafolio de productos de la compañía como las características del servicio exigidas para la convocatoria y señaladas tanto en la invitación como en los términos de referencia, adicionalmente en esta se incluye la documentación soporte solicitada para garantizar el cumplimiento de los requisitos. En la oferta comercial presentada por Serviola no se plantea de manera explícita la validez y tiempo de entrega, sin embargo, a este respecto es importante señalar:*
   *✓ Los lineamientos en este sentido se establecen por parte de FEDEGAN-FNG en la invitación a participar y en los términos de referencia, pues señalan que la contratación del personal temporal se enmarca en la ejecución del ciclo de vacunación y señala el periodo de realización de los ciclos de vacunación en los meses de mayo a junio y de noviembre a diciembre, según resolución del ICA.*
   *✓ La oferta comercial de Serviola incluye la carta de presentación firmada por el Representante Legal, donde se especifica que la propuesta comercial que presentan cumple con el alcance y obligaciones especificados en la "INVITACIÓN TÉRMINOS DE REFERENCIA PARA LA CONTRATACIÓN DE LA EMPRESA QUE PRESTARÁ EL SERVICIO PROPIO DE LAS EMPRESAS DE SERVICIOS TEMPORALES PARA LA EJECUCIÓN DE LA CAMPAÑA".*

*✓De acuerdo con lo anterior entendemos cubierto el requisito de validez de la oferta y tiempo de entrega con la presentación de la propuesta para la ejecución del ciclo de vacunación en el periodo determinado mediante resolución expedida por el Instituto Colombiano Agropecuario ICA.*

*En cuanto a la observación de que no se encontró la propuesta económica presentada por parte de Empresa Temporal del Meta, aclaramos que fue compartida con ustedes en la respuesta de solicitud de información No. 2 ubicada en la carpeta EST TEMPOMETA LTDA subcarpeta CONTRATO 239 – 2021 archivo "2. Tempometa propuesta económica 2021" en donde se registra el valor de la propuesta económica. Por un inconveniente técnico en la carga del archivo por lo pesado del mismo, la propuesta completa que se encuentra en un archivo denominado "Tempometa propuesta" en la misma ruta del archivo anterior y que fue enviada por la Dirección Técnica junto con los demás documentos, no quedó en la carpeta que compartimos con ustedes, presentamos disculpas por los inconvenientes que esto haya podido generar y les informamos que en la carpeta mencionada ya se encuentra el archivo que tiene 173 páginas y es la cotización completa de Tempometa.*

2 *En cuanto a la observación sobre las cotizaciones de cada uno de los contratos de las EST, les manifestamos que El Procedimiento de Adquisición de Bienes y servicios en su numeral 5.3 establece como excepción en el requisito de las tres (3) cotizaciones, los casos en los cuales no se reciba el número mínimo de cotizaciones solicitadas, en este caso se debe evidenciar las solicitudes y/o respuestas a/o de los proveedores.*

*Para el caso del proceso de selección con invitación, que dio origen a los contratos 118,119,120 y 121, correspondiente al primer ciclo de vacunación de 2020, fueron enviadas invitaciones a presentar oferta a veintidós (22) Empresas de Servicios Temporales, obteniendo propuestas comerciales de 10 de ellas, que una vez evaluadas permitieron presentar para aprobación de la Junta Directiva del Fondo Nacional del Ganado dicha contratación.*

*A continuación, se presenta el esquema precontractual adelantado para la contratación de la EST encargadas de contratar el personal en misión para la ejecución del primer ciclo de vacunación del 2020.*

| GRUPO | REGIONALES | INVITADAS | PARTICIPANTES | SELECCIONADAS |
|---|---|---|---|---|
| 1 | ATLANTICO-MAGDALENA<br>BOLIVAR-SUCRE<br>CESAR-GUAJIRA<br>CORDOBA<br>SANTANDERES | EST MALUC'S SAS<br>EST ASERQIR SAS<br>Premo Personal SAS<br>Talent Group centro de empleo S.A.<br>LABORANDO Ltda<br>ALIANZA INTEGRAL DE COLOMBIA SAS<br>GRUPO EMPRESARIAL DE TALENTO HUMANO | EST MALUC'S SAS.<br>EST ASERQIR SAS<br>LABORANDO Ltda | LABORANDO Ltda |
| 2 | ANTIOQUIA<br>EJE CAFETERO<br>CAUCA - VALLE DEL CAUCA<br>CAQUETÁ<br>NARIÑO-PUTUMAYO | SERVIOLA<br>EMPLEAR S.A.<br>EST INTEGRIDAD S.A.S<br>S.T Servicios Logísticos Temporales SAS<br>Contactamos Servicios Temporales S.A.S | SERVIOLA<br>EST INTEGRIDAD S.A.S | SERVIOLA |
| 3 | BOYACÁ<br>CUNDINAMARCA | ADECCO COLOMBIA S.A.<br>SOLUCIONES LABORALES HORIZONTES<br>MANPOWER de colombia Ltda<br>Colmenera<br>JOBANDTALENT | JOBANDTALENT<br>SOLUCIONES LABORALES HORIZONTES | SOLUCIONES LABORALES HORIZONTES |
| 4 | ARAUCA-CASANARE<br>META-VICHADA-GUAVIARE<br>TOLIMA-HUILA | Apoyos temporales S.A<br>Supertemporarios<br>SERBAN<br>TEMPOMETA<br>LISTOS | Apoyos temporales S.A<br>TEMPOMETA | TEMPOMETA |

*La contratación de las Empresa de Servicios Temporales encargadas de vincular al personal temporal para la ejecución de los ciclos de vacunación II-2020 y I-2021, origen de los contratos 127, 128,129, 130, 236,237,238 y 239, fue el resultado de un proceso de evaluación del servicio prestado por las cuatro (4) EST durante el primer ciclo de vacunación 2020, dicha evaluación arrojó como resultado una buena calificación del servicio prestado y niveles buenos de satisfacción por parte del equipo regional, por lo que fue solicitada a las empresas temporales manifestar su interés de continuar prestando sus servicios en las mismas condiciones ofrecidas durante el primer ciclo de vacunación de 2020, las cuales fueron base para el proceso de selección, sin perjuicio de que dichas condiciones pudieran ser mejoradas.*

3 *Con respecto a este punto de la observación y para entender las razones por las cuales primero se incorporó la obligatoriedad del visto bueno del auditor interno y posteriormente se corrigió, se deben tener en cuenta las circunstancias que rodearon la administración del Fondo Nacional del Ganado. En enero de 2019, cuando Fedegan retoma la administración del Fondo Nacional del Ganado, recibe por parte del Ministro de Agricultura la orden de certificar nuevamente los procesos y procedimientos de un Sistema de Gestión de Calidad, el cual se debía construir desde cero. Así la cosas, se fueron reconstruyendo poco a poco los procedimientos, iniciando con unos esquemas básicos que, en principio incorporaron una anotación como la que se menciona, la cual no contaba con el sustento normativo y de las reglas generales de auditoría para que fuera parte de dicho procedimiento.*

*En conclusión, dicha anotación en el cuerpo del manual resultaba a todas luces impracticable y no era pertinente, ya que, en aras del principio de independencia, el auditor no puede dar el visto bueno previo sobre procesos que posteriormente audita y sobre los cuales se tiene que pronunciar. En ese*

*orden de ideas, se determinó que dicho visto bueno, no solo no correspondía a las funciones propias de la auditoría, de acuerdo con las normas vigentes, sino que además, de ninguna manera resultaba pertinente la aplicación de dicho requisito reiterando la razón antes mencionada en el sentido de que no es procedente que quien debe auditar los diferentes procesos comprometa su criterio otorgando dicho visto bueno. Lo cierto es que, por un descuido humano y teniendo en cuenta las complejas circunstancias que rodearon el año 2020, dicho requisito no se eliminó del procedimiento sino hasta abril de 2021 y, como pudieron ustedes constatar, en el manual actual no es requerido este visto bueno en ninguna orden o contrato.*

4 *En cuanto a la supervisión de este tipo de contratos, esta se encuentra en cabeza de la Dirección Técnica y es al interior de la dirección donde una pluralidad de funcionarios efectúa el seguimiento, control y supervisión de las diferentes actividades que conlleva el desarrollo de estos contratos, tales como seguimiento a las novedades de nómina, revisión de nómina, control y seguimiento de las contrataciones de personal del ciclo, control presupuestal, entre otras, todo lo anterior debido a la interdisciplinariedad que exige tal supervisión, la cual se explica por los diferentes aspectos y actividades que se desarrollan en la ejecución de un programa como la campaña de erradicación de fiebre aftosa, que involucra actividades de índole administrativa, financiera, contable y técnica. Así las cosas, dentro de la Dirección Técnica no se designa una persona en particular, sino que son varias, siendo responsabilidad de la dirección en general la supervisión en todos los aspectos, por tanto, para efectos de una adecuada supervisión, se opta no por designar a una persona individual, sino personas de diferentes disciplinas de manera que la cobertura de la supervisión sea integral."*

**Análisis de respuesta**

Con respecto a la ausencia de la validez de la oferta y tiempo de entrega, el sujeto de control admite que tales datos no se encuentran consignados en la oferta comercial de la EST Serviola. Se entiende que la documentación presentada por la EST cumple con los requisitos de validez de la convocatoria lanzada en su momento, más no por ello puede entenderse cubierto el requisito de validez de la oferta y tiempo de entrega que el propio *PROCEDIMIENTO ADQUISICIÓN DE BIENES Y/O SERVICIOS versión 3.0* de la entidad exige, ya que éste es expreso al indicar que no podrán aceptarse cotizaciones que no cumplan con los contenidos perentoriamente definidos en este. No resulta admisible que los datos reclamados u otros que deban reposar en la cotización se entiendan cumplidos a partir de las inferencias que puedan hacerse sobre la oferta comercial presentada por los proveedores de bienes y servicios, motivo por el cual no se acepta la explicación del sujeto de control en torno a esta sección de la condición del hallazgo.

Con respecto a la propuesta económica de la EST Tempometa se revisó nuevamente los soportes remitidos por el sujeto de control verificándose que en un primer momento se remitió una cotización incompleta y que en la respuesta a las observaciones se anuncia a remisión de la propuesta y cotización completas. Sin embargo una nueva revisión de los soportes remitidos arroja que la propuesta completa no fue adjuntada.

Con respecto a la ausencia de cotizaciones para cada uno de los contratos suscritos con las EST el sujeto de control enfatiza que se exceptúan de tal trámite aquellos casos en los cuales no se reciba el número mínimo de cotizaciones solicitadas. Esto para señalar que, dados los buenos resultados obtenidos a partir de los contratos ejecutados por las EST contratadas durante el primer ciclo de vacunación de 2020, se procedió a solicitar a estas que indicaran si deseaban continuar prestando sus servicios en las mismas condiciones presentadas en el segundo ciclo de 2020 y primero de 2021.

Al respecto se considera que, si bien es válido que se tome como referente para futuras contrataciones los resultados obtenidos a partir de los servicios prestados por un determinado contratista, el *PROCEDIMIENTO ADQUISICIÓN DE BIENES Y/O SERVICIOS versión 3.0* no establece excepciones al requisito de obtención de las cotizaciones del caso por los buenos o malos resultados que hubiesen presentado las contrataciones previas. Si bien es válido que se determine la procedencia de continuar con el servicio que se viene prestando sin solución de continuidad, el propio procedimiento del sujeto de control prevé la necesidad de estas cotizaciones como mecanismo previo para establecer los parámetros de la futura contratación por lo que no puede aceptarse el argumento brindado por el sujeto de control para apartarse de su propio procedimiento.

Con respecto a la firma previa del auditor interno, se tiene que en efecto resultaría contrario a la independencia que este debe observar el que se vea obligado a suscribir los contratos que a la postre serían objeto de auditoría. No puede igualmente desconocerse que a la fecha dicho requisito no se encuentra vigente (fue objeto de eliminación en abril de 2021) por lo que por sustracción de materia el sujeto de control no podría válidamente efectuar una acción de mejoramiento sobre una materia objeto de decaimiento. Visto esto, las explicaciones del sujeto de control se aceptan, motivo por el cual se procederá al retiro de esta sección de la condición del hallazgo y se harán los ajustes respectivos tanto en el texto de la observación como en las fuentes de criterio.

Finalmente, en cuanto a la supervisión contractual el sujeto de control enfatiza que esta es difusa y recae en un número plural de personas, dado el carácter interdisciplinario que se requiere para el control y supervisión del caso por lo que se

indica que tal responsabilidad recae en la Dirección Técnica en general pero no en algún funcionario en particular.

Al respecto se tiene que si bien el *PROCEDIMIENTO ADQUISICIÓN DE BIENES Y/O SERVICIOS versión 3.0* en su numeral 4.7 indica que la supervisión estará a cargo de *la Dirección Administrativa y Financiera o de la Dirección Técnica, de acuerdo con la naturaleza del gasto y el origen del proyecto,* dicha postura ha de contrastarse con lo señalado en el *MANUAL DE CONTRATACIÓN* versión 2.0 en el sentido que el inicio de la ejecución contractual se sujeta a la designación de un supervisor, siendo tal cargo de obligatoria aceptación. La eventual ausencia de armonización entre el procedimiento y el manual debe resolverse dando preponderancia a este último, en tanto consigna los lineamientos sustanciales que se implementan a través del procedimiento del caso, siendo por tanto plausible concluir que sin perjuicio de que la función de supervisión corresponda en general a una dependencia determinada, la ejecución contractual demanda la designación de un supervisor en particular como responsable directo de la labor encomendada, sin perjuicio que este pueda apoyarse en los profesionales adscritos al área encargada de la labor de supervisión a fin de garantizar la integralidad de la labor encomendada. Por tanto, no se aceptan las explicaciones del sujeto de control sobre esta sección de la condición del hallazgo.

Visto lo anterior, se consolida la observación como hallazgo con los ajustes señalados en precedencia.

**HALLAZGO No. 2: Gastos administrativos de las OEGA´s**

Indica el art. 2.13.6.1.5 del decreto 1071 del 2015 lo siguiente:

> *ARTÍCULO 2.13.6.1.5. Requisitos. Las entidades de que trata el artículo 7 de la Ley 395 de 1997, deberán cumplir con los siguientes requisitos para efectos de obtener la autorización previa por parte del Instituto Colombiano Agropecuario, ICA, como entes ejecutores de la campaña contra la Fiebre Aftosa y, en especial, de las funciones de ejecución de la aplicación del biológico o de la supervisión de su aplicación:*
>
> *1. Estar legalmente constituidas;*
> *2. Tener definida un área geográfica para el desempeño de sus responsabilidades;*
> *3. Disponer de una infraestructura física para garantizar la conservación, distribución, manejo de la vacuna y atención para los usuarios del servicio;*
> *4. Comprometerse a vincular el personal profesional, técnico y administrativo requerido para la adecuada ejecución del proyecto;*

*5. Elaborar el proyecto por ejecutar, el cual será sometido a consideración de las autoridades competentes;*
*6. Participar en todas las actividades necesarias para la erradicación de la enfermedad.*

*PARÁGRAFO 1. Las entidades autorizadas por el ICA para ejecutar funciones inherentes al desarrollo de la campaña contra la Fiebre Aftosa, podrán administrar un (1) proyecto por un período de un (1) año, sin perjuicio que cuando las necesidades lo exijan puedan administrar hasta tres (3) proyectos, previo concepto del Comité Técnico.*

*PARÁGRAFO 2. Las autorizaciones otorgadas por el ICA en virtud del artículo 7 de la Ley 395 de 1997, tienen efecto para períodos de un (1) año, sin perjuicio de su renovación y deberán ser revocadas en caso de incumplimiento de las funciones.*

En las consultas que se efectuaron a los contratos y sus otrosíes, se identificó que el contratista se obligaba a destinar los montos transferidos por el contratante, para sufragar los gastos que demande el transporte de programadores, vacunadores y veterinarios vinculados al programa de vacunación del caso. De igual forma, se observó que dentro de las obligaciones se contempló que el contratista debía contar con espacios de trabajo en la sede de la OEGA para el personal adscrito al FNG, destinado al proyecto y al suministro de los elementos de oficina necesarios para el desarrollo de las actividades administrativas.

Revisados los gastos asociados a los contratos suscritos y/o las modificaciones relacionadas en la tabla y realizadas durante el primer ciclo de vacunación de la vigencia 2020, a partir de la verificación de comprobantes de egresos e informes de legalización del gasto por parte del FNG-FEDEGAN, se observa que dentro del presupuesto de costos fijos se incluyeron gastos correspondientes a servicios públicos, internet, papelería, aseo y cafetería y envío de suministros y documentos oficiales por la suma de $987.825.832,5, los cuales debían ser asumidos por la OEGA ya que hacen parte de aquellos costos propios de la infraestructura con que esta debe contar, conforme a lo señalado en el art. 2.13.6.1.5 del decreto 1071 del 2015, de acuerdo a relación de contratos anexa.

Lo anterior es ocasionado por la inobservancia de lo señalado en el texto contractual y sus modificaciones, y tiene por efecto la financiación de gastos de particulares ajenos a la finalidad del recurso parafiscal administrado por FEDEGAN- FNG generándose un presunto detrimento patrimonial por valor de $987.825.832,5.

Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal.

**Respuesta del auditado a la observación**

*"Con respecto a esta observación debemos mencionar que el Fondo Nacional del Ganado fue objeto de la misma observación y hallazgo por parte de la Contraloría Delegada para el Sector Agropecuario en desarrollo de la Auditoría de Cumplimiento: Salud Animal – Instituto Colombiano Agropecuario – ICA, FEDEGAN- Fondo Parafiscal, empresa Colombiana de Productos Veterinarios – Vecol S.A. (vigencias 2018 y 2019), por tanto y dado el desacuerdo con el criterio expresado por el grupo auditor, en la determinación de dicho hallazgo, nos vemos precisados a expresar los mismos argumentos que seguimos considerando válidos no obstante lo cual y acatando las conclusiones presentadas por la Contraloría, se dejaron sin efecto los contratos suscritos con las OEGAs para el pago de los costos fijos de estas organizaciones a partir del segundo semestre de 2020. Es por esta razón que se presentan costos fijos durante el primer semestre de 2020, ya que solamente en agosto de 2020 la Contraloría concluyó que no podían efectuarse dichos pagos a las OEGA y ya habían sido girados los correspondientes al primer semestre, es decir, se trataba de un recurso ya ejecutado para el momento en que la Contraloría expresa su posición definitiva.*

*A continuación, hacemos claridad al grupo auditor sobre el manejo de los contratos con las OEGAs, en especial el 043 suscrito con SOPADU y los contratos 115 y 037 suscritos con Fedegan y 044 suscrito con Fabegan. En primer lugar, hay que aclarar que en 2019 se suscribieron contratos con las OEGAs a los cuales no se les dio terminación sino que se suscribió un otrosí para el desarrollo de cada ciclo de vacunación, en dichos contratos se estableció el pago de COSTOS VARIABLES: Pago de transporte a vacunadores, programadores, veterinarios temporales para el ciclo, etc y los COSTOS FIJOS: costos reconocidos a las OEGAs por disponer del sitio desde donde se desarrollen los ciclos de vacunación, internet, servicios públicos, papelería, arriendo, suministros, envío de suministros y documentos oficiales como se puede evidenciar en el Anexo 1, procedimiento utilizado desde que inició la Campaña de Erradicación de Fiebre Aftosa en el año de 1998, sin que hubiese sido, hasta el año 2020 materia de observación alguna.*

*Teniendo en cuenta, como mencionamos en el primer párrafo de esta observación, que la CDSA había hecho observaciones similares en la auditoría de cumplimiento llevada a cabo en el segundo semestre de 2020, a continuación, expresamos y ratificamos los argumentos presentados en dicha oportunidad:*

*"Damos respuesta a las observaciones de la comunicación de la referencia, sobre la Auditoría de Cumplimiento al Programa de Salud Animal y, específicamente, a los ciclos de vacunación del Programa Nacional de Erradicación de la Fiebre Aftosa, PNEFA, para lo cual, sin embargo, hemos considerado de suma importancia hacer*

*primero un recuento de lo que ha sido y lo que representa dicho programa para la ganadería colombiana.*

*LOS ANTECEDENTES Y EL ENTORNO*

*En 1950 llegó la fiebre aftosa al país proveniente de Venezuela, y a partir de entonces, durante más de cuatro décadas, se aplicaron recursos y esfuerzos para erradicarla, sin que se lograran avances significativos por tres razones: 1) La carencia de recursos permanentes y de destinación específica; 2) La consecuente falta de un "programa" formal y de largo aliento por parte de la autoridad sanitaria, y 3) La también consecuente falta de "cultura sanitaria" entre la comunidad ganadera.*

*En 1973 se dio la única aproximación a un programa sostenido de control y erradicación, en virtud de un acuerdo de cooperación entre el ICA y el Departamento de Agricultura de Estados Unidos (Convenio ICAUSDA), orientado a lograr una zona libre de fiebre aftosa desde la margen izquierda del Rio Sinú hasta la frontera con Panamá, como barrera contra la enfermedad para Centro y Norteamérica.*

*En 1994, con la puesta en marcha de la parafiscalidad ganadera y del Fondo Nacional del Ganado (FNG), creados en diciembre de 1993 (Ley 89/93), la Junta Directiva del FNG, presidida por el ministro de Agricultura, definió como una de sus prioridades la erradicación de la fiebre aftosa, no solo como un reto de mejoramiento productivo de la ganadería, sino para cumplir los compromisos hemisféricos de control y erradicación definidos por el Centro Panamericano de Fiebre Aftosa, PANAFTOSA OPS/OMS., y para derribar la más importante barrera paraarancelaria a las exportaciones de carne y leche a los más importantes mercados internacionales.*

*En 1995, FEDEGÁN – FNG y el sector oficial lanzaron las campañas "Colombia sin Aftosa, un Propósito Nacional" y "Vacunar es exportar", con las cuales se inició un gran cambio en la "cultura sanitaria" del ganadero. Hasta entonces, las campañas de vacunación no lograban cobertura nacional y el registro se hacía a partir de la factura de compra del biológico por parte del ganadero en cualquier almacén de insumos, pero, por los prejuicios existentes sobre riesgos de la vacunación, para evitar los costos de aplicación y para protegerse de la violencia rural crítica de la época, era común la práctica de registrar la factura por una cantidad de dosis siempre menor, y literalmente, "enterrar la vacuna".*

*En 1996, FEDEGÁN, el Ministerio de Agricultura y el ICA, lanzaron el Programa Nacional de Erradicación de la Fiebre Aftosa (PNEFA), dando prioridad a la costa Caribe, a partir de las mayores coberturas alcanzadas durante el Convenio ICA-*

*USDA. En el segundo semestre se crearon los diez (10) primeros Proyectos Locales (pilotos) en la costa Caribe y los Santanderes.*

*En 1997, la Ley 395 de ese año, declaró "... de interés social nacional y como prioridad sanitaria, la erradicación de la fiebre aftosa en todo el territorio nacional...", con la cual se formalizó el PNEFA y se designó a "las organizaciones de ganaderos autorizadas por el ICA y otras organizaciones del sector, para la ejecución de la campaña contra la fiebre aftosa". A partir de la Ley, el ICA institucionalizó dos ciclos de vacunación por año y la Junta Directiva del FNG aprobó la creación de 21 Proyectos Locales adicionales.*

*En 1998 se consolidan 80 Proyectos Locales en todo el país, a cargo de las organizaciones ganaderas -las actuales OEGA-, que administran localmente los recursos a partir de contratos suscritos con FEDEGÁN – FNG. En 2001 se obtuvo, por parte de la Organización Mundial de Salud Animal – OIE, la primera certificación regional de libre de aftosa con vacunación.*

*Entre los años 2003 y 2008 se obtuvieron cuatro (4) certificaciones para otras tantas regiones como libres de fiebre aftosa con vacunación.*

*En 2009 se obtuvo la certificación regional que completó el mapa del país como libre de fiebre aftosa con vacunación.*

*En 2018, a partir de los brotes de la enfermedad presentados entre 2017 y 2018, la OIE suspendió el estatus sanitario de Colombia como país libre de fiebre aftosa con vacunación.*

*En enero de 2020 se recuperó el estatus sanitario y la OIE le solicitó al ICA una propuesta de "regionalización sanitaria" para sectorizar el riesgo de un eventual nuevo brote y de pérdida del estatus para todo el país.*

*En junio de 2020 fue aprobada por la OIE la regionalización sanitaria, con cuatro (4) zonas declaradas en forma independiente como libres de fiebre aftosa con vacunación, a saber: - la Zona I (Frontera norte). - Zona II (Frontera oriental) - Zona III (Comercio) - Zona IV (Resto del país)*

*LA DIMENSIÓN*

*Algunas cifras nos ilustran sobre la dimensión del Programa Nacional de Erradicación de la Fiebre Aftosa – PNEFA. El programa inició en 1996 y fue oficializado en 1997, a partir de la expedición de la Ley 395/97. Entre 1996 y 2019:*

*- Se han realizado, sin interrupción, 48 ciclos de vacunación en todo el territorio nacional.*
*- En 1995 la cobertura oficial promedio de vacunación era del 50% y se presentaron 224 focos de fiebre aftosa.*
*- En 1998 la cobertura de vacunación fue del 77% y se presentaron 104 focos de la enfermedad.*
*- En 2001 la cobertura subió al 91% con seis (6) foscos de la enfermedad.*
*- En 2009 la cobertura alcanzó el 95% con un (12) foco de fiebre aftosa.*
*- A partir de 2010 las coberturas han sido del 96%, y entre 2010 y 2017 no se presentaron focos de la enfermedad. - En 2019, incluido un ciclo de revacunación en la zona de riesgo, como una de las estrategias para la recuperación del estatus sanitario, se aplicaron más de ¡60 millones! de dosis de vacuna contra la fiebre aftosa.*
*- Cada ciclo demanda la contrastación formal (contrato u otrosí) con más de setenta organizaciones regionales en todo el país dos veces por año.*
*- Cada ciclo de vacunación demanda la contratación temporal de un promedio de 5.000 personas en todo el territorio nacional dos veces por año.*
*- A partir de 2002, y durante 25 ciclos consecutivos, utilizando la infraestructura organizacional del PNEFA, se ha aplicado vacuna contra la brucelosis bovina a la población objetivo (terneras entre 3 y 8 meses), con coberturas superiores al 95%. En 2019 se aplicaron más de tres (3) millones de dosis, más del 97% de ellas totalmente gratuitas.*
*- El PNEFA es el único programa masivo de vacunación "puerta a puerta" en las difíciles condiciones de gran parte de la geografía rural del país, lo que conforma enormes retos de movilización, de conservación de la cadena de frío y, también, de seguridad personal para los vacunadores en algunas regiones de alta inseguridad y violencia.*
*- Ninguna entidad de salud en Colombia, pública o privada, ha realizado un programa de vacunación de tan alta complejidad, puerta a puerta en todo el territorio rural colombiano, sin interrupción alguna durante más de dos décadas y con tan altas coberturas*

*Estos antecedentes, estas dimensiones y este entorno, deben ser, a nuestro juicio, un factor necesario de valoración de las decisiones, todas adoptadas en el seno de la Junta Directiva del FNG, presidida por el ministro de Agricultura y con su aprobación; y de la gestión en general del Programa Nacional de Erradicación de la Fiebre Aftosa y sus ciclos semestrales de vacunación nacional, los cuales, desde 1995, han sido auditados anualmente por la Contraloría General de la República."*

*Ahora bien, transcribimos a continuación nuestra respuesta específica a la observación efectuada en su momento por parte de la CDSA sobre los costos fijos: La Comisión Auditora considera que:*

*"...la Dirección Técnica de FEDEGÁN, como supervisora de los contratos mencionados, avaló el pago de conceptos que deberían ser asumidos por las OEGAS, en virtud de sus obligaciones contractuales y su ejercicio administrativo, esto teniendo en cuenta que las Organizaciones Ejecutoras, son personas jurídicas cuya actividad y funcionamiento no solo se circunscribe a los ciclos de vacunación según sus estatutos".*

*Según la Comisión:*
*"... se allegaron facturas y cuentas de cobro por arrendamientos, servicios públicos, servicios de celular y cadena de frio; conceptos que no son susceptibles de reconocimiento con recursos parafiscales, por cuanto los mismos, deberían ser asumidos por las OEGAS en virtud de su capacidad administrativa y financiera exigida por las normas antes citadas".*

***No puede haber asignación de función sin asignación de recursos***

*Las "normas antes citadas", además de las generales sobre los principios de la gestión pública, son:*

*- El artículo 7 de la Ley 395 de 1997:*
*"(...) Las organizaciones de ganaderos autorizadas por el ICA y otras organizaciones del sector, para la ejecución de la campaña contra la fiebre aftosa, además de cumplir con sus objetivos estatutarios, deberán dedicarse a combatir esa enfermedad, de acuerdo con las normas establecidas sobre la materia*

*- El artículo 2.13.6.1.5 del Decreto 1071 de 2015 (Decreto 3044 de 1997, art. 5º): "REQUISITOS. Las entidades de que trata el artículo 7 de la Ley 395 de 1997, deberán cumplir con los siguientes requisitos para efectos de obtener la autorización previa por parte del Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), como entes ejecutores de la campaña contra fiebre aftosa y, en especial, de las funciones de ejecución de la aplicación del bilógico o de la supervisión de su aplicación:*

- *Estar legalmente constituidas.*
- *Tener definida un área geográfica para el desempeño de sus responsabilidades.*
- *Disponer de una infraestructura física para garantizar la conservación, distribución, maneto de la vacuna y atención para los usuarios del servicio.*
- *Comprometerse a vincular el personal profesional, técnico y administrativo requerido para la adecuada ejecución del proyecto.*

*Estas dos normas, que hacen parte de la "Ley de Aftosa" (Ley 395/97) y su decreto reglamentario (Decreto 3044/97), deben entenderse a la luz de otro artículo de la*

*Ley, el 3º, uno de los fundamentos de la Ley 395 y, sin duda alguna, factor determinante de la exitosa alianza estratégica entre los sectores público y privado para el logro del objetivo de la erradicación de la fiebre aftosa.*

> *ARTÍCULO 3o. DE LOS PRINCIPIOS DE CONCERTACIÓN Y COGESTIÓN. La operación y funcionamiento de la estructura física, técnica y organizacional del Programa Nacional de Erradicación de la Fiebre Aftosa, se orientará por los principios de concertación y cogestión entre los sectores público y privado y constituirá la base operativa para la erradicación de la enfermedad.*

*Es evidente que el mandato del artículo 7º de la Ley -"deberán dedicarse a combatir esa enfermedad"- se desarrolla en el marco del principio formulado en el artículo 3º; es decir, que la participación de las OEGA en el combate contra la fiebre aftosa se da en un entorno de concertación y cogestión, y dentro de esa concertación se estableció, desde un comienzo, que habría un reconocimiento parcial de "costos fijos" para que las OEGA pudieran realizar esa "cogestión".*

*En este punto cobra validez el recuento inicial que consideramos necesario hacer para, entre otras cosas, poner de presente la gran complejidad de los ciclos de vacunación en aspectos logísticos a cargo de las OEGA, en aspectos como administración de inventarios, administración de Recurso Humano, pagos, compras, administración de red de frío, etc.*

*Es claro que la Ley no puede darle a un privado un mandato, asignarle una "obligación" de estas características a título gratuito, y no nos referimos a que las OEGA persigan "el lucro" en su gestión sanitaria, sino a que no tienen por qué asumir gastos excepcionales a los del curso normal de sus operaciones, máxime si se trata, en muchos casos, de organizaciones gremiales locales que se desenvuelven dentro de las grandes carencias del sector rural. De otra parte, "no puede haber asignación de funciones sin asignación de recursos", es otro principio de la administración de plena validez en este caso.*

*Los "costos fijos" hicieron parte de esa concertación, y fueron debidamente aprobados dentro de ese contexto por la Junta Directiva del FNG, con la presidencia y capacidad de veto del ministro de Agricultura de las diferentes épocas. Se asignaron "concertadamente" y desde un comienzo, a partir del inventario bovino y de las condiciones particulares de la región, pues no es lo mismo vacunar en la Sabana de Bogotá que en Guaviare, Caquetá, Cauca o Nariño. Posteriormente, han sido indexados anualmente con el IPC.*

*Desde un comienzo también, se concertó que podrían ser legalizados contra gastos de la OEGA en internet, servicios públicos, papelería, arriendos, suministros y envío*

*de suministros y documentos oficiales, como establece el formato de legalización anexo a todos los contratos. De no haber sido así, solo muy pocas organizaciones de tamaño mediano y grande habrían tenido la posibilidad de participar en el programa*

***La "capacidad administrativa" y la temporalidad de los ciclos***

*No quiere decir ello que estas organizaciones más pequeñas no tengan la "capacidad administrativa" para realizar el ciclo, pues la tienen a partir del curso normal de sus operaciones a nivel administrativo y financiero, pero a ninguna organización se le puede exigir que mantenga durante todo el año la misma capacidad que necesita solo para seis meses, durante dos picos estacionales de alta gestión de tres meses durante cada trimestre.*

*También hay que considerar que esa capacidad alberga, durante todo el año, al profesional de salud animal y a la secretaria del proyecto local, que durante los interciclos desarrollan otras tareas de salud animal en aspectos de programación, evaluación de los ciclos, procesamiento de información y apoyo a otros proyectos.*

*De otra parte, el hecho de que, en algunos casos, los arriendos correspondan al "...sitio habitacional de los representantes legales de las OEGAS", es solo una expresión de esa realidad rural de la organización gremial, en la que los comités se constituyen en "el garaje de la casa" de representante legal, en un proceso complejo de reconocimiento y consolidación, que lejos de ser cuestionable, es meritorio como esfuerzo de gremialidad en un entorno adverso. No sobra advertir que, precisamente, la "asociatividad", sobre todo de los pequeños productores rurales, es una de las grandes carencias de la política pública agropecuaria.*

*Finalmente, dentro de condición de temporalidad de los ciclos, el requisito de "Disponer de una infraestructura física para garantizar la conservación, distribución, manejo de la vacuna y atención para los usuarios del servicio", se refiere a esa misma temporalidad que, en algunos casos, puede requerir de arrendamientos temporales. Una vez más, las OEGAS no pueden estar obligadas a sostener durante todo el año la capacidad excepcional que solamente requieren durante unos meses. Lo importante, a lo que se refiere la norma y lo supervisa el ICA previamente a la iniciación del ciclo, como lo expresa en las resoluciones correspondientes, es que esa "infraestructura física" temporal esté dispuesta para atender las necesidades del ciclo*

***La aplicación de los principios y la seguridad jurídica***

*Dos consideraciones finales:*

*- Los modelos de gestión desarrollados durante más de veinte años para el desarrollo de los ciclos de vacunación, los cuales, dicho sea de paso, contaron con certificación internacional de calidad hasta el año 2016, así como las decisiones de gasto, aprobadas por la Junta Directiva del FNG en uso de sus atribuciones, han sido procesos que se han ido ajustando a las difíciles condiciones de la realidad rural del país, de las limitaciones de la gremialidad en regiones muy apartadas, de las carencias institucionales, las dificultades de movilización y la ausencia de servicios financieros en aspectos como asegurabilidad, entre otras. Dentro de este orden de ideas, y a partir de los resultados, tenemos la convicción de que el modelo se ajusta, principalmente, a los principios de economía, de eficiencia y eficacia.*

*- Algunos de estos modelos de gestión y las decisiones inherentes, como es el caso de los "costos fijos", han sido factores que han permitido el normal desarrollo de los ciclos, con la supervisión de las Dirección Técnica, el apoyo de la Oficina Jurídica, la vigilancia permanente de la Auditoría Interna y la auditoría anual de la CGR. En consecuencia, es nuestra respetuosa percepción que, si durante más de veinte años no hubo observaciones de fondo sobre la naturaleza y condiciones de los "costos fijos", difícilmente se puede plantear hoy la presunción de un detrimento patrimonial y de faltas disciplinarias, lo cual no quiere decir que, hacia delante, si las instancias de decisión así lo definen a partir de las observaciones de la CGR, no se puedan ajustar los modelos de gestión y los instrumentos y aceptados durante 24 años."*

Mediante oficio SG - 510 – 2021 del 15/12/2021, el sujeto de control presenta explicaciones adicionales a las señaladas en precedencia, con ocasión del alcance que de la observación No 2 se le comunicó mediante oficio del 10/12/2021:

*"Dando respuesta a la comunicación del asunto, le manifestamos que, teniendo en cuenta que al respecto de esta observación en varios escenarios hemos expresado nuestros argumentos y dado que los hechos que dan origen a la observación son los mismos, con la presente ratificamos dichos argumentos que fueron incluso planteados en la respuesta a la primera comunicación de observaciones que nos fue remitida.*

*Dichos argumentos se resumen en los cinco puntos que presentamos a continuación:*

*1. La aplicación del principio de concertación y cogestión entre los sectores público y privado, es lo que ha constituido la base operativa para el desarrollo y ejecución exitoso de la campaña de erradicación de fiebre aftosa. De acuerdo con la obligación que se le asigna en la Ley a las OEGAS, los costos fijos están estructurados para apoyar con algunos gastos a los gremios, ya que la campaña representa para ellos gastos extraordinarios y excepcionales. De ninguna manera*

*es legal obligar al privado a asumir gastos con su propio patrimonio de obligaciones que le asigna la ley:*

> *"ARTICULO 3o. DE LOS PRINCIPIOS DE CONCERTACION Y COGESTION. La operación y funcionamiento de la estructura física, técnica y organizacional del Programa Nacional de Erradicación de la Fiebre Aftosa, se orientará por los principios de concertación y cogestión entre los sectores público y privado y constituirá la base operativa para la erradicación de la enfermedad."*

*2. Los costos fijos, no significan nada distinto al reconocimiento que se hace a las OEGAs en relación con los costos en los que estas entidades deben incurrir con el fundamental propósito y cumplimiento de función asignada por el ICA en su condición de autoridad sanitaria de apoyar el PNEFA, los cuales fueron determinados desde el año 1998 en concertación con el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Agricultura y han sido aprobados por la Junta Directiva del Fondo Nacional del Ganado, con el voto favorable del Ministro de Agricultura desde el año 1998, de acuerdo con las competencias que le asisten con base en el art. 4 de la Ley 89 de 1993, además de haber sido objeto de innumerables auditorías por parte de la CGR, sin que en el extenso período de cerca de 22 años se hubiese formulado observación alguna por parte del ente de control fiscal, incluido el periodo en el cual el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural fungiendo como administrador del Fondo Nacional del Ganado, a través del encargo fiduciario denominado "Cuenta Nacional de Carne y Leche", desarrolló y ejecutó las actividades propias del PNEFA, razón por la cual no nos resulta coherente la observación formulada, tal como insistentemente lo hemos expresado, pues el abrupto e inexplicable cambio en el proceso analítico del ente de control fiscal, resulta a todas luces injusto y fractura de manera flagrante el principio de igualdad ante la ley, rompiendo de contera el principio de confianza legítima, pues desde nuestro punto de vista, se reitera, es incoherente que ello derive del ente de control fiscal.*

*3. La Ley 395 de 1997 asignó a las OEGAs la fundamental función de brindar el apoyo logístico requerido por el PNEFA durante todo el año, tal como lo hace el ICA al expedir las resoluciones para cada ciclo de vacunación en desarrollo de la citada Ley 395, apoyo que tiene lugar en sus sedes, en las cuales por la dinámica misma de las actividades requeridas para el desarrollo y ejecución de la campaña sanitaria deben confluir diferentes actores: el personal de planta del Fondo Nacional del Ganado, los vacunadores y programadores del FNG, ganaderos, proveedores estratégicos de la campaña, laboratorios, etc. que coadyuvan en la realización de diferentes actividades para adelantar los ciclos de vacunación. De igual manera adelantar diferentes actividades interciclo: evaluación de ciclos, programación y preparación de ciclos siguientes, procesos de información, capacitación, etc.*

*4. Seguridad jurídica: este modelo se desarrolló desde el inicio del manejo de la campaña de erradicación de fiebre aftosa en el año 1997, año en el cual fue declarada la erradicación de fiebre aftosa como una campaña de interés social nacional, y durante más de 20 años se ha manejado de la misma manera, es decir, reconociendo a los gremios los costos en los que incurren para apoyar el PNEFA. Los procesos se han venido ajustando a las difíciles condiciones de la realidad rural del país, de las limitaciones de la gremialidad en regiones apartadas con dificultades de movilización, etc. y siempre se tuvo la convicción de que el modelo se ajusta a los principios de economía, eficiencia y eficacia, ya que ni la Contraloría General de la República en todos los años que auditó el programa, objetó el procedimiento. Más aún, el Ministerio de Agricultura a través del encargo fiduciario Cuenta Nacional de Carne y Leche, manejó el mismo esquema desde el año 2016 y hasta diciembre de 2018, pagó costos fijos a las OEGAs sin ningún reparo por parte de Contraloría Delegada para el Sector Agropecuario que en 2020 adelantó una actuación sobre la campaña de erradicación de fiebre aftosa para los años 2018 y 2019, concluyendo un hallazgo con presunto alcance fiscal y disciplinario para Fedegan por pagar costos fijos en 2019, pero ningún hallazgo para el Ministerio que en el año 2018 había pagado también costos fijos a las mismas OEGAs.*

*5. Con los recursos parafiscales se fomenta el desarrollo de la campaña que no se circunscribe únicamente a los ciclos de vacunación, adicionalmente se apoya a la gremialidad ganadera aportante de la CFGL, cumpliendo con lo establecido en el artículo 10° numeral 7° del decreto 696: " ... propender por consolidar a las entidades gremiales existentes en las regiones y subregiones ...".*

*6. Además de lo expresado en los 5 puntos precedentes, a nuestro juicio, de ninguna manera puede considerarse que se pueda generar una responsabilidad fiscal, pues está plenamente demostrado que los recursos correspondientes a los costos fijos que se cuestionan hoy por parte de ustedes, nunca antes cuestionados durante los cerca de 22 años de la primera etapa que Fedegan administró el FNG, así como cuando lo administró el Ministerio de Agricultura a través del encargo fiduciario Cuenta Nacional de Carne y Leche, dejaron de destinarse al desarrollo y ejecución de la Campaña de Erradicación de Fiebre Aftosa, razón por la cual pretender derivar una responsabilidad fiscal cuando el cuestionamiento no se fundamenta en un real y efectivo daño fiscal, no solo nos parece injusto, como ya lo mencionamos, sino incoherente a la luz de una actividad auditora ejercida por 23 años sin haber formulado cuestionamiento alguno.*

*7. En concordancia con lo expresado en el punto anterior, tampoco resulta procedente asignar presunta responsabilidad disciplinaria, especialmente por cuanto la observación que se responde en la presente comunicación ha devenido, se reitera, abruptamente, rompiendo los propios criterios del ente de control fiscal a lo largo de más de 23 años, sin mayores fundamentos de orden jurídico, pues de lo*

*que se ha tratado esta observación es de la interpretación de una norma a la que se le ha dado un alcance que la misma no tiene, es decir, nos referimos al artículo 5° del decreto reglamentario 3044 de 1997, pues esta norma, como lo indica su año de expedición, lleva en nuestro ámbito jurídico 24 años, durante los cuales, además de conocida por nosotros, por supuesto, indudablemente conocida, aplicada e interpretada por el ente de control fiscal siendo sujeto de este control Fedegan desde 1994 hasta el 2015, el Ministerio de Agricultura desde el 4 de enero de 2016 hasta el 3 de enero de 2019 y nuevamente Fedegan desde el 4 de enero de 2019 hasta la fecha, con tratamientos completamente disímiles. Decimos disímiles por cuanto, en la primera etapa de la administración del FNG por parte de Fedegan, no hubo cuestionamiento alguno por parte del ente de control fiscal, por el contrario, siempre se reconoció la utilidad de los contratos de administración de recursos para el desarrollo y ejecución de la campaña, incluso reconocidos también por otros países en circunstancias sanitarias similares. Tampoco se le observó anomalía alguna al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y su encargo fiduciario Cuenta Nacional de Carne y Leche por realizar la misma actividad a través de los mismos vehículos jurídicos que hoy se nos cuestionan a nosotros de manera tan injusta."*

**Análisis de respuesta**

En su primera respuesta, enfoca el auditado su defensa a tres líneas específicas que a su vez manifiesta haber empleado ante la Contraloría delegada para el sector Agropecuario cuando dicha instancia formuló un hallazgo similar a la observación que se analiza con ocasión de la auditoria de cumplimiento Salud Animal -ICA, FEDEGAN-VECOL S.A vigencias 2018-2019. Tales líneas son:

1. El éxito del programa de erradicación de la fiebre aftosa tuvo un considerable porcentaje de alcance, el cual por sus condiciones operativas tuvo un radio de acción significativo en el control de dicha enfermedad.

2. No es admisible se asignen funciones a las OEGAs sin proveerles los recursos que necesitan para cumplirlas. La ley no puede asignar a un privado funciones a título gratuito pues ello es contrario a la equidad. En este contexto, los "costos fijos" fueron aprobados por la Junta Directiva del FNG y ello impactó en la cobertura del programa de vacunación ya que de otra manera sólo OEGAs de tamaño grande y mediano hubiesen podido participar en el programa. La temporalidad de los ciclos de vacunación no permitiría que las pequeñas OEGAs mantengan de manera permanente la capacidad administrativa que demanda la operativización del programa.

3. Durante 24 años la CGR no expresó inconformidad frente al modelo de gestión ahora cuestionado. Se afecta el principio de seguridad jurídica con tales cambios de postura institucional.

Lo primero a considerar es que los recursos provenientes de la Cuota de Fomento Ganadero y Lechero son recursos parafiscales, es decir recursos recaudados con ocasión de una obligación que el Estado impone a un determinado sector económico con el propósito de beneficiar precisamente a ese sector del cual provienen los recursos recaudados, siendo característico de estos su obligatoriedad, la singularidad y la destinación sectorial

El art. 2° de la ley 89/93 crea la cuota de fomento ganadero con carácter parafiscal, y define sus objetivos en su art. 4°, circunscribiéndolos a:

*ARTÍCULO 4o. OBJETIVOS. Los recursos del Fondo Nacional del Ganado, se utilizarán preferencialmente en:*

*1.- La comercialización de carne y leche destinada a los estratos sociales de medianos y bajos ingresos.*

*2.- El apoyo a la exportación de ganado, carne y leche.*

*3.- Cofinanciar la inversión en infraestructura física y social complementaria en las zonas productoras.*

*4.- La investigación científica y tecnológica y la capacitación en el sector pecuario.*

*5.- La asistencia técnica, la transferencia de tecnología y la capacitación para incrementar la productividad en la industria ganadera.*

*6.- La promoción de cooperativas cuyo objeto sea beneficiar a los productores y consumidores.*

*7.- La financiación de programas y proyectos de fomento ganadero desarrollado por los fondos ganaderos con interés de fomento.*

*8.- Efectuar aporte de capital en empresas de interés colectivo dedicadas a la producción, comercialización e industrialización de insumos y productos del sector pecuario.*

*9.- La organización de industrias con sistemas eficientes de comercialización que permitan en ciertos casos subsidiar los precios de la carne y de la leche, alimentos concentrados, subproductos de la carne y de la leche, para los consumidores de bajos ingresos.*

*10.- Los demás programas que, previa aprobación de la Junta Directiva del Fondo procure el fomento de la ganadería nacional y la regulación de los precios de los productos.*

Nótese cómo el numeral 10 de la norma transcrita habilita que la junta directiva del Fondo apruebe gastos que fomenten la ganadería nacional. Sin embargo, es claro que tales gastos han de entenderse acompasados con el cumplimiento de los nueve objetivos adicionales descritos en la norma, a fin de procurar el fomento de la ganadería, lo cual supone que la conjunción normativa antes referida otorga a los administradores del recurso un margen de gestión relativamente amplio, aunque reglado y circunscrito al cumplimiento de dichas finalidades, no siendo, por tanto, discrecional el uso de tal recurso.

En lo que respecta a los programas de erradicación de la fiebre aftosa, define la ley 397/97 que, para el cumplimiento de tal propósito, la financiación del caso provendrá de las siguientes fuentes:

*ARTICULO 16. DE LOS RECURSOS DEL PROGRAMA NACIONAL DE ERRADICACION DE LA FIEBRE AFTOSA. <Artículo modificado por el artículo 4 de la Ley 925 de 2004. El nuevo texto es el siguiente:> El programa Nacional de Erradicación de la Fiebre Aftosa contará para su funcionamiento con los siguientes recursos:*

*- Por lo menos el treinta por ciento (30%) de los recaudos del Fondo Nacional del Ganado.*

*- Los recursos causados por multas impuestas con fundamento en la presente ley y los demás recursos que el ICA destine para el cumplimiento del Programa Nacional de Erradicación de la Fiebre Aftosa.*

*- Los recursos que los Fondos Ganaderos destinen a la erradicación de la fiebre aftosa, en todo caso no menos del treinta por ciento (30%) del rubro de Extensión Agropecuaria.*

- *Otros recursos de fuente nacional e internacional.*

- *PARÁGRAFO 1o. La afectación de recursos a que se refiere el presente artículo, terminará una vez se hayan cumplido los objetivos de la presente ley.*

- *PARÁGRAFO 2o. La contribución de que trata el artículo 2o. de la Ley 89 de 1993, continuará siendo el cero punto setenta y cinco (0.75%) y del setenta y cinco (75%) de un salario diario mínimo legal vigente, por concepto de leche y carne, respectivamente. Los recursos correspondientes a este incremento se asignarán en un cincuenta por ciento (50%) al Programa Nacional de Erradicación de Aftosa, mientras se cumplen los objetivos de la presente ley.*

- *El restante cincuenta por ciento (50%) se destinará a la constitución de un fondo de estabilización para el fomento de la exportación de carne y leche y sus derivados en los términos establecidos en el Capítulo VI de la Ley 101 de 1993.*

Nótese cómo el parágrafo 2° arriba trascrita liga los incrementos del recurso parafiscal a la erradicación de la fiebre aftosa, lo cual a su vez remite a las competencias asignadas las organizaciones de ganaderos, descritas en el art. 7° de la ley 397/97:

> *ARTICULO 7o. DE LAS ORGANIZACIONES DE GANADEROS Y OTRAS. Las organizaciones de ganaderos autorizadas por el ICA y otras organizaciones del sector, para la ejecución de la campaña contra la fiebre aftosa, además de cumplir con sus objetivos estatutarios, deberán dedicarse a combatir esa enfermedad, de acuerdo con las normas establecidas sobre la materia.*
>
> *PARAGRAFO UNICO. El registro de vacunación ante el ICA estará sujeto a la aplicación del biológico o a la supervisión de su aplicación por parte de las organizaciones ganaderas, cooperativas y otras organizaciones autorizadas por este instituto donde ellas existan.*

Descendiendo al asunto objeto de análisis, es claro que el recurso parafiscal administrado debe destinarse de manera necesaria al cumplimiento de los cometidos trazados por el legislador para este, y (para el caso de la condición detectada en el hallazgo) específicamente a la erradicación de la fiebre aftosa.

Las organizaciones de ganaderos pueden, por supuesto, ser partícipes de tales recursos en tanto contribuyen sus miembros a la bolsa común constituida por el recurso parafiscal, más es claro igualmente que si bien su actividad puede ser diversa (conforme a sus propios estatutos), en lo que respecta a la inversión del

recurso público, sólo podrán emplearlo conforme a lo definido por el legislador, y en el caso específico tal uso se concentra en combatir la enfermedad. Las demás funciones, por sustracción de materia, habrán de ser cubiertas con sus recursos propios.

Visto lo anterior se tiene que los gastos a que refiere la observación y que son cubiertos con recursos parafiscales nada tienen que ver con la erradicación de la enfermedad, sino que corresponden a gastos administrativos (arrendamientos, internet, etc.) de las organizaciones de ganaderos que deberían ser cubiertos con recursos propios de estos, ya que el art. 2.13.6.1.5 del Decreto 1071 de 2015 de manera puntual define que deben contar tales organizaciones con la infraestructura y personal necesario para el cumplimiento de sus funciones administrativas propias.

Ahora con respecto a la no provisión de recursos para el cumplimiento de la labor que les fuere encomendada a las OEGA`s, se estima que el esquema normativo descrito en precedencia arroja como resultado necesario que son las actividades necesarias para la erradicación de la enfermedad las que pueden ser cubiertas con recursos públicos, no así otras que el reglamento señala son del claro resorte de las organizaciones ganaderas como parte de la infraestructura administrativa con la que deben contar para cumplir con sus propósitos estatutarios y de erradicación de la enfermedad. No se trata de una ausencia de provisión de recursos para el cumplimiento de una función encomendada por el Estado a los privados, sino de asegurar que estos se destinen puntualmente al cumplimiento de las previsiones del legislador.

En cuanto al desconocimiento del principio de seguridad jurídica que se tradujo en una vulneración a la confianza legítima con que se venía dando el manejo de tales recursos, es preciso considerar que si por la razón que fuere en el pasado la CGR no expresó inconformidad frente al manejo del recurso en los términos a que refiere la observación ello no se traduce en una suerte de *"cosa juzgada"* que impida al ente de control pronunciarse al respecto, cuando quiera que se detecten situaciones que no se acompasan con el ordenamiento jurídico vigente.

Respecto de la respuesta de alcance se observa que el sujeto de control presenta los siguientes bloques argumentales:

1. Los costos fijos están diseñados precisamente para el apoyo operativo de las OEGAs, ya que las campañas de vacunación representan para ellos gastos extraordinarios y excepcionales. Su aprobación ha sido hecha por la Junta Directiva del FNG desde 1998, sin que se hubiesen presentado cuestionamientos sobre el particular por parte de la CGR en el pasado.

2. Atenta contra el principio de seguridad jurídica el abrupto cambio de postura de la CGR sobre la materia.

3. Los recursos parafiscales no se destinan exclusivamente al apoyo de las gestiones relativas a vacunación, sino al apoyo general del gremio ganadero.

Al respecto debe indicarse que, en efecto, los recursos parafiscales son concebidos como recursos que no hacen parte de la bolsa común estatal y que están destinados para el beneficio del gremio en cuyo favor se consagra la existencia de tal recurso. Sin embargo, como en su momento se indicó, no se traduce ello en plena liberalidad por parte del gremio beneficiario para el empleo del recurso recaudado, toda vez que este sólo puede emplearse para aquellos específicos propósitos establecidos por el legislador al momento de crear la cuota del caso, que se encuentran definidos en el art. 4° de la ley 89/93, en consonancia con lo señalado por los art. 1° y 7° de la ley 395/97, referidos al propósito de erradicación de la fiebre aftosa y el papel de las OEGA`s en tal labor.

No se desconoce que los recursos parafiscales definidos en la ley arriba mencionada se encuentran concebidos para el apoyo del gremio ganadero en general, pero tampoco puede dejarse de lado que existen requisitos puntuales indicados a nivel legal para la habilitación de las OEGA`s como entes ejecutores de la campaña contra la fiebre aftosa (Art. 2.13.6.1.5 del decreto 1071 del 2015), dentro de los que precisamente se cuenta el contar con la infraestructura necesaria para la prestación del servicio derivado de tal labor de vacunación.

Es claro que, si una OEGA se postula para ejecutar dicha labor, debe contar con esa infraestructura previa y asumir la cobertura de los costos asociados a su mantenimiento, sin que tales gastos puedan considerarse como extraordinarios o excepcionales ya que, con independencia de la realización de las campañas de vacunación respectivas, los gastos derivados del sostenimiento de la infraestructura de la entidad se van a seguir produciendo con regularidad. La ausencia de rubro presupuestal destinado al cubrimiento de tales gastos implicaría que la OEGA postulante no cumpla de manera plena con los requisitos de habilitación del servicio definidos en la norma recopilatoria arriba referenciada.

Tal como se mencionó al analizar la respuesta inicial de sujeto de control, la ausencia de cuestionamiento puntual por parte de la CGR en oportunidades pasadas no implica que se genere una imposibilidad de análisis posterior. El principio de seguridad jurídica supone una garantía de certeza, más dicha garantía, como ha indicado la Corte Constitucional (Cfr. T -502/02) no puede invocarse de manera autónoma para desconocer la jerarquía normativa, motivo por el cual se considera que con independencia de la manera en que en el pasado se hubiesen

ejecutado los recursos, la redacción del art. 2.13.6.1.5 del Decreto 1071 del 2015 es clara al indicar que compete a las OEGA`s el contar con la infraestructura requerida para la prestación de los servicios derivados de las labores de vacunación y consecuentemente es de sus resorte la asunción de los gastos ordinarios derivados del mantenimiento de esta.

Por tanto, se valida la observación como hallazgo en los mismos términos en que fue comunicada.

**Hallazgo 03 – Ordenes de servicio cursos de formación en salud animal - Cumplimiento de procedimientos contractuales**

El PROCEDIMIENTO *ADQUISICIÓN DE BIENES Y/O SERVICIOS V3.0* establece en sus numerales 4.5, 4.5.1 y 5.4.4:

> *4.5. De la Selección de proveedores Como regla general todas las compras de bienes y/o servicios deberán hacerse previa consulta de los precios de mercado, mediante mínimo tres (3) cotizaciones, entre los proveedores incluidos en la Base de datos de FEDEGAN.*
>
> *Cuando se trate de compras cuyo valor no exceda de 2.5 SMMLV se deberán solicitar al menos dos (2) cotizaciones.*
>
> *Se podrá solicitar solo una cotización para aquellos bienes y/o servicios que por su naturaleza o las condiciones del mercado sean suministrados por un solo proveedor o cuya selección se deba a las características técnicas calificadas por la unidad competente.*
>
> *Para efectos de ser aceptado dentro del listado de proveedores, se seguirá* el procedimiento de Evaluación de Proveedores (GR-P03).
>
> *i. Contenido del informe de supervisión (Aplica para contratos y ordenes de servicio y compra)*
>
> *El informe de la supervisión debe contener lo siguiente:*
>
> - *El número de contrato, orden de compra o servicio*
> - *Nombre del supervisor*
> - *Nombre del contratista*
> - *Número de Identificación*
> - *Fecha de suscripción del Contrato orden de compra o servicio*

- *El objeto del contrato, orden de compra o de servicio*
- *Plazo de Ejecución, orden de compra o de servicio*
- *Fecha de Iniciación, orden de compra o de servicio*
- *Fecha de Finalización, orden de compra o de servicio*
- *Las actividades realizadas en cumplimiento del objeto del contrato, orden de compra o servicio.*
- *Si la contratación establece la entrega de bienes, debe igualmente relacionarlos: - Características de los bienes entregados - Cantidad - Relacionar la institución y/o comunidad que recibió los bienes; listado de beneficiarios, municipio y departamento en el cual están ubicados. - Pruebas fotográficas de la entrega. - Actas de entrega firmadas por los beneficiarios*
- *Conclusiones del Servicio: porcentaje de cumplimiento del objeto del contrato, orden de compra o servicio.*
- *Con base en el informe anterior el área que expide la certificación de recibido a satisfacción garantiza haber recibido el servicio y/o bien a entera satisfacción, contratado en la orden de servicio, de compra o contrato, de acuerdo con las condiciones pactadas en cuanto a cantidad, valor, calidad, oportunidad, lugar, etc., en aras de salvaguardar y proteger los recursos del FNG.*

Revisadas las órdenes de servicio 88, 89 y 90 de 2021 suscritas entre el FNG-FEDEGAN (esta última como administradora de las cuotas de fomento ganadero y lechero) y la Sociedad de agricultores y ganaderos de Nariño SAGAN se detectaron las siguientes situaciones:

1. En las órdenes suscritas con SAGAN, el informe del interventor omite la conclusión del servicio prestado.

2. Para el caso de las ordenes 88 y 89 de 2021, por su cuantía (menos de 2.5 SMLMV) debía contarse con al menos dos cotizaciones. Para el caso de la orden 90 de 2021 debían ser 3. Estas no se encuentran en el expediente. Las que reposan en el expediente (todas del 10/02/2021) son intenciones de participación mas no cotizaciones como tal.

Estas situaciones son causadas por la ausencia de seguimiento a los procedimientos contractuales definidos por el FNG ocasionando un riesgo para la correcta ejecución y seguimiento de las órdenes.

Hallazgo con connotación administrativa.

**Respuesta del auditado a la observación**

*"Damos respuesta a cada uno de los numerales de la presente observación así:*

1. *En las órdenes suscritas con SAGAN el informe del interventor omite la conclusión del servicio prestado.*

*Según la revisión realizada en la documentación, se encontró que la razón por la cual no se diligenció la casilla "conclusión del servicio prestado" en el formato de supervisión, se debió a que no se consideró aplicable puesto que la Orden de Servicios no determinaba la entrega de bienes; por otra parte, considerando que se describieron todas las actividades ejecutadas por el contratista, resulta evidente que el servicio se prestó de manera satisfactoria.*

2. *Para el caso de las ordenes 88, 89 de 2021, por su cuantía (menos de 2.5 SMLMV) debía contarse con al menos dos cotizaciones. Para el caso de la orden 90 de 2021 debían ser 3. Estas no se encuentran en el expediente. Las que reposan en el expediente (todas del 10/02/2021) son intenciones de participación más no cotizaciones como tal.*

*De acuerdo con la estrategia establecida para los cursos de formación en salud animal, es la naturaleza, objetivos, experticia y presencia regional, el criterio fundamental por el cual son las Organizaciones Ejecutoras Ganaderas que están autorizadas para la operación de los ciclos de vacunación contra fiebre aftosa y brucelosis bovina, las llamadas a desarrollar este tipo de actividad en la respectivas regiones, teniendo en cuenta además de su capacidad de convocatoria, lo que dispone el artículo 10° numeral 7 del decreto 696 de 1994, al indicar que se debe: " Propender por consolidar a las entidades gremiales existentes en las regiones y subregiones, constituidas en elementos fundamentales en la operación del Fondo Nacional del Ganado…", criterio que es igualmente compartido por la Ley 395 de 1997 y su decreto reglamentario 3044 de 1997 normas en virtud de las cuales se confiere a las entidades gremiales un papel fundamental en el desarrollo del sector ganadero. Debido a esto, únicamente se les solicitó la manifestación de intención de participación, asociada a una propuesta económica para la ejecución de las actividades. Con esta elección se logró, de manera eficiente, integrar las diferentes actividades tanto de la campaña de vacunación como de educación sanitaria, pues dada la experiencia de estas organizaciones gremiales a lo largo de más de 23 años en la ejecución exitosa del Programa Nacional para la Erradicación de Fiebre Aftosa, resultan ser las más indicadas para transmitir y hacer pedagogía en esta materia. El modelo ha demostrado buenos resultados, aceptación y optimización de recursos.*

*Para el caso de las ordenes 16, 23, 26, 67, 85, 95 y 98 de 2021 tampoco figura el número plural de cotizaciones que, conforme a la cuantía del caso, debía haberse acreditado.*

*El Procedimiento de Adquisición de Bienes y servicios en su numeral 5.3 establece como excepción en el requisito de las tres (3) cotizaciones, los casos en los cuales los bienes o servicios tengan oferta limitada y exista un número restringido de proveedores.*

*Lhaura Vet es nuestro proveedor que cuenta con marca propia de insumos y herramientas para la vacunación (Jeringa, dosificadores, pistolones, empaques y repuestos), esta empresa es un laboratorio de referencia internacional que ha sido proveedor de artículos veterinarios durante los años de existencia de la campaña de aftosa, sus productos son solicitados por todos los ganaderos a nivel nacional por razones de calidad, durabilidad, resistencia, logística de entrega y excelente servicio al cliente. Adicional a lo anteriormente expuesto, a nivel nacional en los diferentes PL, se mantiene inventario de los elementos suministrados por Lhaura Vet, por lo que un cambio de proveedor implicaría una pérdida significativa de recursos al implicar una inutilización de las existencias.*

3. *No se observa que el auditor interno hubiese dado su visto bueno previo a la suscripción de las diez (10) órdenes analizadas.*

*La respuesta a este numeral es la misma presentada en el numeral 3 de la Observación No. 1"*

**Análisis de respuesta**

Frente a la primera explicación dada por el sujeto de control se tiene que el PROCEDIMIENTO *ADQUISICIÓN DE BIENES Y/O SERVICIOS V3.0* establece en su numeral 4.5.1 los elementos que deben consignarse en el informe del supervisor, brindándose además la aclaración de que tales elementos aplican por igual tanto a contratos como a órdenes de servicio y compra. No se encuentra que consigne el numeral mencionada alguna excepción en razón a que la orden de servicios no determine la entrega de bienes, siendo preciso señalar que con independencia del alcance de una orden o contrato en particular es perfectamente posible determinar si está o aquel fueron satisfactoria o insatisfactoriamente cumplidos.

Es igualmente pertinente señalar que, si bien puede inferirse el nivel de cumplimiento de una orden o contrato a partir de los soportes de ejecución, el procedimiento mencionado en el párrafo precedente no establece excepciones frente al deber del supervisor del contrato de concluir frente al servicio prestado por

lo que de todas maneras es preciso que aquel cumpla con dicha etapa del procedimiento. Por tanto, al no estar las explicaciones dadas por el sujeto de control llamadas prosperar es preciso reafirmar el alcance de esta sección de la observación.

Respecto del segundo numeral debe indicarse que no se cuestiona la probidad e idoneidad del proveedor del servicio a que refieren las órdenes 88, 89 y 90 sino que no se haya cumplido con el número plural de cotizaciones a que refiere el *PROCEDIMIENTO ADQUISICIÓN DE BIENES Y/O SERVICIOS V3.0* en su numeral 4.5.

En tal sentido, no se encuentra que exista excepción consignada en el antedicho procedimiento tal que permita entender como equivalente o sustitutivo válido de las cotizaciones del caso, la intención de participación del oferente en un determinado proceso contractual. Y si bien los buenos resultados ofrecidos por un contratista en el pasado pueden ser un referente útil respecto a la idoneidad de la nueva oferta, tales no pueden sustituir válidamente los requerimientos definidos en el propio procedimiento aplicable al caso. Por tanto, se confirma el alcance de esta sección de la observación.

Respecto al proveedor Lhaura Vet en efecto se tiene que es un proveedor de bienes e insumos de marca propia por lo que bien puede ser considerado dentro de la categoría de proveedores restringidos y por tanto contemplado dentro de aquellas excepciones definidas en el numeral 5.3 del *PROCEDIMIENTO ADQUISICIÓN DE BIENES Y/O SERVICIOS V3.0.* Es preciso señalar que para este caso prosperan las explicaciones dadas por el sujeto de control bajo el entendido que al margen de las buenas prestaciones y/o calidad de los bienes e insumos para vacunación que se hayan adquirido, lo relevante es que la comercialización de estos se da bajo una marca propia, que se entiende es propiedad del proveedor, y por tanto de oferta limitada a este.

Por último, con respecto al visto bueno que debía emitir el auditor interno a las 10 órdenes analizadas, se retoma el análisis de respuesta hecho para la observación 1 y por tanto se acepta la explicación del sujeto de control.

Así las cosas, se valida la observación como hallazgo con los ajustes necesarios como producto del análisis de respuesta arriba mencionado, tanto en las fuentes de criterio como en las condiciones detectadas.

## 4.3 RESULTADOS EN RELACIÓN CON OBJETIVO ESPECÍFICO No. 2

| OBJETIVO ESPECÍFICO 2 |
|---|
| Evaluar si con los recursos parafiscales de fomento o estabilización se han realizado donaciones. |

La Ley 089 del 10 de diciembre de 1993, por la cual se establece la cuota de Fomento Ganadero y Lechero y se crea el Fondo Nacional del Ganado, en su artículo 4°, parágrafo 1° establece: *"El Fondo deberá destinar, por lo menos un 10% de sus ingresos al fomento de consumo de leche y carne en favor de los sectores de bajos ingresos."*

El Fondo Nacional del Ganado presenta el programa de Fomento al consumo, en donde su componente asistencial contiene:

- **Programa asistencial**: Donación de leche a instituciones como fundaciones, hogares de paso, ancianatos, congregaciones religiosas, que atienden población vulnerable.

- **Atención a damnificados y acciones humanitarias**: Donaciones a población víctima de desastres naturales y situaciones sociales extremas.

Para la operación de este programa, una vez seleccionadas las instituciones que harán parte del mismo, se les asignará el proveedor correspondiente de acuerdo a la zona en donde se encuentren ubicadas. Al proveedor se le definirá las cantidades del producto por beneficiario y periodicidad de entrega.

El presupuesto aprobado y ejecutado en la vigencia 2020 corresponde a:

| | PTO FINAL | I TRIM-2020 AC-006-2020 | II TRIM-2020 AC-011-2020 | III TRIM-2020 AC-015-2020 | IV TRIM AC-001-2021 | RESERVAS AC-002-2021 | EJECUCIÓN TOTAL 2020 | SALDO EN PTO GASTOS |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| *FOMENTO AL CONSUMO* | 7.624.754.936 | 632.272.280 | 2.996.512.554 | 2.082.043.208 | 1.854.926.899 | 55.423.788 | 7.621.178.729 | 3.576.207 |

Fuente: Oficio DAF-2247-21 del FNG – Respuesta a solicitud Información No.1

Y para la vigencia 2021 (hasta septiembre):

| CUENTAS | PTO APROBADO | I TRIM-2021 | II TRIM-2021 | II TRIM-2021 | EJECUCIÓN TOTAL 2021 | SALDO EN PTO GASTOS |
|---|---|---|---|---|---|---|
| *FOMENTO AL CONSUMO* | 8.636.435.833 | 1.698.992.896 | 2.473.887.554 | 1.951.275.045 | 6.124.155.495 | 2.512.280.338 |

Fuente: Oficio DAF-2247-21 del FNG – Respuesta a solicitud Información No.1

Una vez realizados los procedimientos de auditoría sobre la muestra contractual, se presentaron los siguientes hallazgos:

**Hallazgo No. 04 – Cumplimiento y supervisión objeto Orden de Servicios 095 de 2020.**

A partir del programa de Fomento al Consumo, a través del cual se fomenta el consumo de carne y leche en los sectores de bajos ingresos, de acuerdo con lo que establece la Ley 89 de 1993 en el artículo 4°, parágrafo 1°, se realizó evaluación a contratación asociada al mismo durante la vigencia 2020 hasta septiembre de 2021.

Igualmente, se verificó el manual de contratación del FNG Versión No.2.0, en donde su numeral 4.5- Deberes de los supervisores, literal b) menciona:

> *"En las ordenes de servicio o compra:*
>
> *(...)*
>
> - *Exigir la información que considere necesaria para verificar la correcta ejecución de la orden y para ejercer de manera general el control de la misma.*
> - *Exigir el cumplimiento de la orden en todas y cada una de sus partes.*
> - *Elaborar un informe de supervisión para la Dirección Administrativa y Financiera con el fin de verificar que EL CONTRATISTA cumpla con el objeto y condiciones establecidas en la orden, con el fin de que se pueda proceder al pago pactado."*

Verificada la documentación anexa en cada expediente y remitida por el FNG, se identificó que en la Orden de Servicios 095 de 2020, suscrita con BQ Transporte carga y logística SAS, se determinó como objeto:

> "*Prestación de servicios de logística de transporte de 43.000 kits lácteos entrega puerta a puerta para beneficiar a la comunidad afectada por la emergencia sanitaria según OPD-FC-031-20. Servicio aprobado en el comité 10 del 04 de mayo de 2020. Se autoriza pago de anticipo por 50% del valor presente OS antes de impuestos, se requiere póliza de cumplimiento por el 10% del valor de la presente OS y póliza de un buen manejo del anticipo vigencia de póliza por el tiempo de vigencia de la Orden y 3 meses más.*"

Y los comprobantes de egreso CE 00628 del 07 de mayo de 2020 y CE 00983 del 10 de junio de 2020, indican pago Cuenta de Cobro No. 003 para anticipo 50% sobre el valor de la Orden de Servicio para logística de distribución de 43.000 kits lácteos en 4 departamentos (Caquetá, Huila, Tolima y Guajira) y Pago factura No. BOG-10076 por servicio de transporte para distribución de 43.000 kits lácteos en 4 departamentos (Caquetá, Huila, Tolima y Guajira).

Ahora bien, según la certificación de validación de la ejecución de la orden del 03 de junio de 2020, expedida por el supervisor de la orden, se indicó que se determinó ampliar la cobertura en un departamento más (Casanare), ajustando así las cantidades de los Kits a entregar; sin embargo y si bien se expresa que el operador logístico mantuvo el precio pactado inicialmente, no se relaciona o señala el documento con el cual se tomó la decisión de ajustar las cantidades a distribuir; así mismo, tanto los comprobantes de egreso como la causación contable para el pago y registro presupuestal, se manifiesta la distribución del total de 43.000 kits, pero en la misma certificación e incluyendo la nueva zona, solo certifica la entrega de 40.000 kits lácteos.

De acuerdo a lo anterior, se evidencia que se dio cumplimiento parcial al objeto de la orden de servicios, toda vez que se modificó el mismo sin soporte alguno, para realizar la entrega de 40.000 kits y no de 43.000 según lo pactado en la misma, debido a las debilidades de seguimiento por parte de la supervisión al validar la información incompleta para aprobar el respectivo pago, ocasionando un riesgo en la ejecución y pagos de las respectivas órdenes.

Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

**Respuesta del auditado a la observación**

*"Se adjunta Acta de seguimiento No. 003 de la oficina de promoción y divulgación donde se indica la decisión de ampliar la cobertura territorial en un departamento más y ajustar las cantidades a entregar durante la campaña de ayudas humanitarias por emergencia sanitaria, adelantada en los departamentos de Casanare, Tolima, Huila, Guajira y Caquetá. Dado que se incluyó un departamento más a los inicialmente contratados, se acordó con el operador logístico para que nos mantuviera el costo inicial ya que aun cuando disminuía el número de kits a entregar, aumentaba el recorrido de estas entregas.*

*Del mismo modo se realizó reconteo de las planillas de entrega de kits, las mismas que fueron remitidas a la CGR en la primera solicitud. Esta verificación dio como resultado el registro de 38.777 kits en 600 planillas, por lo cual la diferencia es de 1.223 kits y no de 8.181 como lo manifiestan en la observación. Revisando lo*

*sucedido, el trámite de pago se realizó con el 97% de los soportes de las entregas digitalizados hasta ese momento y enviados vía wetransfer.*

*De acuerdo con lo anterior, nos comunicamos con el operador logístico y en archivo digital nos enviaron nuevamente la totalidad de las planillas, las cuales habían sido enviadas en físico a las instalaciones del FNG, pero por el home office, no habíamos tenido oportunidad de verificarlas. Teniendo en cuenta lo anterior, el registro total de entregas esta por 39.982 kits y 18 averías. De igual forma el operador logístico envía una comunicación aclarando lo sucedido y dando respuesta a los puntos solicitados por esta oficina en relación con las observaciones de la CGR.*

*En cuanto a las enmendaduras o tachones que se evidencian en algunas planillas, vale la pena mencionar que el registro se realizó de manera manual y directamente por los beneficiarios, lo cual puede generar este tipo de situaciones que no entrañan irregularidad alguna."*

**Análisis respuesta**

La CGR realizó análisis sobre los documentos allegados al equipo auditor, en los cuales se evidenció la Orden de Servicios No. 095 de 2020 suscrita entre el FNG y BQ Transporte carga y logística SAS, presentando como objeto la prestación de servicios de logística de 43.000 kits lácteos en cuatro (4) departamentos (Caquetá, Huila, Tolima y Guajira); igualmente en dicha evaluación documental se evidenció la certificación de validación de la ejecución de la orden del 03 de junio de 2020, expedida por el supervisor de la orden, indicando que se determinó ampliar la cobertura en un departamento más (Casanare) y pasando de 43.000 a 40.000 kits a entregar; ahora bien, la entidad en su respuesta, anexó copia del Acta de seguimiento No. 003 de la oficina de promoción y divulgación, en la cual se indica la decisión de ampliar la cobertura y de ajustar la cantidades a entregar, sin embargo, consultada la misma, se identifica que se encuentra firmada por el supervisor de la orden y no se manifiesta o refiere a un documento diferente en donde se determine por las partes el ajuste a realizar en el objeto; así mismo, consultado el manual de contratación del FNG para las vigencias auditadas, se encuentra el numeral 4.6-Prohibiciones del supervisor, literal d), en donde se señala: "*Realizar cualquier modificación del contrato que requiera la celebración de otro sí, adición o prórroga*".

Con relación a las planillas y las cantidades entregadas, si bien se contrató la entrega de 43.000 kits, el operador realizó la entrega de 40.000 kits, según la factura presentada por este y conforme a la observación descrita en el certificado de validación de ejecución, y si bien se identificó inicialmente una diferencia de 8.181 entre los documentos evaluados y los 40.000 kits lácteos distribuidos en los departamentos citados anteriormente, se retomó lo manifestado por la entidad

frente a los soportes suministrados por el operador logístico, realizando entonces un nuevo cálculo, sin evidenciar diferencias, pero aclarando igualmente que algunas siguen presentando diferentes enmendaduras.

Como conclusión del análisis, se determina que la misma se valida como hallazgo, pero ajustando y retirando lo referente a las diferencias de los reportes de las planillas, pero manteniendo como condición la modificación de la Orden de servicios sin soporte alguno que valide el ajuste en su objeto.

**Hallazgo No. 5: Entrega por beneficiario- Orden de Servicios FEDEGAN-FNG-20-0112.**

En la evaluación contractual del programa de Consumo al Fomento se identificó la orden de servicios FEDEGAN-FNG-20-0112 suscrita con BQ Transporte carga y logística SAS, con el objeto de: "*Operador logístico que se encargara de la entrega de los 35.000 mil kits producidos por la cooperativa de lechera de la región, las entregas se realizaran PAP (puerta a puerta) en los departamentos de Arauca, Atlántico y Chocó (...)".*

Así mismo, se evidenció oficio OPD - FC - 049- 20 del 27 de mayo de 2020 dirigido por el Jefe de Oficina de Promoción y Divulgación del FNG como supervisor a la Dirección administrativa y financiera del FNG, solicitando la inclusión en el comité de compras del FNG e indicando que los lineamientos generales de la cotización correspondían a:

*"(...)- Distribución PAP con el equipo humano requerido por el vehículo, cumpliendo la dotación de salud requerida y las prácticas de higiene solicitadas por el Ministerio de Salud.*
*(...)- Certificados de entrega del producto por cada beneficiario."*
Igualmente, para la respectiva supervisión de la orden de servicios, se identificó el manual de contratación del FNG Versión No.2.0, en donde su numeral 4.5- Deberes de los supervisores, literal b) menciona:

> *"En las ordenes de servicio o compra:*
>
> *(...)*
>
> - *Exigir la información que considere necesaria para verificar la correcta ejecución de la orden y para ejercer de manera general el control de la misma.*
> - *Exigir el cumplimiento de la orden en todas y cada una de sus partes.*
> - *Elaborar un informe de supervisión para la Dirección Administrativa y Financiera con el fin de verificar que EL CONTRATISTA cumpla con el objeto y condiciones establecidas en la orden, con el fin de que se pueda proceder al pago pactado."*

En las pruebas realizadas, se identificó certificación del 23 de julio de 2020, firmada por el supervisor de la orden, la cual indica que se ejecutó a satisfacción la prestación de servicios profesionales en transporte y entregas de kits lácteos; sin embargo, revisados los soportes de las actas de entrega a los beneficiarios no se evidenciaron las referentes al departamento de Arauca y en los municipios de Atlántico (Barranquilla, Juan de Acosta, Malambo, Manatí, El Piojo, Puerto Colombia, Sabanalarga y Soledad) se presentan planillas en donde se registra personas naturales recibiendo 3.000 kits, 100 kits, 300 kits, entre otros, sin tener en cuenta lo establecido en los lineamientos generales de la cotización, en donde se establece que se deben presentar certificados de entrega del producto por cada beneficiario.

Lo anterior se genera por debilidades de seguimiento por parte de la supervisión al validar la información que no corresponde a los lineamientos generales, para aprobar el respectivo pago de las entregas puerta a puerta de los respectivos kits, ocasionando un riesgo en la ejecución de las respectivas órdenes.

Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

**Respuesta del auditado a la observación**

*"Se adjunta Acta de seguimiento No. 004 de la oficina de promoción y divulgación donde se indica la decisión de cambiar uno de los departamentos incluidos inicialmente en la campaña, se cambió Arauca por Bolívar, así como la distribución definitiva de kits lácteos por departamento.*

*En cuanto al servicio desarrollado por el operador logístico, el mismo fue ejecutado a satisfacción ya que cumplió con los requisitos de entrega, donde:*

*Por solicitud de Asoganorte (se adjunta carta) la OPD le asignó 15.450 kits con el fin de apoyar la campaña humanitaria adelantada por ellos en los departamentos de Atlántico, Magdalena y Bolívar. Para facilitar esta labor, se le dieron los datos de Asoganorte al operador logístico para que se coordinara el punto de entrega de dichos kits. Por esta razón, en las planillas se relacionan entregas significativas a personas naturales, quienes fueron designadas por el equipo de Asoganorte para recibir los kits y poder desarrollar la campaña humanitaria.*

*Vale la pena mencionar que con el fin de apoyar la emergencia humanitaria ocasionada por el COVID-19, fueron concebidas dos acciones, la primera consistió en entregar leche o productos lácteos a instituciones tales como: Fundaciones, Congregaciones religiosas, Junta de acción comunal, comités ganaderos,*

*organismos de apoyo humanitario entre otros, que así lo solicitaron, con el fin de contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de la población menos favorecida, generalmente esta donación se entregó a la institución como complemento para mercados que dichas ONGS gestionaban para sus beneficiarios.*

*La segunda estrategia fue "La Ruta Blanca de la Esperanza" la cual consistió en realizar la entrega de kits lácteos- puerta a puerta- en barrios de estratos bajos, preferiblemente en los departamentos priorizados por el ICBF en cuanto a la recuperación nutricional de los niños. Para el desarrollo de estas estrategias se contrataron los servicios de operadores logísticos que garantizaran una óptima manipulación de los productos, siguiendo las recomendaciones en materia de higiene y bioseguridad decretadas por el gobierno nacional, con el fin de mitigar la propagación del COVID-19.*

*En algunas de las zonas impactadas, se realizaron las estrategias de manera combinada, con el fin de disminuir costos logísticos, razón por la cual en esta ocasión el operador realizó entregas PAP en el departamento de Atlántico y también realizó entregas a las personas indicadas por la entidad beneficiaria."*

**Análisis de la Respuesta**

La entidad en su respuesta, anexó copia del Acta de seguimiento No. 004 de la oficina de promoción y divulgación, en la cual se indica que los kits asignados inicialmente al departamento de Arauca serán direccionados al departamento de Bolívar y las entregas se realizarán con el acompañamiento del comité de ganaderos de la región, toda vez que por solicitud del Comité de Ganaderos de Tame, esta actividad se desarrollará con personal de la región y acompañamiento de la cooperativa lechera de la misma; sin embargo, verificada la misma se identifica que esta se encuentra firmada por el supervisor de la orden y no se manifiesta o refiere a un documento diferente en donde se determine por las partes el ajuste en el objeto; igualmente, consultado el manual de contratación del FNG para las vigencias auditadas, se encuentra el numeral 4.6-Prohibiciones del supervisor, literal d), en donde se señala: *"Realizar cualquier modificación del contrato que requiera la celebración de otro sí, adición o prórroga".*

Con relación a las actas que se encuentran firmadas por una persona natural recibiendo entre otros 3.000 kits, se manifestó que por solicitud de Asoganorte la OPD le asignó´15.450 kits con el fin de apoyar la campaña humanitaria adelantada por ellos en los departamentos de Atlántico, Magdalena y Bolívar, y que en algunas de las zonas impactadas, se realizaron las estrategias de manera combinada, con el fin de disminuir costos logísticos, razón por la cual en esta ocasión el operador realizó entregas PAP en el departamento de Atlántico y también realizó entregas a

las personas indicadas por la entidad beneficiaria; sin embargo y retomando lo señalado en el párrafo anterior, no se evidencia soporte alguno que modificara el objeto de la orden puesto que la misma señala que las entregaran se realizarán PAP (puerta a puerta), y a su vez dentro de los lineamientos generales de la cotización se estableció los certificados de entrega del producto por cada beneficiario y las planillas remitidas, algunas se firman por persona natural y en ninguna de ellas se evidencia que se haya recibido a nombre de entidad beneficiaria o en este caso Asoganorte.

## 4.4 RESULTADOS EN RELACIÓN CON OBJETIVO ESPECÍFICO No. 3

| OBJETIVO ESPECÍFICO 3 |
|---|
| Evaluar la ejecución de los proyectos o programas silvopastoriles en el periodo comprendido entre la vigencia 2020 a septiembre 2021. |

Durante la ejecución de la actuación especial, no resultaron hallazgos asociados a dicho objetivo; sin embargo, resaltar que en las diferentes pruebas se solicitó al FNG la relación de los programas y proyectos ejecutados en actividades silvopastoriles durante la vigencia 2020 hasta septiembre de 2021, detallando los contratos asociados a cada uno de ellos; conforme a lo anterior, la entidad mediante oficio DAF-2247-21 señaló:

*"Los programas ejecutados para desarrollar proyectos ambientales que apoyen actividades silvopastoriles en 2020 y 2021 han sido los siguientes:*

***Brigadas Tecnológicas Ganaderas con Enfoque en Ganadería Sostenible***

*Es un programa de transferencia de tecnología dirigido a pequeños y medianos ganaderos, y en general a personas vinculada al sector, grupal y de bajo costo, con la realización de eventos cortos programados de manera secuencial, en el sitio donde residen los productores.*

*Se llevan a cabo mediante eventos de medio día de duración, donde los asistentes tienen la posibilidad de interiorizar la tecnología transferida, mediante las metodologías de Gestión de conocimiento y demostración de método "Aprender: Haciendo", lo que los habilita para implementarla en su finca.*

*¿Porque en ganadería sostenible?*

*Fedegan - Fondo Nacional del Ganado viene adelantando acciones de ganadería sostenible desde hace más de 12 años; desde el 2019 se ha venido desarrollando el Programa Nacional de Ganadería Sostenible que tiene previsto dentro de sus*

*acciones la ejecución de este tipo de actividades en la dimensión de persona. Las Brigadas Tecnológicas Ganaderas se empezaron a desarrollar en la vigencia 2021, en las cuales se comparten con los productores el conocimiento relacionado con los arreglos de sistemas silvopastoriles, complementando con una demostración de método de la siembra técnica de un árbol, así mismo, cada productor lleva a su finca una hoja de trabajo construida por el mismo, donde especifica las acciones a realizar en materia de sostenibilidad en su ganadería.*

*A corte de 30 de septiembre de 2021 se han realizado 141 Brigadas Tecnológicas Ganaderas en Ganadería Sostenible en las principales regiones ganaderas del país. Estas brigadas han sido ejecutadas directamente por el personal del Fondo Nacional del Ganado, por consiguiente, no se han suscrito contratos para tal fin, el gasto en que se ha incurrido es la adquisición del material vegetal con fines demostrativos y gastos de logística.*

***CONVENIO ESPECIAL DE COOPERACIÓN CIENTÍFICA Y TECNOLÓGICA No. SA-CDCCO-075-2020 DE 2020***

*Se suscribió un Convenio de Cooperación de Ciencia Tecnología e Innovación con la Gobernación de Cundinamarca y 10 municipios de Cundinamarca ubicados en las cuencas de los ríos Suarez y Bogotá, en donde el Fondo Nacional del Ganado aportó una contrapartida en dinero de $ 18.642.057 y otra en especie superior a los $ 31.000.000*

*(...)*

***Resultado de la investigación realizada en el marco del convenio:***

*Los sistemas de producción de ganadería de leche, tradicionales de los municipios objeto del estudio, presentaron variaciones importantes en cuanto al desempeño productivo, ambiental y económico. Se encontraron modelos productivos que realizan prácticas que los hacen más eficientes que otros, con lo cual se puede afirmar que los sistemas ganaderos tradicionales tienen el potencial de mejorar sus indicadores productivos, ambientales y económicos con la implementación de tecnologías de producción sostenible.*

*Se observó que la implementación de cambios de uso del suelo, a través del establecimiento de sistemas silvopastoriles, mejoramiento y uso adecuado de praderas, así como la gestión del conocimiento (servicios de acompañamiento técnico - educación) en los sistemas ganaderos tradicionales, conllevan a una reducción general de las emisiones de Gases de Efecto Invernadero y a un mejor desempeño económico con mayores utilidades en el negocio.*

*(...)*

*Otro de los proyectos desarrollados por el Fondo Nacional del Ganado como apoyo a los procesos ambientales es el contratado con el Icontec para el establecimiento de los criterios para optar por el sello ambiental colombiano en los predios bovinos y bufalinos."*

## 4.5 RESULTADOS EN RELACIÓN CON OBJETIVO ESPECÍFICO No. 4

| OBJETIVO ESPECÍFICO 4 |
|---|
| Evaluar la ejecución e inversión de los recursos públicos en el programa EMBRIOGAN. |

Durante la ejecución de la actuación especial, no resultaron hallazgos asociados a dicho objetivo; ahora bien, importante resaltar que en las pruebas realizadas se identificó que el FNG tiene el programa de Ciencia y Tecnología, el cual tiene como objetivo la cofinanciación de proyectos encaminados a generar o transferir conocimientos y técnicas que conduzcan a mejorar la productividad y rentabilidad de las empresas ganaderas o apoyar la formulación de políticas de desarrollo del sector.

Conforme a lo anterior, se solicitó a la entidad, la relación de los programas y proyectos ejecutados durante la vigencia 2020 hasta septiembre de 2021, encaminados al mejoramiento genético detallando actividades, inversiones y la contratación asociada; a su vez, se indicara su participación o cofinanciación en la ejecución del proyecto EMBRIOGAN, soportando entre otros, la contratación derivada del mismo y los soportes de desembolsos efectuados en dicho lapso.

Mediante oficio DAF-2247-21 la entidad señaló:

*"En lo referente a la solicitud de este punto le informamos que el Fondo Nacional del Ganado no ha invertido recursos parafiscales en programas de mejoramiento genético ni para la vigencia 2020 ni para lo corrido de la vigencia 2021. Informamos asimismo que no ha existido participación ni cofinanciación alguna en el programa EMBRIOGAN."*

# 5. ANEXOS

Relación contratos hallazgo No.2- Gastos administrativos de las OEGA´s.

| CONCEPTO | NOMBRE TERCERO | VR COSTOS FIJOS ENERO-JUNIO 2020 |
|---|---|---|
| CONTRATO No 16 OTRO SI No 02 I CICLO DEVACUNACION 2020 | CORPORACION ANTIOQUIA HOLSTEIN - CORPOLECHE | 9.097.146,0 |
| CONTRATO No19 OTRO SI No 03 I CICLO DEVACUNACION 2020 | COMITE REGIONAL DE GANADEROS DEL SARARE | 7.436.269,0 |
| CONTRATO No 20 OTRO SI No 03 I CICLO DEVACUNACION 2020 | COMITE DE GANADEROS DE TAURAMENA | 10.147.912,0 |
| CONTRATO No 21 OTRO SI No 03 I CICLO DEVACUNACION 2020 | COMITE DE GANADEROS DEL MUNICIPIO DE ARAUCA | 10.220.198,0 |
| CONTRATO No 43 OTRO SI No 3 y 4 I CICLO DEVACUNACION 2020 | ASOCIACION AGROPECUARIA DE SOTAQUIRA PAIPA Y DUITAMA - SOPADU | 13.502.358,0 |
| CONTRATO No 43 OTRO SI No 3 y 4 I CICLO DEVACUNACION 2020 | ASOCIACION AGROPECUARIA DE SOTAQUIRA PAIPA Y DUITAMA - SOPADU | 6.367.496,0 |
| CONTRATO No 44 OTRO SI No 02 I CICLO DEVACUNACION 2020 | FEDERACION DE GANADEROS DE BOYACA FABEGAN | 16.289.038,0 |
| CONTRATO No 45 OTRO SI No 02 I CICLO DEVACUNACION 2020 | ASOCIACION REGIONAL DE GANADEROS DE PUERTO BOYACA - ASOREGAN | 9.913.089,0 |
| CONTRATO No 46 OTRO SI No 03 I CICLO DEVACUNACION 2020 | COMITE DEPARTAMENTAL DE GANADEROS DEL CAQUETA | 11.071.883,0 |
| CONTRATO No 64 OTRO SI No 04 I CICLO DEVACUNACION 2020 | ASOCIACION DE PRODUCTORES AGROPECUARIOS DEL SAN JORGE | 11.676.192,0 |
| CONTRATO No 67 OTRO SI No 02 I CICLO DEVACUNACION 2020 | ASOCIACION DE GANADEROS FACATATIVA - ASOGANADEROS | 21.356.796,0 |
| CONTRATO No 68 OTRO SI No 03 I CICLO DEVACUNACION 2020 | ASOCIACION COMITE DE GANADEROS DE GIRARDOT | 15.612.020,5 |
| CONTRATO No 80 OTRO SI No 04 Y 05 I CICLO DEVACUNACION 2020 | ASOCIACION DE GANADEROS DE PUERTO LOPEZ | 9.294.992,0 |
| CONTRATO No 80 OTRO SI No 04 Y 05 I CICLO DEVACUNACION 2020 | ASOCIACION DE GANADEROS DE PUERTO LOPEZ | 7.530.712,0 |

| | | |
|---|---|---|
| CONTRATO No 116 I CICLO DEVACUNACION 2020 | ASOCIACION DE GANADEROS DEL ALTIPLANO CUNDIBOYACENSE Y OCCIDENTE DE BOYACA - ASOGABOY | 4.704.986,0 |
| CONTRATO No 22 OTRO SI No 03 I CICLO DEVACUNACION 2020 | COMITÉ MUNICIPAL DE GANADEROS DE HATO COROZAL | 9.198.182,0 |
| CONTRATO No 47 OTRO SI No 03 I CICLO DEVACUNACION 2020 | COMITE DEPARTAMENTAL DE GANADEROS DEL CAQUETA | 12.441.390,0 |
| CONTRATO No 52 OTRO SI No 03 I CICLO DEVACUNACION 2020 | COMITE DE GANADEROS DE CODAZZI - COGANCODAZZI | 15.714.521,0 |
| CONTRATO No 81 OTRO SI No 02 I CICLO DEVACUNACION 2020 | COMITE DE GANADEROS DEL GUAVIARE | 10.220.198,0 |
| CONTRATO No 35 OTRO SI No 02 I CICLO DEVACUNACION 2020 | COMITE DEPARTAMENTAL DE GANADEROS DE BOLIVAR | 12.206.749,0 |
| CONTRATO No57 OTRO SI No 03 I CICLO DEVACUNACION 2020 | ASOCIACION DE GANADEROS DE LA GUAJIRA - ASOGAGUA | 10.220.198,0 |
| CONTRATO No 59 OTRO SI No 03 I CICLO DEVACUNACION 2020 | COMITE DE GANADEROS Y AGRICULTORES DE FONSECA - GANAF | 10.921.239,0 |
| CONTRATO No 61 OTRO SI No 03 I CICLO DEVACUNACION 2020 | COOPERATIVA INTEGRAL AGROPECUARIA DE TECNICOS Y PROFESIONALES DE URABA NORTE - ATUN | 10.589.400,0 |
| CONTRATO No 65 OTRO SI No 03 I CICLO DEVACUNACION 2020 | COMITE REGIONAL DE GANADEROS DE SAHAGÚN - COGASA | 9.978.863,0 |
| CONTRATO No 70 OTRO SI No 03 I CICLO DEVACUNACION 2020 | ASOCIACION DE COOPERATIVAS DE PRODUCTORES DE LECHE DE GUATAVITA - ASOLEGA | 5.574.658,0 |
| CONTRATO No 71 OTRO SI No 03 I CICLO DEVACUNACION 2020 | ASOCIACION DE GANADEROS DEL VALLE DE UBATE | 4.522.792,5 |
| CONTRATO No 72 OTRO SI No 03 I CICLO DEVACUNACION 2020 | COMITE DE GANADEROS DEL QUINDIO | 9.493.179,0 |
| CONTRATO No 73 OTRO SI No 03 I CICLO DEVACUNACION 2020 | COMITE DEPARTAMENTAL DE GANADEROS Y AGRICULTORES DE CALDAS | 10.112.727,0 |
| CONTRATO No 74 OTRO SI No 03 I CICLO DEVACUNACION 2020 | COOPERATIVA DE GANADEROS Y AGRICULTORES DEL RISARALDA LTDA - CODEGAR LTDA | 11.058.338,0 |
| CONTRATO No 75 OTRO SI No 03 I CICLO DEVACUNACION 2020 | COMITE DE GANADEROS DE LA DORADA | 10.220.198,0 |
| CONTRATO No 77 OTRO SI No 03 I CICLO DEVACUNACION 2020 | ASOCIACION DE GANADEROS DE SAN MARTIN | 6.657.773,0 |
| CONTRATO No 78 OTRO SI No 04 Y 05 I CICLO DEVACUNACION 2020 | ENTE GREMIAL COMITE DE GANADEROS DEL META | 12.300.177,0 |

| | | |
|---|---|---|
| CONTRATO No53 OTRO SI No 03 I CICLO DEVACUNACION 2020 | COMITÉ DE GANADEROS DE BECERRIL | 9.971.961,0 |
| CONTRATO No 54 OTRO SI No 03 I CICLO DEVACUNACION 2020 | COMITE DE GANADEROS DE CHIRIGUANA | 8.717.437,5 |
| CONTRATO No 56 OTRO SI No 03 I CICLO DEVACUNACION 2020 | COOPERATIVA GANADERA DEL SUR LTDA - COOGANASUR | 10.767.956,5 |
| CONTRATO No 58 OTRO SI No 03 I CICLO DEVACUNACION 2020 | COMITE DE GANADEROS CAPITULO MAICAO | 10.220.198,0 |
| CONTRATO No 60 OTRO SI No 03 I CICLO DEVACUNACION 2020 | COMITE DE GANADEROS DE SAN JUAN DEL CESAR | 10.722.013,0 |
| CONTRATO No 76 OTRO SI No 03 I CICLO DEVACUNACION 2020 | ASOCIACION DE GANADEROS DEL ARIARI - AGANAR | 10.220.198,0 |
| CONTRATO No 25 OTRO SI No 02 I CICLO DEVACUNACION 2020 | COMITE REGIONAL DE GANADEROS DE YOPAL | 7.730.168,0 |
| CONTRATO No 82 OTRO SI No 03 I CICLO DEVACUNACION 2020 | FEDERACION AGROPECUARIA DE BARRANCABERMEJA Y DEL MAGDALENA MEDIO - FEDAGRO | 12.908.198,0 |
| CONTRATO No 83 OTRO SI No 03 I CICLO DEVACUNACION 2020 | FEDERACION DE GANADEROS DE SANTANDER Y SUS ZONAS DE INFLUENCIA - FEDEGASAN | 15.905.434,0 |
| CONTRATO No 84 OTRO SI No 03 I CICLO DEVACUNACION 2020 | COMITE DE GANADEROS DE NORTE DE SANTANDER - COGANOR | 10.220.198,0 |
| CONTRATO No 87 OTRO SI No 03 I CICLO DEVACUNACION 2020 | COMITE DE GANADEROS DE CIMITARRA - COGACI | 7.812.491,0 |
| CONTRATO No 88 OTRO SI No03 I CICLO DEVACUNACION 2020 | CORPORACION DE GANADEROS DEL SUR DE SANTANDER- CORGASUR | 5.217.077,0 |
| CONTRATO No 89 OTRO SI No 03 I CICLO DEVACUNACION 2020 | COMITE DE GANADEROS DEL TOLIMA | 7.460.216,0 |
| CONTRATO No 90 OTRO SI No 03 I CICLO DEVACUNACION 2020 | COMITE DE GANADEROS DE PURIFICACION Y EL SUR DEL TOLIMA | 9.740.469,0 |
| CONTRATO No 91 OTRO SI No 03 I CICLO DEVACUNACION 2020 | ASOCIACION DE GANADEROS DEL CENTRO DEL HUILA - ASOGACENTRO | 6.122.903,0 |
| CONTRATO No 92 OTRO SI No 03 I CICLO DEVACUNACION 2020 | COMITE DE GANADEROS DEL HUILA | 10.220.198,0 |
| CONTRATO No. 93 PRIMER CICLO DE VACUNACION 2020 | SOCIEDAD DE AGRICULTORES Y GANADEROS DE NARIÑO - SAGAN | 43.452.245,5 |
| CONTRATO No 104 OTRO SI No 01 I CICLO DEVACUNACION 2020 | COMITE DE GANADEROS DEL BAJO MAGDALENA | 9.232.646,0 |
| CONTRATO No 85 OTRO SI No 04 y 05 I CICLO DEVACUNACION 2020 | COMITE DE GANADEROS DE LA HOYA DEL RIO SUAREZ | 27.664.831,0 |

| | | |
|---|---|---|
| CONTRATO No 86 OTRO SI No 03 I CICLO DEVACUNACION 2020 | FERIA GANADERA DE SANTA ROSA S.A.S.-FEGADESAN | 5.217.077,0 |
| CONTRATO No 94 OTRO SI No 03 I CICLO DEVACUNACION 2020 | COMITE MUNICIPAL DE GANADEROS DE PUERTO ASIS- COGANASIS | 9.654.850,0 |
| CONTRATO No 62 OTRO SI No 04 Y 05 I CICLO DEVACUNACION 2020 | FEDERACIÓN GANADERA DE CORDOBA GANACOR | 26.061.502,0 |
| CONTRATO No 37 OTRO SI No 03 I CICLO DEVACUNACION 2020 | FEDERACION COLOMBIANA DE GANADEROS | 11.572.932,0 |
| CONTRATO No 115 I CICLO DE VACUNACION 2020- PL ARIGUANI | FEDERACION COLOMBIANA DE GANADEROS | 4.048.531,0 |
| CONTRATO No 49 OTRO SI No 5 y 6 I CICLO DEVACUNACION 2020 | COOPERATIVA DE GANADEROS DEL CENTRO Y NORTE DEL VALLE DEL CAUCA - COGANCEVALLE | 15.611.500,0 |
| CONTRATO No 103 OTRO SI No 01 I CICLO DEVACUNACION 2020 | ASOCIACION PARA EL DESARROLLO REGIONAL DE GANADEROS Y PRODUCTORES AGROPECUARIOS-ASODEGAR | 7.632.390,0 |
| CONTRATO No 114 I CICLO DE VACUNACION 2020 | COMITE DE GANADEROS DE TRINIDAD | 6.229.866,0 |
| CONTRATO No. 105, OTROSI No. 2 CICLOS I DE VACUNACIÓN VIGENCIA 2020 | FEDERACION COLOMBIANA DE GANADEROS | 5.361.006,0 |
| CONTRATO No. 102, OTROSI No. 2 CICLOS I DE VACUNACIÓN VIGENCIA 2020 | FEDERACION COLOMBIANA DE GANADEROS | 4.728.210,0 |
| CONTRATO No. 107, OTROSI No. 2 CICLOS I VACUNACIÓN VIGENCIA 2020 | FEDERACION COLOMBIANA DE GANADEROS | 3.372.398,0 |
| CONTRATO No 13 OTRO SI No 4 Y 5 I CICLO DEVACUNACION 2020 | ASOCIACION GREMIAL DE GANADEROS ASOGANS | 20.118.583,0 |
| CONTRATO No 64OTRO SI No 05 I CICLO DE VACUNACION 2020 | ASOCIACION DE PRODUCTORES AGROPECUARIOS DEL SAN JORGE | 11.676.192,0 |
| CONTRATACION No. 37 CICLO I 2019 | FEDERACION COLOMBIANA DE GANADEROS | 3.426.206,0 |
| CONTRATO No 15 OTRO SI No 02 I CICLO DEVACUNACION 2020 | COOPERATIVA COLANTA | 9.961.061,0 |
| CONTRATO No 17 OTRO SI No 02 I CICLO DEVACUNACION 2020 | COMITE REGIONAL DE GANADEROS DE PUERTO BERRIO - COREGAN | 8.271.870,0 |
| CONTRATO No 24 OTRO SI No 02 I CICLO DEVACUNACION 2020 | COMITE MUNICIPAL DE GANADEROS DE PAZ DE ARIPORO | 10.220.198,0 |
| CONTRATO No 29 OTRO SI No 02 I CICLO DEVACUNACION 2020 | ASOCIACION DE GANADEROS DE LA COSTA NORTE - ASOGANORTE | 22.300.091,0 |
| CONTRATO No 30 OTRO SI No 02 I CICLO DEVACUNACION 2020 | COMITE DE GANADEROS DEL BANCO MAGDALENA - COGABAN | 10.220.198,0 |

| | | |
|---|---|---|
| CONTRATO No 31 OTRO SI No 02 I CICLO DEVACUNACION 2020 | COMITE DE GANADEROS DEL MAGDALENA | 11.242.225,0 |
| CONTRATO No 33 OTRO SI No 02 I CICLO DEVACUNACION 2020 | ASOCIACION DE GANADEROS DE SANTA ANA MAGDALENA | 10.298.590,0 |
| CONTRATO No 39 OTRO SI No 02 I CICLO DEVACUNACION 2020 | COMITE GANADEROS DEL SAN JORGE Y LA MOJANA - COGASAMO | 10.220.198,0 |
| CONTRATO No 41 OTRO SI No 02 I CICLO DEVACUNACION 2020 | ASOCIACION SUCREÑA DE GANADEROS - ASOGASUCRE | 13.286.261,0 |
| CONTRATO No 63 OTRO SI No 03 I CICLO DEVACUNACION 2020 | COMITE GANADERO DEL BAJO SINU | 14.273.710,0 |
| CONTRATO No 117 OTRO SI No 01 I CICLO DEVACUNACION 2020 | COMITE DE GANADEROS DEL AREA 5 ZIPAQUIRA | 3.903.004,0 |
| CONTRATO No 48 OTRO SI No 03 I CICLO DEVACUNACION 2020 | COMITE DE GANADEROS DEL CAUCA | 9.907.442,0 |
| CONTRATO No 50 OTRO SI No 03 I CICLO DEVACUNACION 2020 | FEDERACION DE GANADEROS DEL CESAR - FEGACESAR | 12.093.910,5 |
| CONTRATO No 51 OTRO SI No 03 I CICLO DEVACUNACION 2020 | GREMIO DE EMPRESARIOS AGROPECUARIOS- GREA | 7.079.405,0 |
| CONTRATO No 55 OTRO SI No 03 I CICLO DEVACUNACION 2020 | COMITE DE GANADEROS DEL VALLE DE ARIGUANI - COGANARI | 10.220.198,0 |
| CONTRATO No 10 OTRO SI No 2 I CICLO DE VACUNACION 2020 | ASOCIACION DE GANADEROS Y AGRICULTORES DEL BAJO CAUCA Y ALTO SAN JORGE - ASOGAUCA | 10.980.877,0 |
| CONTRATO No 11 OTROSI No 2 I CICLO DE VACUNACION 2020 | ASOCIACION DE GANADEROS DEL URABA GRANDE - AGANAR | 10.563.933,5 |
| CONTRATO No 12 OTRO SI No 02 I CICLO DEVACUNACION 2020 | ASOCIACION DE GANADEROS Y PRODUCTORES AGROPECUARIOS DEL ORIENTE ANTIOQUEÑO-ASOGAORIENTE | 8.263.778,0 |
| CONTRATO No 14 OTRO SI No 03 I CICLO DEVACUNACION 2020 | COMITÉ DEPARTAMENTAL DE GANADEROS DE ANTIOQUIA | 12.619.766,0 |
| CONTRATO No 23 OTRO SI No 02 I CICLO DEVACUNACION 2020 | COMITE DE GANADEROS DE MONTERREY | 10.166.774,0 |
| CONTRATO No 27 OTRO SI No 02 I CICLO DEVACUNACION 2020 | COMITE REGIONAL DE GANADEROS DE TAME | 10.220.198,0 |
| CONTRATO No 36 OTRO SI No 02 I CICLO DEVACUNACION 2020 | COMITE DE GANADEROS DE LA MOJANA COGAMOJANA | 11.020.107,0 |
| CONTRATO No 38 OTRO SI No 02 I CICLO DEVACUNACION 2020 | COMITE MUNICIPAL DE GANADEROS DE SAN JUAN NEPOMUCENO BOLIVAR | 9.147.923,0 |

| | | |
|---|---|---|
| CONTRATO No 40 OTRO SI No 02 I CICLO DEVACUNACION 2020 | FEDERACIÓN DE GANADEROS DE SINCE Y DE LAS SABANAS - FEGASINCE SABANAS | 10.220.198,0 |
| CONTRATO No 79 OTRO SI No 04 I CICLO DEVACUNACION 2020 | ASOCIACION DE GANADEROS DEL MUNICIPIO DE PUERTO GAITAN | 8.760.739,0 |
| CONTRATO No 106 OTRO SI No 01 I CICLO DEVACUNACION 2020 | COMITE DE GANADEROS DEL ALTO SINU - GANALTOS | 12.629.655,0 |
| CONTRATO No. 28, PROYECTO LOCAL ARIGUANI | COMITE DE GANADEROS DE SAN ANGEL COMGANAS | 5.063.771,0 |
| | TOTAL | **987.825.832,5** |