CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

CONTRALORÍA DELEGADA PARA EL SECTOR AGROPECUARIO

AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO CONTROL Y TRAZABILIDAD EN LA EXPEDICIÓN DE GUÍAS DE MOVILIZACIÓN ANIMAL Y LA GESTIÓN DE LA CUOTA PARAFISCAL DE FOMENTO GANADERO
INSTITUTO COLOMBIANO AGROPECUARIO -ICA Y FONDO NACIONAL DEL GANADO -FNG, ADMINISTRADO POR LA FEDERACIÓN COLOMBIANA DE GANADEROS -FEDEGAN
VIGENCIA 2025

CGR – CDSA No. 01075
JUNIO DE 2026
CAT_223_2026_1

INFORME AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO CONTROL Y TRAZABILIDAD EN LA EXPEDICIÓN DE GUÍAS DE MOVILIZACIÓN ANIMAL Y LA GESTIÓN DE LA CUOTA PARAFISCAL DE FOMENTO GANADERO
INSTITUTO COLOMBIANO AGROPECUARIO -ICA Y FONDO NACIONAL DEL GANADO -FNG, ADMINISTRADO POR LA FEDERACIÓN COLOMBIANA DE GANADEROS -FEDEGAN
VIGENCIA 2025

Contralor General de la República	Carlos Hernán Rodríguez Becerra
Contralor Delegado	Anwar Salim Daccarett Alvarado
Directora de Vigilancia Fiscal	Diego Alberto Ospina Guzmán
Supervisor	Fabián Leonardo Vanegas Peña
Líder de auditoría	María Isabel Natera Barrios
Auditores	Haell Marcela Acero Bermúdez Marby Natalia Acosta Zafra Estefanny Alejandra Ávila Araújo María Camila Cuarán Guerrero Jhosser Arley Bocanegra Guerrero Jairo Armando Domínguez Clavijo

TABLA DE CONTENIDO

1. HECHOS RELEVANTES 5
2.1 OBJETIVO DE LA AUDITORÍA 10
2.1.1 Objetivo General 10
2.1.2 Objetivos Específicos 11
2.2 FUENTES DE CRITERIO 11
2.3 ALCANCE DE LA AUDITORÍA 16
2.4 LIMITACIONES DEL PROCESO 16
2.5 RESULTADOS EVALUACIÓN CONTROL INTERNO 16
2.6 CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA 18
2.7 RELACIÓN DE HALLAZGOS 20
2.8 PLAN DE MEJORAMIENTO 21
3 RESULTADOS DE LA AUDITORÍA 22
3.1 RESULTADOS GENERALES SOBRE EL ASUNTO O MATERIA AUDITADA 22
3.2 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 1 22
3.2.1 Hallazgo N.º 1. Consistencia de la información reportada en el SINIGAN sobre Guías Sanitarias de Movilización Interna -GSMI. (A) (D_1) (P_1) COH_4643_2026-1-AU-CU 22
3.2.2 Hallazgo N.º 2. GSMI en estado "en tránsito" en el aplicativo SINIGAN. (A) (D_2) COH_4654_2026-1-AU-CU 38
3.2.3 Hallazgo N.º 3. Expedición de GSMI asociadas a personas naturales fallecidas como responsables de origen y destino (A) (D_3) (P_2) COH_4655_2026-1-AU-CU 49
3.2.4 Hallazgo N.º 4. Expedición de GSMI asociadas a personas menores de edad como responsables de origen y destino (A) (D_4) COH_4656_2026-1-AU-CU 58
3.2.5 Hallazgo N.º 5. Establecimientos con código SIT repetido en el SINIGAN (A) COH_4657_2026-1-AU-CU 67
3.2.6 Hallazgo N.º 6. Asignación de roles de usuario con permisos compartidos en el SINIGAN (A) (D_5) COH_4658_2026-1-AU-CU 76
3.2.7 Hallazgo N.º 7. GSMI con destino a explotaciones ganaderas registradas a nombre de Red Cárnica (A) COH_4704_2026-1-AU-CU 85
3.3 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 2 93
3.3.1 Hallazgo N.º 8. Actividad gestión de recaudo Fedegan (A) COH-4688_2026-1-AU-CU 94
3.4 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 3 100

3.4.1 Hallazgo N.º 9. Transferencia cuota de Fomento Ganadero Frigorífico F.S.I S.A.S. – Construcciones e Inversiones Iberia S.A.S., Bogotá D.C. (A) (D_6) (P_3) (OI_1) (F_1) COH_4674_2026-1-AU-CU 100

3.4.2 Hallazgo N.º 10. Transferencia cuota de Fomento Ganadero municipio de Lorica, Córdoba. (A) (D_7) (P_4) (OI_2) (F_2) - COH_4664_2026-1-AU-CU 107

3.4.3 Hallazgo N.º 11. Transferencia Cuota de Fomento Ganadero Planta de Beneficio animal PROAGRO Ldta., Cundinamarca (A) (D_8) (P_5) (OI_3) (F_3) COH_4638_2026-1-AU-CU . 115

3.4.4 Hallazgo N.º 12. Transferencia Cuota de Fomento Ganadero Planta de Beneficio Animal Oiba, Santander (A) (D_9) (P_6) (OI_4) (F_4) COH_4670_2026-1-AU-CU 122

3.4.5 Hallazgo N.º 13. Transferencia Cuota de Fomento Ganadero Centro de Soluciones Agroindustriales Frigousme S.A.S. (A) (IP_1) COH_4717_2026-1-AU-CU 132

3.4.6 Hallazgo N.º 14. Transferencia Cuota de Fomento de Carne Operadora Frigourabá S.A.S - Antioquia (A) (IP_2) COH_4661_2026-1-AU-CU 140

3.4.7 Hallazgo N.º 16. Transferencia Cuota de Fomento de Carne Frigorífico Regional Sabana de Occidente S.A.S. - Cundinamarca (A) (D_{10}) (P_7) (OI_5) (F_5) COH_4662_2026-1-AU-CU 147

3.4.8 Hallazgo N.º 16. Transferencia Cuota de Fomento Ganadero Matadero la Virginia-Paso Real S.A.S, Risaralda (A) (D_{11}) (P_8) (OI_6) (F_6) (PAS_1) COH_4640_2026-1-AU-CU 154

3.4.9 Hallazgo N.º 17. Transferencia Cuota de Fomento de Carne Central de Sacrificio de Risaralda S.A-CSR S.A - Planta de Beneficio Guayabito - Risaralda (A) (D_{12}) (P_9) (OI_7) (F_7) COH_4663_2026-1-AU-CU 164

3.4.10 Hallazgo N.º 18. Transferencia cuota de Fomento Ganadero Planta San Sebastián de Mariquita, Tolima. (A) (D_{13}) (P_{10}) (OI_8) (F_8) COH_4681_2026-1-AU-CU 171

3.4.11 Hallazgo N.º 19. Transferencia cuota de Fomento Ganadero Planta de Beneficio Frigorinoquia Zomac S.A.S., Casanare. (A) (D_{14}) (OI_9) (F_9) (BA_1) COH_4701_2026-1-AU-CU 182

4.4 BENEFICIOS DEL PROCESO AUDITOR 190

4.5 ATENCIÓN DE DENUNCIAS Y DERECHOS DE PETICIÓN 191

4.6.1 SIPAR 2026-368093-82111-D 192

4.6.2 SIPAR 2026-377324-82111-SE 194

1. HECHOS RELEVANTES

Operación del SINIGAN V.5 y trazabilidad bovina y bufalina en Colombia

El Sistema Nacional de Identificación e Información de Ganado Bovino –SINIGAN hace parte del Sistema Nacional de Identificación, Información y Trazabilidad Animal –SNIITA, creado mediante la Ley 1659 de 2013 como un sistema integrado de instituciones, procesos, normas, datos e información, orientado a garantizar la trazabilidad animal desde la producción primaria hasta el consumidor final. En virtud de esta ley y de la Resolución 133 de 2016 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural –MADR, el Instituto Colombiano Agropecuario –ICA, asumió la administración y operación del sistema, responsabilidad que no solo comprende la gestión tecnológica de la plataforma, sino también la integridad, confiabilidad y trazabilidad de la información utilizada para el control sanitario y la movilización animal en el país.

Antes de la implementación de SINIGAN, la información pecuaria utilizada para la identificación, movilización y trazabilidad animal se encontraba distribuida en diferentes plataformas. SINIGAN administraba la identificación bovina y bufalina; SIGMA era utilizado por el ICA para la expedición de las Guías Sanitarias de Movilización Interna –GSMI y SAGARI, administrado por FEDEGAN, consolidaba información relacionada con predios, vacunación e inventario ganadero, utilizada como insumo para los procesos de movilización animal.

El funcionamiento paralelo de estas plataformas llevó al ICA a solicitar en 2020 una consultoría al Banco Mundial, con el propósito de evaluar la alternativa más adecuada para integrar los servicios pecuarios y avanzar hacia una base de datos única. En el marco de dicha consultoría, el Banco Mundial recomendó consolidar en SINIGAN las funcionalidades de SIGMA y SAGARI, al considerarse la plataforma más robusta para integrar información de predios, productores, identificación animal y movilización.

Con base en este concepto técnico, el ICA adelantó entre 2022 y 2025 la estructuración, desarrollo e implementación de nuevos módulos dentro del SINIGAN, especialmente los relacionados con movilización animal y registro de predios. Este proceso fue desarrollado bajo modalidad *in house*, mediante funcionarios y contratistas vinculados directamente a la entidad.

En desarrollo de ese proceso, en abril de 2024, se realizó la migración del módulo de movilización desde SIGMA hacia SINIGAN y la plataforma entró en operación con módulos asociados a la expedición de GSMI, bonos de venta, registro de transportadores, registro de hierros e identificación individual bovina y bufalina.

Sin embargo, la Gerencia del ICA que se encontraba a cargo para la época autorizó el inició de la operación del sistema mientras la estructura de la base de datos y componentes esenciales del módulo de movilización aún se encontraban en ajuste y normalización. Esta

condición afectó la correspondencia de la información migrada desde SIGMA hacia SINIGAN y llevó a habilitar mecanismos de contingencia para continuar con la expedición de las GSMI. En consecuencia, el módulo de movilización entró en funcionamiento sin que estuvieran consolidadas las condiciones técnicas necesarias para garantizar la estabilidad del sistema, la integridad de los datos y la trazabilidad de la información que soporta la movilización animal.

En este contexto, a partir de la información suministrada por el ICA en el desarrollo de la auditoría, así como de los cruces y verificaciones efectuadas por el equipo auditor, la CGR evidenció situaciones que afectan la administración, validación y trazabilidad de la información registrada en SINIGAN V.5. Se identificaron bases de datos extraídas del mismo sistema y correspondientes a la misma vigencia, con diferencias en el número de guías, en los estados y en la cantidad de animales registrados; guías que aparecen cerradas en una fuente y posteriormente figuran nuevamente en estado “En tránsito”; y más de 66 mil GSMI que permanecían en este último estado, algunas con más de un año desde su expedición, sin certeza sobre el destino final de los animales movilizados.

Igualmente, se encontraron registros en los que personas fallecidas aparecen como responsables de origen o destino de movilizaciones; casos asociados a menores de edad sin evidencia suficiente que respalde la gestión de solicitud de movilización por parte de sus padres o tutores debidamente acreditados; empresas cuyo nombre y NIT fueron utilizados en guías que manifestaron desconocer; y usuarios con permisos compartidos entre perfiles administrativos y operativos.

Estos hechos generan incertidumbre sobre aspectos esenciales de la trazabilidad animal, como la identificación real de quienes intervinieron en la movilización, el origen de los animales, el destino autorizado y su recepción efectiva. En consecuencia, se afecta la confiabilidad de la información registrada en SINIGAN como base oficial para el seguimiento, control y verificación de la trazabilidad bovina y bufalina en el país.

Las inconsistencias identificadas adquieren relevancia si se tiene en cuenta que SINIGAN es la plataforma oficial que soporta la trazabilidad bovina y bufalina en Colombia. Por tanto, las deficiencias en la calidad, integridad y validación de sus registros inciden directamente en procesos esenciales como la movilización animal, el control sanitario, la identificación de responsables, el seguimiento del inventario ganadero y el control de la comercialización de ganado.

Sus efectos también trascienden el ámbito nacional, teniendo en cuenta que la trazabilidad constituye un requisito clave para los procesos de exportación de carne bovina y animales en pie, así como para las negociaciones de admisibilidad sanitaria con otros países.

Aunque Colombia conserva el estatus de país libre de fiebre aftosa con vacunación, dicho reconocimiento requiere soportes oficiales confiables que permitan demostrar el origen, tránsito, destino y condiciones sanitarias de los animales y sus productos. Por ello, cuando la información registrada presenta inconsistencias o debilidades de control, se reduce la

capacidad del país para respaldar técnicamente el cumplimiento de las exigencias sanitarias ante los mercados internacionales.

En atención a estas situaciones, y bajo la nueva Gerencia del ICA, el 20 de abril de 2026 entró en operación el módulo SNIITA Bovinos y Bufalinos – SINIGAN 6.0, versión respecto de la cual la entidad viene adelantando acciones de migración, estabilización, integración y depuración de información. Si bien esta nueva versión representa una medida orientada a superar las debilidades evidenciadas en SINIGAN V.5, su implementación aún se encuentra en desarrollo y enfrenta retos asociados a la calidad de la información migrada, la integración de datos, la interoperabilidad con fuentes oficiales, la seguridad de la información y la estabilidad del servicio para los usuarios del sistema.

Plantas de beneficio de propiedad de entes territoriales administradas por particulares

En el desarrollo de la auditoría se evidenció una situación relevante relacionada con las plantas de beneficio de propiedad de los entes territoriales que son operadas o administradas por particulares. Si bien dicha operación fue delegada a terceros mediante diferentes figuras jurídicas, tales como concesiones, contratos de arrendamiento o, en algunos casos, a través de sociedades o empresas de economía mixta, esta circunstancia no exime a las administraciones municipales de ejercer seguimiento, control y supervisión sobre dichos activos públicos.

En ese sentido, a las administraciones municipales les corresponde adelantar acciones de seguimiento y control para establecer que la operación de las plantas se desarrolle conforme al marco normativo aplicable, especialmente en lo relacionado con el recaudo y transferencia de la cuota de fomento ganadero, así como con el pago del impuesto de degüello. Por tanto, la participación de particulares en la administración u operación de las plantas no excluye el deber de los entes territoriales de hacer seguimiento para el control de estos recursos y cumplimiento de sus obligaciones.

La revisión documental y las visitas fiscales permitieron evidenciar que, en algunos casos, la participación de los entes territoriales ha sido pasiva frente a la administración de las plantas de beneficio. Esta situación ha permitido que particulares asuman el control operativo de estos establecimientos sin una vigilancia institucional efectiva, al punto de identificarse casos en los que representantes de las administraciones municipales manifestaron dificultades para ingresar a las plantas o acceder a la información de su operación. Lo anterior refleja una pérdida de control sobre bienes públicos del municipio y sobre actividades que involucran obligaciones tributarias y parafiscales.

Dentro de las situaciones identificadas se evidenciaron plantas de beneficio en las que no se transfiere la cuota de fomento ganadero, no se paga el impuesto de degüello, no se recauda la cuota parafiscal o esta se liquida con tarifas de vigencias anteriores, bajo argumentos relacionados con condiciones de competitividad.

Adicionalmente, se identificaron casos en los que, aun cuando la cuota de fomento ganadero sí era recaudada, los recursos se utilizaban para fines distintos a los previstos en la Ley 101 de 1993, como el mantenimiento de infraestructura, gastos administrativos u operación de las plantas de beneficio. Si bien en las actas de visita fiscal quedó consignado que algunas plantas reconocieron dicha utilización, no se entregaron los soportes correspondientes que dieran cuenta de las inversiones realizadas con estos recursos.

La Ley 101 establece que los recursos provenientes de contribuciones parafiscales agropecuarias no son de libre disposición, sino que deben retornar al mismo subsector que los aporta. En el caso de la cuota de fomento ganadero, su uso debe orientarse a actividades que fortalezcan el sector, tales como investigación, asistencia técnica, control sanitario, comercialización, promoción del consumo, fomento de exportaciones, regulación de la oferta y la demanda, y programas económicos, sociales o de infraestructura en beneficio del subsector ganadero. En consecuencia, su utilización para cubrir gastos propios del funcionamiento de una planta de beneficio se aparta de la finalidad legal de estos recursos y genera riesgo sobre su adecuado manejo, recaudo y transferencia.

En el mismo sentido, en algunas plantas revisadas se evidenciaron falencias en la gestión administrativa y financiera de la operación, tales como ausencia de contabilidad formal, falta de facturación y manejo de registros informales sobre sacrificio, recaudos y pagos. Estas debilidades limitan la trazabilidad de los recursos, dificultan la verificación de las obligaciones parafiscales y tributarias, y reducen la capacidad de los entes territoriales para ejercer control sobre la operación de las plantas.

Si bien se identificaron administraciones municipales que han adelantado acciones legales, administrativas o judiciales para recuperar la administración, tenencia o control de las plantas de beneficio, en otros casos dichas actuaciones no han sido continuas, efectivas o suficientes. Esta falta de seguimiento permanente se refleja en las carencias e inconsistencias evidenciadas durante la auditoría, especialmente frente al recaudo, liquidación, transferencia y destinación de la cuota de fomento ganadero.

2. CARTA DE CONCLUSIONES.

Doctora
PAULA ANDREA CEPEDA RODRÍGUEZ
Gerente General
Instituto Colombiano Agropecuario -ICA

Doctor
JAIME RAFAEL DAZA ALMENDRALES
Representante Legal
Federación Colombiana de Ganaderos (FEDEGAN) – Fondo Nacional del Ganado (FNG)
Bogotá D.C.

Respetados Doctores,

La Contraloría General de la República, con fundamento en las facultades otorgadas por el Artículo 267 de la Constitución Política y de conformidad con lo estipulado en la Resolución Orgánica 022 del 31 de agosto de 2018, la Contraloría General de la República realizó auditoria de cumplimiento al Control y Trazabilidad en la Expedición de Guías de Movilización Animal realizada por el Instituto Colombiano Agropecuario -ICA y la Gestión de la Cuota Parafiscal de Fomento Ganadero adelantada por la Federación Colombiana de Ganaderos -FEDEGAN como administradora del Fondo Nacional del Ganado -FNG, durante la vigencia 2025.

Es responsabilidad de la Administración, el contenido, 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 unas conclusiones sobre el cumplimiento de las disposiciones aplicables en lo referente a la trazabilidad animal, conclusiones 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 auditoría de cumplimiento, conforme a lo establecido en la Resolución Orgánica 022 del 31 de agosto de 2018, 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 al equipo de auditoría por el Instituto Colombiano Agropecuario -ICA, la Federación Colombiana de Ganaderos -FEDEGAN como administradora del Fondo Nacional del Ganado -FNG y las plantas de beneficio.

Las observaciones fueron comunicadas oportunamente a las entidades vigiladas, garantizando el principio de contradicción y otorgando el término establecido para presentar aclaraciones y soportes adicionales. Las respuestas recibidas fueron analizadas por el equipo auditor e incorporadas en el informe. En los casos en que algunas plantas de beneficio no dieron respuesta a las observaciones comunicadas por este ente de control, el análisis se efectuó con base en la evidencia obtenida durante el proceso auditor.

Teniendo en cuenta el objetivo general, los resultados aquí detallados se refieren a las actividades y procesos adelantados por el Instituto Colombiano Agropecuario -ICA respecto al Control y Trazabilidad en la Expedición de Guías de Movilización Animal y la Federación Colombiana de Ganaderos -FEDEGAN como administradora del Fondo Nacional del Ganado -FNG en la gestión de la Cuota Parafiscal de Fomento Ganadero, durante la vigencia 2025.

2.1 OBJETIVO DE LA AUDITORÍA

El Objetivo de la auditoría fue:

2.1.1 Objetivo General

Evaluar y conceptuar la gestión adelantada por el Instituto Colombiano Agropecuario- ICA, en lo referente al control, consistencia, fiabilidad y razonabilidad en la expedición de las guías de movilización para la trazabilidad animal, así como la gestión adelantada por la Federación Colombiana de Ganaderos- FEDEGAN respecto a la administración de la cuota parafiscal y recaudo por parte de las plantas de beneficio animal durante la vigencia 2025.

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

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

2.1.2 Objetivos Específicos

1. Evaluar y conceptuar la gestión adelantada por el Instituto Colombiano Agropecuario- ICA frente al control, consistencia, fiabilidad y razonabilidad en la expedición de las guías de movilización para la trazabilidad animal durante la vigencia 2025.

2. Evaluar y conceptuar la gestión adelantada por la Federación Colombiana de Ganaderos- FEDEGAN, respecto a la administración de la cuota parafiscal recaudada y trasladada por las plantas de beneficio para la vigencia 2025.

3. Evaluar la actividad adelantada por las plantas de beneficio animal respecto a la consistencia de la información de sacrificios, recaudo y transferencia de la cuota a la Federación Colombiana de Ganaderos- FEDEGAN.

2.2 FUENTES DE CRITERIO

De acuerdo con el objeto de la evaluación, el marco legal sujeto a verificación fue:

Marco normativo del Instituto Colombiano Agropecuario –ICA

- Constitución Política de Colombia Artículos 2, 65, 209.
- Ley 489 de 1998 "Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones."
- Ley 914 de 2004, “Por el cual se crea el sistema Nacional de Identificación e Información de Ganado Bovino”.
- Decreto 4765 de 2008 “Por el cual se modifica la estructura del Instituto Colombiano Agropecuario, ICA, y se dictan otras disposiciones.”
- Decreto 3761 de 2009 “Por el cual se aprueba la modificación de la estructura del Instituto Colombiano Agropecuario, ICA.”
- Ley 1659 de 2013 “Por la cual se crea el Sistema Nacional de Identificación, Información y Trazabilidad Animal”.
- Decreto 1071 de 2015 “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural” Parte 2 título 13.
- Decreto 1766 de 2016 “Por el cual se modifican unos artículos de los Capítulos 1 y 2 del Título 5 de la Parte 13 del Libro 2 del Decreto Único del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural 1071 de 2015”
- Resolución 242 de 2007 MADR- "Por la cual se establecen los procesos y procedimientos destinados al desarrollo e implementación del Sistema Nacional de Identificación e Información del Ganado Bovino y se adoptan unas definiciones".

- Resolución 070 de 2007 MADR- “Por la cual se determinan los requisitos que habilitan a las organizaciones gremiales para expedir bonos de venta y registro de hierros”.
- Resolución 071 de 2007 MADR- “Por la cual se determinan las condiciones y forma de expedición del Bono de Venta”. Modificada por la Resolución 185 de 2007.
- Resolución 072 de 2007 MADR- "Por la cual se adopta el Manual de Buenas Prácticas de Manejo Para la Producción y Obtención de la Piel de Ganado Bovino y Bufalino".
- Resolución 377 de 2009 MADR- “Por la cual se establece el Estándar de Identificación Nacional para el sistema Nacional de Identificación e Información del Ganado Bovino-SINIGAN- y se adoptan unas definiciones”. (Resolución 338 de 2012 V2.0; Resolución 391 de 2013 V3.0).
- Resolución 378 de 2009 MADR- “Por la cual se adiciona la Resolución 242 del 5 de octubre de 2007 y se dictan otras disposiciones”.
- Resolución 380 de 2010 MADR- "Por la cual se establece la obligatoriedad de la identificación individual y registro de bovinos y bufalinos en el SINIGÁN en la Zona de Alta Vigilancia - ZAV".
- Resolución 158 de 2010 MADR- “Por la cual se dispone la homologación de registros oficiales y preexistentes como fuente de información para el Sinigán”.
- Resolución 380 de 2012 MADR- "Por la cual se establece la obligatoriedad de la identificación individual y registro de bovinos y bufalinos en el Sistema Nacional de Identificación e información de Ganado Bovino-SINIGAN en el territorio Nacional".
- Resolución 381 de 2012 MADR- "Por la cual y bufalinos se establece la obligatoriedad de la identificación individual y registro de Bovino - SINIGÁN en el Sistema en Nacional de Identificación e información de Ganado las zonas de Frontera con Ecuador y Venezuela".
- Resolución 451 de 2012 MADR- “Por la cual se delega al Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) como entidad administradora del Sistema Nacional de Identificación e Información de Ganado Bovino”.
- Resolución 341 de 2013 MADR- "Por la cual se aprueba el Plan Piloto para la Estrategia de Identificación en Bovinos y Bufalinos 2013".
- Resolución 447 de 2014 MADR- "Por la cual se adopta el Plan Piloto para la Estrategia de Identificación en Bovinos y Bufalinos".
- Resolución 133 de 2016 MADR- "Por la cual se designa al Instituto Colombiano Agropecuario como entidad administradora del Sistema Nacional de Identificación, Información y Trazabilidad Animal".
- Resolución 427 de 2018 MADR- "Por medio de la cual se reglamenta la elección del representante de la entidad gremial en la Comisión Nacional del Sistema Nacional de Identificación, Información y Trazabilidad Animal".
- Circular Externa Conjunta No. 02 de 2019 - INVIMA e ICA - comprobación, seguimiento y control obligatorio de las guías sanitarias de movilización interna

de animales (GSMI), expedidas para el transporte de animales con destino a planta de beneficio animal.

- Circular Externa Conjunta 03 de 2019 INVIMA - ICA - DIAN - lineamientos para la incautación, aprehensión y decomiso de animales, productos alimenticios de origen animal, vegetales frescos y semillas que ingresen ilegalmente a Colombia.
- Resolución 050092 de 2019 ICA- “Por medio de la cual se establecen medidas sanitarias diferenciadas en la zona libre de fiebre aftosa con vacunación en los departamentos de frontera con la República Bolivariana de Venezuela, separada del resto del país.”
- Resolución 383 de 2021 MADR- "Por la cual se reglamenta el Sistema Nacional de Identificación, Información y Trazabilidad Animal, establecido en la Ley 1659 de 2013."
- Resolución 110321 de 2021 ICA- “Por la cual se establece como obligatoria la identificación y registro de Bovinos y Bufalinos en el SINIGAN para los Departamentos y Municipios ubicados en zona de frontera con Venezuela y se dictan otras disposiciones”
- Resolución 97977 de 2021 ICA- “Por medio de la cual se establecen los requisitos para la certificación de establecimientos exportadores de bovinos y bufalinos en pie y los destinados a sacrificio para la exportación de carne y se dictan otras disposiciones”
- Resolución 115687 de 2021 ICA- “Por la cual se establecen las medidas sanitarias para la prevención, el control y erradicación de Tuberculosis Bovina en las especies bovina y bufalina en Colombia y los requisitos para certificación de predios libres de Tuberculosis Bovina”
- Resolución 90464 de 2021 ICA- “Por medio de la cual se establece el Registro Sanitario de Predio Pecuario – RSPP”
- Resolución 20792 de 2022 ICA- “Por la cual se establece la zonificación sanitaria para la fiebre aftosa en el territorio nacional” actualizada por la Resolución 08154 de 2023.
- Resolución 04703 de 2024 ICA- “Por la cual se establecen los requisitos y condiciones para habilitar operadores del sistema nacional de identificación e información de ganado bovino – SINIGAN, como agentes del Sistema Nacional de Identificación, Información y Trazabilidad Animal – SNIITA”
- Ley 610 de 2000 “Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías”. Artículos 3,6, 34, 35, 48.
- Ley 1712 de 2014 “Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones”.
- Decreto 103 de 2015 “Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 1712 de 2014 y se dictan otras disposiciones”.
- Decreto 1081 de 2015 "Por medio del cual se expide el decreto reglamentario único del sector presidencia de la república." Libro 2, Parte 1, Título 1.

Disposiciones generales en materia de transparencia y del derecho de acceso a la información pública nacional.

- Ley 1952 de 2019 “Por medio de la cual se expide el código general disciplinario se derogan la ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario”.
- Ley 2094 de 2021 “por medio de la cual se reforma la ley 1952 de 2019 y se dictan otras disposiciones”.
- Ley 80 de 1993, “Por el cual se expide el Estatuto General de la Contratación de la Administración Pública”.
- Ley 1150 de 2007, por la cual se introducen medidas para la eficiencia y transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con recursos públicos.

Marco Normativo del Fondo Nacional del Ganado, administrado por la Federación Colombiana de Ganaderos -FEDEGAN

El marco normativo para la administración de los recursos provenientes a Cuota Parafiscal de fomento ganadero y lechero se rige por el derecho privado y el contrato de administración 20190001 de enero 4 de 2019, además de las relacionadas a continuación:

- Constitución Política de Colombia, Artículos 64, 65, 66, Establece lineamientos para el Sector Agropecuario. Artículo 150 numeral 12, Establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley”. Articulo 209 Principios de la Función Administrativa, ibidem.
- Ley 0089 de 1993 “Por la cual se establece la Cuota de Fomento Ganadero y Lechero y se crea el Fondo Nacional del Ganado”
- Ley 101 de 1993 “Ley General Desarrollo Agropecuario y Pesquero”, Capitulo V - Contribuciones Parafiscales Agropecuarias y Pesqueras. Artículo 29 contribuciones parafiscales, Artículo 31 destinación de los recursos parafiscales, Artículo 32 Fondos Parafiscales.
- Decreto No. 696 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 1994 y 114, 117, 118 y 138 de 1994”. (De los mecanismos de Control Interno).
- Decreto 111 de 1996 “Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto". Artículo 29 Contribuciones parafiscales.
- Ley 395 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 y se dicta otras medidas encaminadas a este fin”.
- Decreto 3044 de 1997 “Por el cual se reglamenta la Ley 395 de 1997”

- Ley 1116 de 2006 “Por la cual se establece el Régimen de Insolvencia Empresarial en la República de Colombia y se dictan otras disposiciones.”
- Decreto No. 2255 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 – Parte 10 Fondos Parafiscales Agropecuarios y Pesqueros”
- Título 1 Capítulo 1, Capítulo 2, Título 2; Capítulo 10 Fondo de Fomento Ganadero y Lechero
- Ley 1712 de 2014 “Por medio de la cual se crea la ley de transparencia y del derecho de acceso a la información pública nacional y se dictan otras disposiciones”.
- Decreto 103 de 2015 “Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 1712 de 2014 y se dictan otras disposiciones”.
- Decreto 1081 de 2015 "Por medio del cual se expide el decreto reglamentario único del sector presidencia de la república." Libro 2, Parte 1, Título 1. Disposiciones generales en materia de transparencia y del derecho de acceso a la información pública nacional.
- Decreto 624 de 1989 "Por el cual se expide el Estatuto Tributario de los Impuestos Administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales” Artículo 635. Determinación de la tasa de interés moratorio.
- Contrato de administración 20190001, de enero 4 de 2019, suscrito entre el Ministerio de Agricultura y Desarrollo rural y la Federación Colombiana de Ganaderos FEDEGAN.
- Resolución 0532 del 29 diciembre 2023, “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”.
- Resolución No. 3814 del 27 de septiembre de 1995, “Por la cual se otorga visto bueno para la práctica de visitas de inspección a los libros de contabilidad y demás soportes contables de quienes tienen la obligación legal de recaudar y pagar la cuota de Fomento Ganadero y Lechero”.
- Procedimiento de Recaudo de la Cuota de Fomento Ganadero y Lechero, Código RC-P02, versiones 5.0 (24-09-2024) y 6.0 (17-10-2025)
- Procedimiento de Gestión de Recaudo y Cobro de Cartera en Región, Código RC-P03, versiones 8.0 (24-09-2024) y 9.0 (16-10-2025)
- Manual de Procedimiento de la Supervisión a la Gestión de Recaudo y Cartera, Código RC-P03-M01 versiones 4.0 (24-09-2024) y 5.0 (10-10-2025)
- Procedimiento Administración de la Cartera de la Cuota de Fomento Ganadero y Lechero, Código RC-P04, versiones 3.0 (24-09-2024) y 4.0 (16-05-2025)
- Manual de la Administración de la Cartera, Código RC-P04-M01, versión 2.0 (24-09-2024).
- Procedimiento de Supervisión de Plantas de Sacrificio – Punto Fijo Carne Código RC-P05 Versión 1.0 (1-04-2025).

2.3 ALCANCE DE LA AUDITORÍA

La auditoría tuvo como alcance la vigencia 2025 y comprendió la evaluación de los procesos relacionados con la expedición de Guías Sanitarias de Movilización Interna, la administración de la cuota parafiscal de fomento ganadero, así como las actividades de recaudo y transferencia efectuadas por las plantas de beneficio animal.

En el caso del ICA, se revisaron las Guías Sanitarias de Movilización Interna -GSMI expedidas durante la vigencia 2025, con especial énfasis en aquellas que tuvieron como destino plantas de beneficio animal. El análisis comprendió la verificación de los mecanismos implementados para asegurar el cierre oportuno de las guías, el seguimiento y control efectivo de la movilización de los animales, así como la veracidad, coherencia y calidad de la información consignada en dichos documentos.

En relación con FEDEGÁN–FNG, se verificó la cuota parafiscal de fomento ganadero recaudada durante la vigencia auditada, así como las acciones adelantadas para la recuperación de cartera.

Por su parte, respecto de las plantas de beneficio animal, se analizaron las actividades relacionadas con el registro y reporte de los sacrificios, el recaudo y la transferencia de la cuota parafiscal, con el propósito de verificar la coherencia, exactitud y correspondencia entre la información reportada y los recursos efectivamente trasladados.

2.4 LIMITACIONES DEL PROCESO

Durante el desarrollo del trabajo de auditoría no se presentaron limitaciones que afectaran su alcance, ejecución o resultados. No obstante, algunas plantas de beneficio no presentaron respuesta en ejercicio del derecho de contradicción frente a las observaciones comunicadas. En consecuencia, el equipo auditor procedió a validar dichas observaciones con base en la evidencia obtenida durante la auditoría, sin contar con aclaraciones, argumentos o soportes adicionales por parte de estos establecimientos.

2.5 RESULTADOS EVALUACIÓN CONTROL INTERNO

La identificación de riesgos asociados a los criterios de evaluación definidos como significativos por el equipo auditor, así como el análisis de los controles aplicados por el Instituto Colombiano Agropecuario –ICA en materia de control y trazabilidad animal en la expedición de Guías Sanitarias de Movilización Interna –GSMI, y por FEDEGAN, como administradora del Fondo Nacional del Ganado –FNG, respecto de la gestión de la cuota parafiscal de fomento ganadero, permitieron a la CGR orientar la evaluación y conceptuar sobre el cumplimiento de los objetivos de la auditoría.

Teniendo en cuenta el alcance definido para la auditoría, los resultados se presentan de manera independiente, conforme a los hallazgos configurados frente a cada sujeto y materia evaluada, así:

- Instituto Colombiano Agropecuario -ICA

La evaluación total de los componentes del control interno arrojó una calificación de 0,126 puntos que equivalen a Adecuado; a su vez, la evaluación para el diseño del control y su efectividad entregó un resultado de 2,500 puntos que lo ubica en el rango de Inadecuado y la ponderación realizada junto con los componentes de control al finalizar la fase de ejecución, arrojó un resultado de **2,626** lo que determina una **calificación Ineficiente.**

Este resultado, se sustenta en la materialización de los riesgos que constituyen las deficiencias plasmadas como hallazgos y que tienen relación principalmente con:

- Inconsistencias entre las bases de datos de SINIGAN, con diferencias en estados de las GSMI, número de guías y animales registrados.

- Falta de control de calidad sobre la información entregada a la CGR, lo que afectó la confiabilidad de los archivos suministrados.

- GSMI en estado “En tránsito” después de vencido el plazo de movilización, sin evidencia de cierre, anulación o revisión oportuna.

- GSMI asociadas a personas fallecidas, por ausencia de interoperabilidad y controles efectivos de validación con bases oficiales.

- GSMI asociadas a menores de edad sin soporte de representación legal, sin evidencia de que la solicitud fuera realizada por padres o tutores.

- Códigos SIT [3]repetidos en distintos establecimientos, afectando la identificación de predios y la trazabilidad sanitaria.

- Superposición de roles y permisos de usuarios, con riesgo de acceso o modificación de información por perfiles que no correspondían a esas funciones.

- Federación Colombiana de Ganaderos -FEDEGAN como administradora del Fondo Nacional del Ganado

La evaluación total de los componentes del control interno arrojó una calificación de 0,100 puntos que equivalen a Adecuado; a su vez, la evaluación para el diseño del control y su

[3] Este código corresponde al identificador asociado al Sistema de Información Técnica –SIT, desarrollado por FEDEGAN y el Fondo Nacional del Ganado –FNG, y permite gestionar en SAGARI (aplicativo utilizado en Colombia para el registro y la gestión de la vacunación contra la fiebre aftosa y la brucelosis bovina) la información técnica de los predios y sus animales

efectividad entregó un resultado de 1,600 puntos que lo ubica en el rango de Parcialmente Adecuado y la ponderación realizada junto con los componentes de control al finalizar la fase de ejecución, arrojó un resultado de 1,700 lo que determina una calificación Con Deficiencias.

Si bien el resultado de la evaluación del control interno presentó deficiencias, asociadas a la ausencia de soportes documentales en las plantas de beneficio de El Banco, Magdalena, y La Jagua de Ibirico, Cesar, para respaldar las liquidaciones de la cuota de fomento ganadero efectuadas por los Profesionales de Gestión de Recaudo y Cartera en región, dicha situación se evidenció de manera puntual en las plantas visitadas. En términos generales, los controles aplicados al proceso de recaudo y cartera resultan adecuados, en la medida en que permiten realizar seguimiento a la liquidación, recaudo, gestión de cartera y transferencia de la cuota parafiscal, contribuyendo a mitigar la materialización de riesgos en la administración de estos recursos.

2.6 CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA

Como resultado de la auditoría realizada, la Contraloría General de la República considera que, en el cumplimiento de la normatividad relacionada con el Instituto Colombiano Agropecuario -ICA, frente a los criterios relacionados, se emiten los siguientes conceptos y conclusiones:

Objetivo específico 1: Evaluar y conceptuar la gestión adelantada por el Instituto Colombiano Agropecuario- ICA frente al control, consistencia, fiabilidad y razonabilidad en la expedición de las guías de movilización para la trazabilidad animal durante la vigencia 2025.

Concepto: Incumplimiento Material Adverso.

Sobre la base del trabajo de auditoría efectuado, consideramos que la información acerca de la materia controlada **no resulta conforme**, teniendo en cuenta que en los resultados de la auditoría se evidenciaron incumplimientos frente a los criterios aplicables al control y trazabilidad de la movilización animal, los cuales afectan la confiabilidad de la información registrada en SINIGAN y la capacidad del sistema para soportar de manera adecuada el seguimiento sanitario, el control del origen y destino de los animales, y la verificación del estado real de las Guías Sanitarias de Movilización Interna –GSMI.

Lo anterior, teniendo en cuenta que las inconsistencias identificadas superaron el 30% de la muestra evaluada, de conformidad con la materialidad cualitativa establecida por el equipo de auditoría.

Las situaciones identificadas están relacionadas con diferencias entre las bases de datos suministradas por el ICA, variaciones significativas en los estados de las GSMI y en el número de animales registrados, guías que permanecían en estado “En tránsito” pese al

vencimiento del plazo autorizado para la movilización, registros asociados a personas fallecidas o menores de edad sin evidencia suficiente de validación o representación legal, códigos SIT repetidos en diferentes establecimientos, superposición de roles de usuario y permisos compartidos entre perfiles que debían operar de manera diferenciada, así como casos que generaron incertidumbre sobre la correcta identificación del origen, destino, responsable y cierre de las movilizaciones.

Objetivo específico 2: Evaluar y conceptuar la gestión adelantada por la Federación Colombiana de Ganaderos- FEDEGAN, respecto a la administración de la cuota parafiscal recaudada y trasladada por las plantas de beneficio para la vigencia 2025.

Concepto: Sin reservas

Sobre la base del trabajo de auditoría efectuado y con fundamento en los criterios de materialidad cualitativa y cuantitativa acerca de la materia controlada en la entidad auditada, **resulta conforme** en todos los aspectos significativos, frente a los criterios aplicados, salvo en lo relacionado con la falta de documentos soporte en las plantas de beneficio de El Banco, Magdalena, y La Jagua de Ibirico, Cesar, evidenciada durante las visitas fiscales, que permitieran respaldar las liquidaciones de la cuota de fomento ganadero realizadas por los Profesionales de Gestión de Recaudo y Cartera en Región –PGRR.

Esta situación fue observada únicamente en las plantas de beneficio visitadas antes relacionadas y genera riesgo sobre la certeza de la información utilizada para liquidar la contribución parafiscal, así como sobre su recaudo y transferencia. Sin embargo, según el alcance de la auditoría y los criterios de materialidad aplicados, esta situación no compromete de forma general los aspectos principales evaluados en la materia.

Objetivo específico 3: Evaluar la actividad adelantada por las plantas de beneficio animal respecto a la consistencia de la información de sacrificios, recaudo y transferencia de la cuota a la Federación Colombiana de Ganaderos- FEDEGAN.

Conclusiones

La evaluación de las plantas de beneficio se adelantó teniendo en cuenta que, a la luz del artículo 2 del Decreto 403 de 2020, estas son consideradas sujetos de control, en el entendido de que tienen la obligación legal de transferir la cuota parafiscal a FEDEGAN, como gremio administrador del Fondo Nacional del Ganado -FNG.

Dicha obligación legal no solo las enmarca como sujetos de control, sino también como gestores fiscales, conforme a lo conceptuado en el artículo 3 de la Ley 610 de 2000.

Bajo ese entendido, la CGR adelantó la revisión documental de 27 plantas de beneficio y visitas fiscales a 9 plantas de beneficio, con el fin de corroborar el cumplimiento del recaudo y transferencia de la cuota parafiscal, el cierre de las GSMI y la operación de las plantas, evidenciándose, entre otras, las siguientes situaciones:

1. Inconsistencias en la información contable, recaudo y transferencia de la cuota parafiscal por parte de los recaudadores.

2. Omisión de los entes territoriales en el seguimiento a las actividades fiscales y tributarias a cargo de los particulares que ejercen la administración de las plantas de beneficio.

3. Destinación de la cuota parafiscal para fines administrativos de las plantas de beneficio, no acordes con la destinación específica establecida en la ley.

4. Los negocios jurídicos suscritos entre los entes territoriales y los particulares para la administración de las plantas de beneficio no eximen de responsabilidad civil, administrativa y fiscal a los municipios, teniendo en cuenta que dichas plantas son activos de su propiedad.

5. Las plantas de beneficio no adelantan control y seguimiento a las GSMI para garantizar su cierre en el aplicativo SINIGAN, situación asociada a la falta de responsables definidos o idóneos para desarrollar esta actividad y a la ausencia de actualización de usuarios para acceder al sistema.

6. Incumplimiento de los acuerdos de pago suscritos por las plantas de beneficio con FEDEGAN, como administrador del FNG, por concepto de la no transferencia de la cuota parafiscal, situación que no ha permitido la normalización del recaudo de la cuota de fomento ganadero.

7. Si bien los entes territoriales han iniciado acciones civiles y penales para recuperar la administración y tenencia de las plantas de beneficio, estas no han sido plenamente efectivas, teniendo en cuenta que, a la fecha, en muchas de ellas continúa la operación por parte de terceros que han incumplido de manera continua y sistemática la obligación de transferir la cuota de fomento ganadero.

2.7 RELACIÓN DE HALLAZGOS

Como resultado de la auditoría de cumplimiento sobre la materia, la Contraloría General de la República constituyó diecinueve (19) hallazgos administrativos de los cuales catorce (14) tienen presunta incidencia disciplinaria, diez (10) con presunta incidencia penal, nueve (9) con otra incidencia (DIAN-SAE), nueve (9) fiscales por cuantía de $16.628.619.967, dos (2) aperturas de Indagación Preliminar (IP) y un (1) Proceso Administrativo Sancionatorio (PAS).

Así mismo, se determinaron dos (2) beneficios cualitativos del proceso auditor correspondiente a la suscripción de dos (2) acuerdos de pago para la normalización del recaudo de la cuota de fomento ganadero, y 3 beneficios cuantitativos por valor total de $80.128.457, correspondientes a pagos por concepto de cartera de transferencia de la cuota

parafiscal. De igual manera, se identificaron tres (3) beneficios cuantitativos por valor total de $80.128.457, correspondientes a pagos efectuados por concepto de cartera asociada a la transferencia de la cuota parafiscal.

2.8 PLAN DE MEJORAMIENTO

El Instituto Colombiano Agropecuario -ICA, la Federación Colombiana de Ganaderos -FEDEGAN como administradora del Fondo Nacional del Ganado -FNG y las plantas de beneficio deberán elaborar y/o ajustar el Plan de Mejoramiento que se encuentra vigente, 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.

Tanto el Plan de Mejoramiento como los avances del mismo, deberán ser reportados a través del Sistema de Rendición de Cuentas e Informes (SIRECI), dentro de los cuarenta y cinco (45) días hábiles siguientes al recibo de este informe.

Para efectos de autorizar el registro y transmisión de la información correspondiente a la modalidad Plan de Mejoramiento, a través del SIRECI, el representante legal de la Agencia Nacional de Tierras deberá remitir al correo electrónico soporte_sireci@contraloria.gov.co el documento en el cual se establece la fecha de recibo por parte de la entidad, del presente informe, de ser viable el mismo día de su recepción, con copia al correo electrónico james.tunjano@contraloria.gov.co.

Bogotá, D. C., **30-Junio-2026**

ANWAR SALIM DACCARETT ALVARADO
Contralor Delegado para el Sector Agropecuario

Aprobó: Diego Alberto Ospina Guzmán, Director de Vigilancia Fiscal
Revisó: Fabián Leonardo Vanegas Peña, Supervisor Auditoría de Cumplimiento
Elaboró: Líder y Equipo Auditor

3 RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

3.1 RESULTADOS GENERALES SOBRE EL ASUNTO O MATERIA AUDITADA

3.2 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 1

OBJETIVO ESPECÍFICO 1
Evaluar y conceptuar la gestión adelantada por el Instituto Colombiano Agropecuario-ICA frente al control, consistencia, fiabilidad y razonabilidad en la expedición de las guías de movilización para la trazabilidad animal durante la vigencia 2025.

Como resultado de la auditoría se detectaron las siguientes situaciones de incumplimiento que fueron validadas como hallazgos de auditoría:

3.2.1 Hallazgo N.º 1. Consistencia de la información reportada en el SINIGAN sobre Guías Sanitarias de Movilización Interna -GSMI. (A) (D_1) (P_1) COH 4643 2026-1-AU-CU

Constitución Política de Colombia, 1991

Artículo 267. "*La vigilancia y el control fiscal son una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, en todos los niveles administrativos y respecto de todo tipo de recursos públicos. La ley reglamentará el ejercicio de las competencias entre contralorías, en observancia de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. El control ejercido por la Contraloría General de la República será preferente en los términos que defina la ley".*

Resolución N.° 133 de 2016, Por la cual se designa al Instituto Colombiano Agropecuario como entidad administradora del Sistema Nacional de Identificación, Información y Trazabilidad Animal.

"*Artículo 1. Objeto. Designase al Instituto Colombiano Agropecuario -ICA, como administrador del Sistema Nacional de Información, Identificación y Trazabilidad Animal - SNIITA.*

La designación que sea realiza por medio de la presente resolución regirá a partir del 1 de septiembre de 2016.

La definición de los derechos y obligaciones derivados de la presente designación se establecerán mediante convenio interadministrativo celebrado entre este ministerio y el mencionado instituto".

Ley 1712 de 2014 *"Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones".*

ARTÍCULO 3. Otros principios de la transparencia y acceso a la información pública. En la interpretación del derecho de acceso a la información se deberá adoptar un criterio de razonabilidad y proporcionalidad, así como aplicar los siguientes principios:

(…)
Principio de la calidad de la información. Toda la información de interés público que sea producida, gestionada y difundida por el sujeto obligado, deberá ser oportuna, objetiva, veraz, completa, reutilizable, procesable y estar disponible en formatos accesibles para los solicitantes e interesados en ella, teniendo en cuenta los procedimientos de gestión documental de la respectiva entidad.

(…)

ARTÍCULO 29. Responsabilidad Penal. Todo acto de ocultamiento, destrucción o alteración deliberada total o parcial de información pública, una vez haya sido objeto de una solicitud de información, será sancionado en los términos del artículo 292 del Código Penal.

El Decreto 767 de 16 de mayo de 2022 por el cual se establecen los lineamientos Generales de la Política de Gobierno Digital y se subroga el Capítulo 1 del Título 9 de la parte 2 del libro 2 del decreto 1078 de 2015, Decreto Único reglamentario del Sector de Tecnologías de la Información y comunicaciones.

"*Artículo 1.* "*Subróguese el Capítulo 1 del Título 9, de la Parte 2, del Libro 2, del Decreto ÚnicoReglamentario del Sector de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, Decreto número 1078 de 2015, por el siguiente texto":*

Artículo 2.2.9.1.2.3. Manual de Gobierno Digital. El conjunto de lineamientos, guías y estándares para la implementación y desarrollo de la Política de Gobierno Digital estarán contenidos en un único instrumento, centralizado, estandarizado y de fácil uso, denominado Manual de Gobierno Digital.

El Manual de Gobierno Digital será elaborado y publicado por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en su sede electrónica, y deberá ser interactivo y desarrollado con esquemas simplificados para facilitar su uso y apropiación.

Manual de Gobierno Digital del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, 2018.

"Implementación de la Política de Gobierno Digital Decreto 1078 de 2015 libro 2, parte 2, título 9. Cap. 1. Documento conocido tradicionalmente como "Manual de Gobierno en

Línea" y que ahora evoluciona para ser el "Manual para la implementación de la política de Gobierno Digital."

LI.INF.01 Responsabilidad y gestión de Componentes de información. "La dirección de Tecnologías y Sistemas de la Información o quien haga sus veces debe definir las directrices y liderar la gestión de los Componentes de información durante su ciclo de vida. Así mismo, debe trabajar en conjunto con las dependencias para establecer acuerdos que garanticen la calidad de la información."

LI.INF.02 Plan de calidad de los componentes de información. "La dirección de Tecnologías y Sistemas de la Información o quien haga sus veces debe contar con un plan de calidad de los componentes de información que incluya etapas de aseguramiento, control e inspección, medición de indicadores de calidad, actividades preventivas, correctivas y de mejoramiento continuo de la calidad de los componentes."

LI.SIS.05 Metodología de referencia para el desarrollo de sistemas de información. "La dirección de Tecnologías y Sistemas de la Información o quien haga sus veces debe definir una metodología formal para el desarrollo y mantenimiento de software, que oriente los proyectos de construcción o evolución de los sistemas de información que se desarrollen."

LI.INF.11 Acuerdos de intercambio de Información. "La dirección de Tecnologías y Sistemas de la Información o quien haga sus veces debe establecer los Acuerdos de Nivel de Servicio (ANS) con las dependencias o instituciones para el intercambio de la información de calidad, que contemplen las características de oportunidad, disponibilidad y seguridad que requieran los Componentes de información."

Resolución N.º 8940 de 2024 "Por la cual se unifican y actualizan los requisitos para la expedición de la Guía Sanitaria de Movilización Interna (GSMI) y se dictan otras disposiciones".

"ARTÍCULO 5. SOLICITUD PRESENCIAL Y VIRTUAL DE LA GUÍA SANITARIA DE MOVILIZACIÓN INTERNA (GSMI). Toda persona natural o jurídica interesada en movilizar animales de las especies objeto de la presente resolución, podrá realizar el trámite así:

a) Presencial:

Dirigiéndose ante uno de los puntos de expedición de Guías de movilización del ICA (PSG u Oficina Local), oficina con convenio interadministrativo de cooperación activo con alguna alcaldía municipal o ante un agente habilitado por el ICA como operador del SNIITA en el territorio nacional, acreditando lo siguiente:

5.1 Presentar el documento de identificación del responsable sanitario de los animales o de quien se encuentre autorizado por este, evento en el cual deberá anexar dicha autorización conforme con los requisitos establecidos en el artículo 8 de la Resolución 90464 de 2021.

5.2 Presentar comprobante de pago de la tarifa por concepto de la GSMI.

5.3 El vehículo y el conductor que transporten los animales a movilizar deberán contar con registro ante el ICA de acuerdo con el artículo 12 de la Resolución 383 de 2021 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural o aquella que la adicione, modifique o sustituya.

5.4 Cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 4 de la presente resolución.

b) Virtual:

Los interesados en realizar el trámite para la obtención de la GSMI de manera virtual tendrán acceso a SINIGAN (Bovinos y bufalinos) y SIGMA (demás especies), las 24 horas del día los 7 días de la semana y el aplicativo hará la validación de cumplimiento de los requisitos sanitarios de manera automática, así como el pago de la tarifa establecida a través de las pasarelas de pago de los referidos aplicativos y del cumplimento con los requisitos establecidos en el artículo 4 de la presente resolución.

El ICA se reserva el derecho de asignar credenciales de acceso a los diferentes aplicativos para la expedición de GSMI como medida de autogestión.

ARTÍCULO 6. EXPEDICIÓN DE LA GUÍA SANITARIA DE MOVILIZACIÓN INTERNA. Una vez cumplidos los requisitos establecidos en los artículos 4 y 5 de esta norma, el personal del ICA, el convenio interadministrativo de cooperación, el agente habilitado en el SNIITA o el responsable sanitario de los animales que cuente con usuario por autogestión en el sistema, generará la correspondiente GSMI.

En los casos de modalidad presencial, el usuario deberá informar una dirección de correo electrónico válido u otro medio digital, para que el archivo PDF de la GSMI expedida pueda ser remitido al solicitante. Cuando el trámite se realice de manera presencial, el solicitante de la guía deberá dejar constancia del recibido mediante firma de la forma destinada para tal fin, la cual quedará en el archivo del ICA. En los casos de autogestión, la GSMI será descargada por el usuario directamente desde SINIGAN o SIGMA según corresponda.

Las GSMI digitales en formato PDF, gozan de plena validez ante otras entidades públicas, del orden ejecutivo, autoridades de policía o de índole territorial, quienes, para el ejercicio de sus competencias funcionales, no deberán exigir la GSMI impresa.

En los casos en los que el vehículo que transporta los animales transite por los puestos de control del ICA existentes en las vías del territorio nacional, deberá acompañarse la GSMI impresa en función de obtener los sellos correspondientes establecidos en la norma. Una vez se desarrollen las herramientas tecnológicas que permitan realizar esta validación de forma digital, por parte de los puestos de control del ICA, no será necesaria la impresión de la GSMI para estos casos.

La impresión de la GSMI estará bajo responsabilidad del usuario o productor cuando un establecimiento de naturaleza privada, de destino o tránsito (predio, concentración ganadera o planta de beneficio animal u otros), así lo requiera.

En el evento que se presenten situaciones que impidan cumplir con la movilización, como no llegar al destino en el plazo establecido en la GSMI, no cumplir con la ruta de transporte o que se requiera cambiar de unidad de transporte o transportador, se deberá anular la GSMI vigente y generar una nueva GSMI, por modalidad presencial ante el punto de servicio al ganadero u oficina del ICA más cercana, o virtual directamente por medio de su usuario de autogestión en aplicativo SINIGAN. En ambos casos es preciso que la guía inicial se encuentre vigente y se conserven los mismos datos en ella relacionados, como los animales a movilizar, origen y destino de la misma.

PARÁGRAFO 1. La GSMI tiene un único origen y destino. Es válida por un solo trayecto, para un solo vehículo, dentro de la fecha autorizada y se otorga por el tiempo que dure el recorrido desde el origen hasta el destino.

(…)

ARTÍCULO 12. ANULACIÓN DE LA GUÍA SANITARIA DE MOVILIZACIÓN INTERNA (GSMI). Cuando se haya expedido la GSMI y no se haya efectuado la respectiva movilización de las especies, el usuario deberá solicitar la anulación de la GSMI de forma presencial en las oficinas del ICA o realizar la anulación de forma virtual por autogestión, en un plazo que no supere el término máximo de vigencia de esta GSMI. Si la vigencia de la GSMI culmina en un día no hábil, la solicitud de anulación presencial en la Oficina del ICA se realizará el día hábil siguiente."

Circular conjunta N.º 02 de 2019. Comprobación, seguimiento y control obligatorio de las Guías Sanitarias de Movilización Interna (GSMI) expedidas para el transporte de animales con destino a planta de beneficio animal.

"*5. RESPONSABILIDADES FRENTE A LA EXPEDICIÓN, COMPROBACIÓN, SEGUIMIENTO Y CONTROL DE LAS GUIAS SANITARIAS DE MOVILIZACIÓN INTERNA DE ANIMALES (GSMI):*

Instituto Colombiano Agropecuario – ICA: El ICA deberá a través de los funcionarios de Oficinas Nacionales o de las Seccionales:

- *Entregar a los responsables de las plantas de beneficio los formatos establecidos para la solicitud de creación de sus usuarios para el ingreso al SIGMA.*
- *Tramitar la creación y suministro de información de los usuarios (responsables de las plantas de sacrificio) que permitirán el ingreso al SIGMA.*
- *Capacitar y registrar como usuarios a los representantes legales, apoderados y/o a*

quienes designen las plantas de beneficio, encargados de la recepción de animales y comprobación de las GSMI.

- *Capacitar a los responsables de las plantas de beneficio para el ingreso al sistema y comprobación de la (s) GSMI dentro de los diez (10) días siguientes a la asignación del usuario.*
- *Capacitar a los inspectores oficiales del INVIMA para verificar a través del SIGMA las condiciones de la (s) GSMI.*
- *Realizar seguimiento a las plantas de beneficio animal mediante visitas presenciales o de manera virtual, con el fin de verificar el cumplimiento de lo citado en la presente circular.*
- *Realizar verificaciones y seguimientos que se realizan en los puestos de control del ICA para el transporte de animales.*
- *En caso de recibir notificaciones de las plantas de beneficio o de los inspectores oficiales del INVIMA por inconsistencias en la (s) GSMI, tomar acción en un término máximo de 24 horas de acuerdo a las competencias del Instituto.*
- *De acuerdo a las revisiones realizadas y a la frecuencia de los casos presentados, realizar procesos de seguimiento sobre el incumplimiento de la normatividad vigente, relacionada a la obligatoriedad de llevar los animales al destino indicado en la (s) GSMI.*
- *Realizar jornadas de capacitación a los funcionarios de los Grupos de Trabajo Territorial del INVIMA correspondientes, para lo cual se realizará la respectiva articulación interinstitucional a nivel regional.*

7. VERIFICACIÓN DE CUMPLIMIENTO: El ICA y el INVIMA verificarán el cumplimiento de la aplicación de la presente Circular por parte de las plantas de beneficio animal, a través de los procedimientos, instructivos o protocolos establecidos por cada entidad.

En caso de que el ICA evidencie incumplimiento, deberá notificarlo al INVIMAde manera inmediata para que el Instituto realice la verificación correspondiente de las condiciones de inocuidad acorde a lo establecido en el numeral 15 del artículo 10 Decreto 1500 de 2007 y artículo 310 de la Ley 9 de 1979.

9. INFORMACIÓN RESULTANTE DE CIERRE DE LAS GSMI. El ICA deberá realizar el análisis de la información reportada en SIGMA de manera periódica con el fin de establecer acciones de su competencia."

Ley 1712 de 2014. "*Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones*."

"Artículo 3. Otros principios de la transparencia y acceso a la información pública. En la interpretación del derecho de acceso a la información se deberá adoptar un criterio de razonabilidad y proporcionalidad, así como aplicar los siguientes principios:
(…)

Principio de la calidad de la información. Toda la información de interés público que sea producida, gestionada y difundida por el sujeto obligado, deberá ser oportuna, objetiva, veraz, completa, reutilizable, procesable y estar disponible en formatos accesibles para los solicitantes e interesados en ella, teniendo en cuenta los procedimientos de gestión documental de la respectiva entidad."

Ley 1952 de 2019. "*Por medio de la cual se expide el código general disciplinario se derogan la ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario*".

"Artículo 26. La falta disciplinaria. Constituye falta disciplinaria y, por lo tanto, da lugar a la imposición de la sanción disciplinaria correspondiente la incursión en cualquiera de las conductas previstas en este código que conlleven incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en esta ley".

Artículo 27. Acción y omisión. Las faltas disciplinarias pueden ser realizada por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones.
Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo, equivale a producirlo.

Artículo 38. Deberes. Son deberes de todo servidor público:

1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.
(...)
6. Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o función conserve bajo su cuidado o a la cual tenga acceso, e impedir o evitar la sustracción, destrucción, ocultamiento o utilización indebidos.
(...)"

La CGR analizó las bases de datos correspondientes a la expedición de las Guías Sanitarias de Movilización Interna –GSMI durante la vigencia 2025, generadas a través del Sistema Nacional de Identificación e Información de Ganado Bovino -SINIGAN, administrado por el Instituto Colombiano Agropecuario –ICA, las cuales fueron entregadas en el desarrollo de la auditoría, así:

Bases de datos analizadas

Nombre del Archivo	Fecha de Entrega	Cantidad de GSMI	Observaciones
Anexo Primer Cuatrimestre 2025.xlsx Anexo Segundo Cuatrimestre_2025.xlsx Anexo Tercer_cuatrimestre 2025.xlsx	03/02/2026	1.887.241	Esta información fue suministrada sin el diligenciamiento de las columnas “método de pago”, “estado del pago” y “número de factura”, las cuales fueron incorporadas posteriormente el 11/02/2026.
Base de datos GSMI 2025 unificada.txt	18/02/2026	1.887.240	La información fue suministrada en formato TXT, en atención a la solicitud del equipo auditor, con el propósito de facilitar su procesamiento y análisis.
Backup Base de datos SINIGAN.bak	26/02/2026	1.887.301	Esta base de datos fue descargada directamente del SINIGAN, en tiempo real y sin procesamiento previo, a solicitud del equipo auditor, con ocasión de las inconsistencias evidenciadas durante la prueba de recorrido.

Al revisar y comparar la información contenida en las tres bases de datos aportadas por el ICA, se evidenciaron diferencias en el número de guías, en su estado dentro del sistema y en la cantidad de animales registrados, como se presenta en la siguiente tabla:

Tabla 1. Comparativo de información GSMI – SINIGAN, vigencia 2025

Estado GSMI	Total Cuatrimestres 2025 Formato.xlsx		Base de datos GSMI 2025 unificada.txt		Backup Base de datos SINIGAN.bak	
	Cantidad GSMI	Animales Registrados	Cantidad GSMI	Animales Registrados	Cantidad GSMI	Animales Registrados
Cerrada	1.660.254	18.430.391	1.815.279	20.319.308	1.664.719	18.471.343
Anulada	142.031	1.884.240	50.567	621.075	154.156	1.998.344
En tránsito	82.566	807.708	21.374	221.184	66.078	654.610
Registrada	2.390	39.752	16	255	2.348	39.137
Sin identificar			4			
Total general	**1.887.241**	**21.162.091**	**1.887.240**	**21.161.822**	**1.887.301**	**21.163.434**

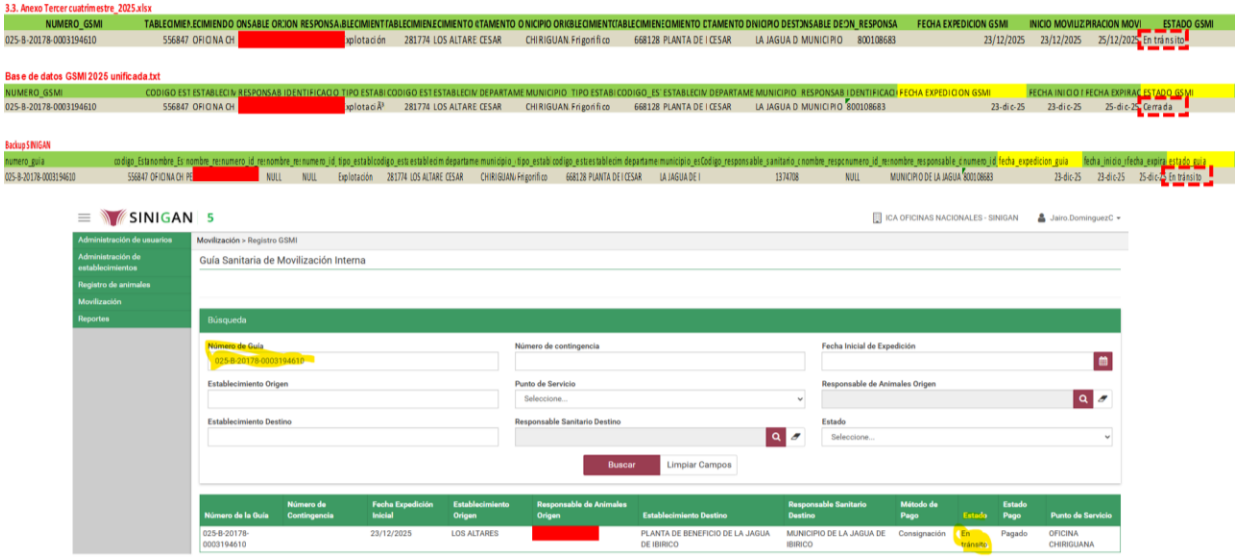
Fuente: elaborado por el equipo auditor a partir de las bases de datos suministradas por el ICA en febrero de 2026.

De acuerdo con lo observado, si bien los datos provienen de la misma fuente de información, al comparar las bases entregadas se evidencian variaciones en las cantidades reportadas. La diferencia máxima en el total de guías es de 61 registros; sin embargo, al revisar la información por estado de la GSMI esas cifras no coinciden de la misma manera.

Para el estado “Cerrada”, la base entregada en formato .txt reporta 1.815.279 guías. Sin embargo, el *backup* .bak, extraído directamente del SINIGAN después de haberse entregado esa base, registra 1.664.719 guías. Es decir, el archivo .txt contiene 150.560 guías más en ese estado que la información extraída posteriormente desde el sistema.

Para ilustrar lo anterior, se identificó la guía No. 025-B-20178-0003194610 del 23/12/2025. Según la base de datos entregada por el ICA el 3 de febrero, esta guía figuraba en estado “En tránsito”; posteriormente, en el reporte del 18 de febrero, apareció modificada a estado “Cerrada”. Sin embargo, en el *backup* extraído en tiempo real el 26 de febrero, la misma guía volvió a registrarse como “En tránsito”, estado que fue corroborado en el aplicativo SINIGAN el 7 de mayo. Este ejercicio da cuenta de las inconsistencias y la presunta modificación en los registros respecto a la movilización de ganado.

Imagen 1. Registro visual del SINIGAN y bases de datos correspondiente a la GSMI 025-B-20178-0003194610.



Fuente: Bases de datos entregadas por el ICA a la CGR en febrero de 2026 y aplicativo SINIGAN verificado el 07/05/2026.

Nota: *en virtud de la Ley de Habeas Data, la CGR omite, el nombre del campo responsable de animales origen, teniendo en cuenta que el mismo incluye información de personas naturales.*

Esta situación no resulta consistente con la secuencia de entrega de la información, en la medida que el archivo .txt fue suministrado primero y, posteriormente, el *backup* fue extraído directamente del SINIGAN. Sin embargo, este último reporta una cifra menor en el estado revisado, lo que evidencia falta de correspondencia entre la información entregada inicialmente y la obtenida después desde el sistema, generando incertidumbre sobre la integridad y confiabilidad de las bases aportadas al equipo auditor.

En cuanto a los animales registrados, se observa el mismo comportamiento. La base .txt reporta 20.319.308 animales asociados a guías en estado “Cerrada”, mientras que el *backup* .bak registra 18.471.343 animales, es decir, 1.847.965 animales menos, lo que evidencia

falta de correspondencia entre la información inicialmente entregada y la obtenida directamente del SINIGAN.

Como referencia de lo expuesto, para la planta F.S.I. S.A.S. se compararon las fuentes de información entregadas por el ICA y FEDEGAN, evidenciando diferencias en el número de animales certificados como sacrificados. Como se observa en la tabla 2 y por citar un ejemplo, en abril de 2025, se identificó una diferencia aproximada de 6.377 reses entre las cantidades reportadas por dichas entidades.

Tabla 2. Comparativo de información de GSMI en ICA-SINIGAN y reporte FEDEGAN para la planta de beneficio F.S.I. S.A.S. vigencia 2025

Mes	Total animales registrados (según guías ICA)	Total animales certificados por ICA	Diferencia animales registrados Vs certificados	Comparación ICA - Fedegan (T animales certificados ICA- T animales certificados Fedegan)	Total animales registrados ante FEDEGAN
Enero	6.473	6473	-	3.590	2.883
Febrero	6.741	6741	-	3.642	3.099
Marzo	7.532	7532	-	4.482	3.050
Abril	8.848	8848	-	6.377	2.471
Mayo	8.214	7133	1.081	3.986	3.147
Junio	10.516	8216	2.300	5.445	2.771
Julio	9.382	3650	5.732	706	2.944
Agosto	2.767	2767	-	-225	2.992
Septiembre	2.237	2237	-	- 619	2.856
Octubre	8.468	2358	6.110	- 264	2.622
Noviembre	4.613	4613	-	1.245	3.368

Fuente: Elaborado por el equipo auditor a partir de las bases de datos entregadas por el ICA (.xlsx, .txt, .bak) y la base de datos de ingreso mensualizados enero a diciembre suministrada por FEDEGAN en febrero de 2026.

Esta situación compromete la confiabilidad de la información asociada a la operación de la planta, en la medida que no permite establecer el número de animales efectivamente certificados y sacrificados y limita la trazabilidad entre la movilización, el ingreso a planta y el sacrificio.

Si se analiza con las guías en estado “en tránsito”, tampoco existe uniformidad en los datos entregados. La base .txt reporta 21.374 guías en esta condición, mientras que el *backup* .bak registra 66.078, lo que representa una diferencia de 44.704 guías.

Esta discrepancia evidencia que, mientras que en el archivo .txt, varias guías aparecen como “Cerradas”, en la extracción posterior del sistema vuelven a reflejarse como “En tránsito”. Esto no es coherente con la dinámica propia de la GSMI, ya que una guía cerrada indica que la movilización fue finalizada y que los animales llegaron al destino registrado y por lo tanto no debería posteriormente aparecer que esas mismas reses continúan en tránsito.

Además, el cierre de las guías corresponde en este caso a las plantas de beneficio y, según los roles asignados en el sistema, estas no tendrían atributos para modificar después esos estados.

Lo anterior, se presentó por debilidades en los controles de la Subgerencia de Protección Animal y la Oficina de Tecnología de la Información sobre la administración, custodia y gestión de la base de datos del SINIGAN, lo cual afecta la trazabilidad animal, al generar incertidumbre sobre el censo bovino, el estado real de las movilizaciones, la cantidad de bovinos y bufalinos movilizados y su llegada al destino autorizado. Asimismo, compromete la confiabilidad del SINIGAN como sistema de información oficial de la autoridad sanitaria para la vigilancia y el control sanitario en el país.

Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y penal.

Respuesta de la entidad

“Frente a las presuntas inconsistencias señaladas por el equipo auditor respecto a la base de datos de Guías Sanitarias de Movilización Interna (GSMI) a continuación se procede a explicar de forma cronológica, así como la asignación y responsables de las actividades desplegadas por el Instituto para la entrega de la información solicitada:

1. *Mediante el radicado 2026EE0013624 del 27 de enero de 2026 el equipo auditor realizó la solicitud de información No. 01 en el marco de la auditoria de cumplimiento de trazabilidad 2025.*

En el punto No. 3 solicitaron: “ 3. Remitir la base de datos que contenga la totalidad de los registros de las Guías Sanitarias de Movilización Interna (GSMI), emitidas a través del aplicativo SINIGAN, incluyendo aquellas generadas mediante la herramienta de contingencia, correspondientes a la vigencia 2025. El archivo deberá incluir, como mínimo, los siguientes campos, sin perjuicio que durante el desarrollo de la auditoría se solicite la incorporación de campos adicionales que se consideren necesarios: Número de la GSMI (para las guías generadas en contingencia, indicar el consecutivo manual y el número de la réplica); Establecimiento que expide la guía; Código del establecimiento expedidor; Responsable en el origen; Identificación del responsable en el origen; Tipo de establecimiento de origen; Código del establecimiento de origen; Nombre del establecimiento de origen; Departamento de origen; Municipio de origen; Tipo de establecimiento de destino; Código del establecimiento de destino; Nombre del

establecimiento de destino; Departamento de destino; Municipio de destino; Responsable en el destino; Identificación del responsable en el destino; Fecha de expedición de la GSMI; Fecha de inicio de la movilización; Fecha de expiración de la movilización; Estado de la GSMI; Método de pago; Estado del pago; Número de factura; Usuario que realizó el registro de la GSMI; Fecha de ingreso de la GSMI al sistema; Tipo de transporte; Placa del vehículo; Nombre del conductor; Especie objeto de la movilización; Total de animales registrados en la GSMI; Tipo de ingreso; Observaciones"

El requerimiento fue redirigido a la Oficina Asesora de Tecnologías de la Información, en adelante OTI y la Subgerencia de Protección Animal, en adelante SPA para que procedieran al descargue y consolidación de la información solicitada.

Para proceder a consolidar la información las áreas realizaron una reunión con rrepresentantes de la Subgerencia de Protección Animal (Equipo de la Coordinación de Trazabilidad Animal), representantes de la OTI y representantes del área Financiera, dado que en el reporte que se exigía que se incluyeran dos columnas que no existía de manera estructurada en la base de datos del sistema SINIGAN:

- *Una columna que indicara si la guía correspondía a un evento de contingencia.*
- *Una columna que permitiera identificar el comprobante o validación del pago asociado a cada GSMI.*

Al realizar el análisis técnico preliminar desde la OTI, se evidenció inmediatamente que estos dos campos no existían como atributos estructurados y directamente extraíbles de la base de datos productiva. Es decir:

- *La condición de "contingencia" no estaba almacenada como un campo binario o categorizado dentro del modelo de datos.*
- *El vínculo entre guía y pago no era una relación directa y única dentro de una sola tabla, sino que implicaba integración con sistemas externos como SNRI, pasarela PSE y reportes financieros.*
- *Dado que el requerimiento superaba una simple extracción directa de base, se convocó una reunión técnica interáreas para definir cómo debía atenderse la solicitud, garantizando coherencia institucional; Por tanto, se acordó que:*
- *La OTI entregaría la base de datos con los campos existentes, la cual es descargada directamente del sistema en formato .back, la cual debe ser convertida a .csv; posteriormente la OTI debía convertir la base a formato Excel para poder ser leída por las demás áreas.*
- *La columna de contingencia sería verificada manualmente por el equipo funcional de Trazabilidad Animal.*
- *Respecto de los temas financieros también se estableció que no existía una relación directa simple en la base de datos que permitiera identificar automáticamente el pago asociado a cada guía en todos los casos. Para ello se propuso la siguiente metodología técnica para realizar el cruce, la cual consistía en:*

- *Buscar coincidencia entre número de identificación del ganadero.*
- *Cruzar fecha y hora de expedición de la guía.*
- *Verificar concepto de pago correspondiente a GSMI.*
- *Validar contra información proveniente de SNRI.*
- *Contrastarlo con registros de la pasarela de pagos.*
- *Considerar reportes ACH que el área financiera manejaba como control adicional.*

Como resultado del anterior ejercicio se consolidaron tres bases en formato .excel las cuales fueron remitidas a la CGR con radicado interno ICA No. 20262003309 de fecha 3 de febrero de 2026: Anexo 3.1. Primer cuatrimestre 2025", "Anexo 3.2. Segundo cuatrimestre 2025" y "Anexo 3.3. Tercer cuatrimestre"; sin embargo, en el punto 3 se pidió un plazo adicional para la entrega de "las columnas del método de pago, estado del pago y el numero de la factura" en las bases remitidas.

*En este contexto, la OTI pone de presente que al descargar la base de datos algunos registros podrían contener caracteres como punto y coma (";"), los cuales, dependiendo del mecanismo de exportación, configuración regional o método de apertura del archivo, pueden ser interpretados como separadores de campo o delimitadores estructurales, generando diferencias menores en la representación final de determinadas líneas durante la exportación a Excel o CSV. * Los formatos derivados de exportación (Excel/CSV) requieren procesos intermedios de transformación de datos, susceptibles a variaciones de interpretación en casos específicos asociados a caracteres especiales, codificación o delimitadores exportación (Excel/CSV) requieren procesos intermedios de transformación de datos, susceptibles a variaciones de interpretación en casos específicos asociados a caracteres especiales, codificación o delimitadores.*

2. *Mediante correo electrónico del 11 de febrero de 2026 se enviaron los tres archivos en formato TXT: Anexo 3.1. Primer cuatrimestre 2025", "Anexo 3.2. Segundo cuatrimestre 2025" y "Anexo 3.3. Tercer cuatrimestre", incluyendo las tres columnas de pago.*

Igualmente, el viernes 13 de febrero de 2026 mediante reunión vía Teams el equipo auditor pidió al equipo de la OTI del ICA la posibilidad de validar enviar una única base y no divida en tres y en formato .TXT

Conforme lo anterior, la OTI procedió a unir las bases de datos anteriormente enviadas en formato Excel, y convertirlas en formato .TXT.

Posteriormente, a través de correo electrónico del 18 de febrero de 2026 el ICA envió en un único formato TXT la base consolidada conforme lo solicitado en la mesa de trabajo del 13 de febrero del presente año.

En este punto la OTI respecto de la observación formulada frente a la base 2, indica lo siguiente:

A diferencia de la primera entrega en Excel —donde la información se segmentó en tres archivos para preservar integridad estructural— el archivo solicitado posteriormente debía consolidar toda la información del año 2025 en un único archivo TXT plano. El archivo generado contenía:

- *Más de 60 millones de datos individuales.*
- *Cerca de 2 millones de líneas.*
- *Un tamaño aproximado de 1GB.*
- *Estructura delimitada por caracteres especiales (delimitadores).*

Este tipo de archivo no es una hoja de cálculo estructurada; es un flujo lineal de texto donde cada línea depende estrictamente de que:

- *Cada campo conserve su delimitador.*
- *No existan caracteres especiales sin escape.*
- *No se produzcan truncamientos en memoria.*
- *No haya interrupciones en el buffer de escritura.*

Durante el análisis técnico posterior se identificó un comportamiento crítico alrededor de la línea 580.000 del archivo. Hasta esa línea, la estructura del archivo mantenía coherencia:

- *Columnas alineadas.*
- *Estados variables de guías.*
- *Información consistente con la lógica transaccional del sistema.*

Sin embargo, a partir de ese punto, se evidenció que el campo correspondiente al estado de las guías comenzó a aparecer uniformado, es decir, todas las guías mostraban un mismo estado en bloque, perdiendo la variabilidad natural que debería existir (expedida, anulada, vencida, cerrada, etc.).

Este fenómeno es técnicamente incompatible con la lógica real del sistema, ya que en un universo de millones de guías emitidas durante todo un año es estadísticamente imposible que a partir de un punto específico todas se encuentren en un mismo estado operativo.

Este patrón uniforme no corresponde a comportamiento real de base de datos. Corresponde a una falla estructural del archivo plano. Esto ocurrió debido a que cuando se exporta un volumen tan alto de información a un archivo TXT plano, pueden presentarse varios fenómenos técnicos:

- *Saturación del buffer de escritura.*
- *Pérdida o corrupción de delimitadores.*
- *Interrupción parcial del flujo de escritura.*
- *Repetición de bloque en memoria.*

- *Desplazamiento de columnas por ruptura de estructura.*
- *Truncamiento silencioso sin error visible.*

Si en una línea específica se pierde un delimitador (por ejemplo, una coma o un tabulador), todos los campos siguientes de esa línea se corren una posición. Si esto ocurre en un archivo de millones de líneas, el efecto puede propagarse estructuralmente.

Lo que técnicamente pudo haber ocurrido alrededor de la línea 580.000 es que:

- *Se produjo una ruptura de delimitador.*
- *Se alteró la posición del campo "estado".*
- *El valor del estado quedó desplazado o replicado.*
- *Las líneas posteriores heredaron una estructura incorrecta.*
- *El archivo comenzó a reflejar un valor repetido por efecto de corrimiento estructural.*

Este tipo de fenómeno ocurrió en el proceso de serialización del archivo plano, siendo un problema de exportación, no de datos fuente.

De otra parte, en atención a que muchas de las transacciones originales de pago figuraban en las variables misionales como "NO REGISTRA" en el campo de número de factura, el Área Financiera del ICA solicitó formalmente incluir el ticket_id como comprobante transaccional válido. Esto explica por qué el archivo entregado cuenta con variables compuestas que buscan dar mayor claridad fiscal al origen del recaudo de la GSMI, asegurando la trazabilidad total entre el movimiento animal y su soporte de pago.

Adicional, técnicamente, un archivo plano de macrodatos (1GB) no es apto para verificación visual o manual a través de herramientas ofimáticas convencionales como Microsoft Excel o Bloc de Notas. La apertura de estos archivos en programas de escritorio estándar genera de forma automática:

- *Truncamiento de filas y columnas (debido a los límites de capacidad de líneas de Excel).*
- *Corrimientos invisibles y eliminación de delimitadores (por la interpretación automática de caracteres especiales como comas, puntos o tabulaciones).*
- *Interpretaciones erróneas de formatos (conversión automática de números largos o IDs en notación científica).*

En el caso particular del archivo Base de datos GSMI 2025 unificada.txt, la acción realizada fue exclusivamente automática utilizando el comando powershell "(Get-Content archivo1.csv) -replace ',', ';' | Set-Content archivo1.txt" dentro de la terminal, estas acciones dentro de archivos muy grandes pueden correr el riesgo de perder líneas por unificarse, y en un archivo de más de 2 millones de líneas es imposible la verificación manual que al guardarlas como txt se complejiza aún más dicha verificación manual. Lo anterior lo exigió debido a el procesamiento de un volumen masivo de datos (archivo plano de aproximadamente 1GB, contentivo de más de 60 millones de registros de datos y 2 millones

de líneas), cuya consolidación requirió una articulación técnica interáreas debido a la naturaleza de las variables solicitadas.

3. *Respecto de la información de la última base de datos es decir la descargada por la CGR, se aclara que SINIGAN V.5. es un sistema transaccional activo, no estático. Las consultas y extracciones reflejan el estado del sistema en el segundo exacto en que se ejecuta la sentencia SQL. Aquellos registros o GSMI que se encontraban en procesamiento, auditorías internas de pago o validaciones extemporáneas por parte de los usuarios operadores, legítimamente variaron su estado operativo entre ambas fechas. Estas diferencias obedecen al comportamiento técnico estándar de una base de datos relacional de alta transaccionalidad en tiempo real.*

En ese sentido, dado que la primera base corresponde con una descarga de la base de datos del 3 de febrero de 2026, y la tercera con una descarga de la base de datos del 26 de febrero de 2026, los estados pueden variar, pues los usuarios como las plantas de beneficios u otros pueden entrar a revisar la GSMI y variar su estado, entre otras, lo cual resulta consistente con que los estados en la primera base referente a GSMI en tránsito sean superiores a los reportados en la base del 26 de febrero, pues pudieron pasar a estado cerradas o anuladas posteriormente a la fecha del 3 de febrero.

En ese sentido, se da por contestada la observación explicando el proceso administrativo y técnico que surtió el Instituto para dar respuesta al requerimiento realizado por el ente auditor". [Sic.]

Análisis de la respuesta

De acuerdo con el análisis realizado a la respuesta presentada por el ICA, los argumentos expuestos no desvirtúan los hechos observados. Aunque la entidad señala que las diferencias entre las bases de datos pudieron originarse en fallas durante la generación, exportación y conversión de los archivos entregados, este argumento no da cuenta de las diferencias encontradas por estado de las GSMI y número de animales, ni los casos en los que una guía aparece como cerrada en una fuente y posteriormente figura en tránsito en otra.

Si bien, la entidad señala que el archivo contenía un volumen significativo de información y que durante su generación pudieron presentarse fenómenos como pérdida de delimitadores, saturación de memoria, truncamientos o desplazamientos de columnas, dichas afirmaciones corresponden a escenarios potenciales y no a hechos plenamente acreditados. No se aportaron registros de auditoría, logs de ejecución, reportes de error, mecanismos de validación posteriores al proceso de exportación ni evidencia técnica que permita establecer con certeza el momento, la causa y el impacto de la presunta alteración estructural del archivo.

Adicionalmente, la afirmación según la cual un archivo de gran tamaño dificulta o imposibilita la verificación manual no constituye justificación suficiente para la existencia de

inconsistencias en la información reportada, toda vez que, para el tratamiento de grandes volúmenes de datos existen herramientas tecnológicas y procedimientos de validación automatizada que permiten verificar la integridad estructural, la correspondencia de campos, la cantidad de registros y la consistencia de los datos exportados antes de su entrega a la CGR.

De igual manera, el hecho de haber incorporado variables adicionales como el ticket_id para fortalecer la trazabilidad financiera de las transacciones no guarda relación directa con la inconsistencia observada respecto del comportamiento uniforme del campo estado de las GSMI, por lo que dicho argumento no desvirtúa la situación evidenciada por el equipo auditor.

En ese sentido, si el archivo .txt tal como argumenta la entidad, presentó errores en la separación de la información por columnas, cambios en el orden de los datos o fallas en la forma como quedó organizado el archivo, la información entregada no puede considerarse plenamente confiable ni consistente. Además, no se realizó un control de calidad previo a la entrega de la base de datos a la CGR, con el fin de verificar que los archivos remitidos correspondieran a lo solicitado, conservaran la integridad de los datos y no presentaran modificaciones o alteraciones durante su generación y conversión al formato requerido.

En consecuencia, dado que persiste la incertidumbre sobre la correspondencia de los datos reportados y sobre la confiabilidad del SINIGAN como fuente oficial de trazabilidad animal, la observación se valida como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y penal.

3.2.2 Hallazgo N.º 2. GSMI en estado “en tránsito” en el aplicativo SINIGAN. (A) (D_2) COH 4654 2026-1-AU-CU

Constitución Política de Colombia, 1991

Artículo 267. “La vigilancia y el control fiscal son una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, en todos los niveles administrativos y respecto de todo tipo de recursos públicos. La ley reglamentará el ejercicio de las competencias entre contralorías, en observancia de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. El control ejercido por la Contraloría General de la República será preferente en los términos que defina la ley”.

Resolución N.º 133 de 2016, Por la cual se designa al Instituto Colombiano Agropecuario como entidad administradora del Sistema Nacional de Identificación, Información y Trazabilidad Animal.

"*Artículo 1. Objeto. Designase al Instituto Colombiano Agropecuario -ICA, como administrador del Sistema Nacional de Información, Identificación y Trazabilidad Animal - SNIITA.*

La designación que sea realiza por medio de la presente resolución regirá a partir del 1 de septiembre de 2016.

La definición de los derechos y obligaciones derivados de la presente designación se establecerán mediante convenio interadministrativo celebrado entre este ministerio y el mencionado instituto".

Ley 1712 de 2014 *"Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones".*

ARTÍCULO 3. Otros principios de la transparencia y acceso a la información pública. En la interpretación del derecho de acceso a la información se deberá adoptar un criterio de razonabilidad y proporcionalidad, así como aplicar los siguientes principios:

(…)
Principio de la calidad de la información. Toda la información de interés público que sea producida, gestionada y difundida por el sujeto obligado, deberá ser oportuna, objetiva, veraz, completa, reutilizable, procesable y estar disponible en formatos accesibles para los solicitantes e interesados en ella, teniendo en cuenta los procedimientos de gestión documental de la respectiva entidad.

(…)

ARTÍCULO 29. Responsabilidad Penal. Todo acto de ocultamiento, destrucción o alteración deliberada total o parcial de información pública, una vez haya sido objeto de una solicitud de información, será sancionado en los términos del artículo 292 del Código Penal.

El Decreto 767 de 16 de mayo de 2022 por el cual se establecen los lineamientos Generales de la Política de Gobierno Digital y se subroga el Capítulo 1 del Título 9 de la parte 2 del libro 2 del decreto 1078 de 2015, Decreto Único reglamentario del Sector de Tecnologías de la Información y comunicaciones.

"*Artículo 1.* "*Subróguese el Capítulo 1 del Título 9, de la Parte 2, del Libro 2, del Decreto ÚnicoReglamentario del Sector de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, Decreto número 1078 de 2015, por el siguiente texto":*

Artículo 2.2.9.1.2.3. Manual de Gobierno Digital. El conjunto de lineamientos, guías y estándares para la implementación y desarrollo de la Política de Gobierno Digital estarán contenidos en un único instrumento, centralizado, estandarizado y de fácil uso, denominado Manual de Gobierno Digital.

El Manual de Gobierno Digital será elaborado y publicado por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en su sede electrónica, y deberá ser interactivo y desarrollado con esquemas simplificados para facilitar su uso y apropiación.

Manual de Gobierno Digital del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, 2018.

"Implementación de la Política de Gobierno Digital Decreto 1078 de 2015 libro 2, parte 2, título 9. Cap. 1. Documento conocido tradicionalmente como "Manual de Gobierno en Línea" y que ahora evoluciona para ser el "Manual para la implementación de la política de Gobierno Digital."

LI.INF.01 Responsabilidad y gestión de Componentes de información. "La dirección de Tecnologías y Sistemas de la Información o quien haga sus veces debe definir las directrices y liderar la gestión de los Componentes de información durante su ciclo de vida. Así mismo, debe trabajar en conjunto con las dependencias para establecer acuerdos que garanticen la calidad de la información."

LI.INF.02 Plan de calidad de los componentes de información. "La dirección de Tecnologías y Sistemas de la Información o quien haga sus veces debe contar con un plan de calidad de los componentes de información que incluya etapas de aseguramiento, control e inspección, medición de indicadores de calidad, actividades preventivas, correctivas y de mejoramiento continuo de la calidad de los componentes."

LI.SIS.05 Metodología de referencia para el desarrollo de sistemas de información. "La dirección de Tecnologías y Sistemas de la Información o quien haga sus veces debe definir una metodología formal para el desarrollo y mantenimiento de software, que oriente los proyectos de construcción o evolución de los sistemas de información que se desarrollen."

LI.INF.11 Acuerdos de intercambio de Información. "La dirección de Tecnologías y Sistemas de la Información o quien haga sus veces debe establecer los Acuerdos de Nivel de Servicio (ANS) con las dependencias o instituciones para el intercambio de la información de calidad, que contemplen las características de oportunidad, disponibilidad y seguridad que requieran los Componentes de información."

Resolución N.º 8940 de 2024 "*Por la cual se unifican y actualizan los requisitos para la expedición de la Guía Sanitaria de Movilización Interna (GSMI) y se dictan otras disposiciones*".

"ARTÍCULO 5. SOLICITUD PRESENCIAL Y VIRTUAL DE LA GUÍA SANITARIA DE MOVILIZACIÓN INTERNA (GSMI). Toda persona natural o jurídica interesada en movilizar animales de las especies objeto de la presente resolución, podrá realizar el trámite así:

a) Presencial:

Dirigiéndose ante uno de los puntos de expedición de Guías de movilización del ICA (PSG u Oficina Local), oficina con convenio interadministrativo de cooperación activo con alguna alcaldía municipal o ante un agente habilitado por el ICA como operador del SNIITA en el territorio nacional, acreditando lo siguiente:

5.1 Presentar el documento de identificación del responsable sanitario de los animales o de quien se encuentre autorizado por este, evento en el cual deberá anexar dicha autorización conforme con los requisitos establecidos en el artículo 8 de la Resolución 90464 de 2021.

5.2 Presentar comprobante de pago de la tarifa por concepto de la GSMI.

5.3 El vehículo y el conductor que transporten los animales a movilizar deberán contar con registro ante el ICA de acuerdo con el artículo 12 de la Resolución 383 de 2021 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural o aquella que la adicione, modifique o sustituya.

5.4 Cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 4 de la presente resolución.

b) Virtual:

Los interesados en realizar el trámite para la obtención de la GSMI de manera virtual tendrán acceso a SINIGAN (Bovinos y bufalinos) y SIGMA (demás especies), las 24 horas del día los 7 días de la semana y el aplicativo hará la validación de cumplimiento de los requisitos sanitarios de manera automática, así como el pago de la tarifa establecida a través de las pasarelas de pago de los referidos aplicativos y del cumplimento con los requisitos establecidos en el artículo 4 de la presente resolución.

El ICA se reserva el derecho de asignar credenciales de acceso a los diferentes aplicativos para la expedición de GSMI como medida de autogestión.

ARTÍCULO 6. EXPEDICIÓN DE LA GUÍA SANITARIA DE MOVILIZACIÓN INTERNA. Una vez cumplidos los requisitos establecidos en los artículos 4 y 5 de esta norma, el personal del ICA, el convenio interadministrativo de cooperación, el agente habilitado en el SNIITA o el responsable sanitario de los animales que cuente con usuario por autogestión en el sistema, generará la correspondiente GSMI.

En los casos de modalidad presencial, el usuario deberá informar una dirección de correo electrónico válido u otro medio digital, para que el archivo PDF de la GSMI expedida pueda ser remitido al solicitante. Cuando el trámite se realice de manera presencial, el solicitante de la guía deberá dejar constancia del recibido mediante firma de la forma destinada para tal fin, la cual quedará en el archivo del ICA. En los casos de autogestión, la GSMI será descargada por el usuario directamente desde SINIGAN o SIGMA según corresponda.

Las GSMI digitales en formato PDF, gozan de plena validez ante otras entidades públicas, del orden ejecutivo, autoridades de policía o de índole territorial, quienes, para el ejercicio

de sus competencias funcionales, no deberán exigir la GSMI impresa.

En los casos en los que el vehículo que transporta los animales transite por los puestos de control del ICA existentes en las vías del territorio nacional, deberá acompañarse la GSMI impresa en función de obtener los sellos correspondientes establecidos en la norma. Una vez se desarrollen las herramientas tecnológicas que permitan realizar esta validación de forma digital, por parte de los puestos de control del ICA, no será necesaria la impresión de la GSMI para estos casos.

La impresión de la GSMI estará bajo responsabilidad del usuario o productor cuando un establecimiento de naturaleza privada, de destino o tránsito (predio, concentración ganadera o planta de beneficio animal u otros), así lo requiera.

En el evento que se presenten situaciones que impidan cumplir con la movilización, como no llegar al destino en el plazo establecido en la GSMI, no cumplir con la ruta de transporte o que se requiera cambiar de unidad de transporte o transportador, se deberá anular la GSMI vigente y generar una nueva GSMI, por modalidad presencial ante el punto de servicio al ganadero u oficina del ICA más cercana, o virtual directamente por medio de su usuario de autogestión en aplicativo SINIGAN. En ambos casos es preciso que la guía inicial se encuentre vigente y se conserven los mismos datos en ella relacionados, como los animales a movilizar, origen y destino de la misma.

PARÁGRAFO 1. La GSMI tiene un único origen y destino. Es válida por un solo trayecto, para un solo vehículo, dentro de la fecha autorizada y se otorga por el tiempo que dure el recorrido desde el origen hasta el destino.

(…)

ARTÍCULO 12. ANULACIÓN DE LA GUÍA SANITARIA DE MOVILIZACIÓN INTERNA (GSMI). Cuando se haya expedido la GSMI y no se haya efectuado la respectiva movilización de las especies, el usuario deberá solicitar la anulación de la GSMI de forma presencial en las oficinas del ICA o realizar la anulación de forma virtual por autogestión, en un plazo que no supere el término máximo de vigencia de esta GSMI. Si la vigencia de la GSMI culmina en un día no hábil, la solicitud de anulación presencial en la Oficina del ICA se realizará el día hábil siguiente."

Circular conjunta N.º 02 de 2019. Comprobación, seguimiento y control obligatorio de las Guías Sanitarias de Movilización Interna (GSMI) expedidas para el transporte de animales con destino a planta de beneficio animal.

"*5. RESPONSABILIDADES FRENTE A LA EXPEDICIÓN, COMPROBACIÓN, SEGUIMIENTO Y CONTROL DE LAS GUIAS SANITARIAS DE MOVILIZACIÓN INTERNA DE ANIMALES (GSMI):*

Instituto Colombiano Agropecuario – ICA: El ICA deberá a través de los funcionarios de

Oficinas Nacionales o de las Seccionales:

- *Entregar a los responsables de las plantas de beneficio los formatos establecidos para la solicitud de creación de sus usuarios para el ingreso al SIGMA.*
- *Tramitar la creación y suministro de información de los usuarios (responsables de las plantas de sacrificio) que permitirán el ingreso al SIGMA.*
- *Capacitar y registrar como usuarios a los representantes legales, apoderados y/o a quienes designen las plantas de beneficio, encargados de la recepción de animales y comprobación de las GSMI.*
- *Capacitar a los responsables de las plantas de beneficio para el ingreso al sistema y comprobación de la (s) GSMI dentro de los diez (10) días siguientes a la asignación del usuario.*
- *Capacitar a los inspectores oficiales del INVIMA para verificar a través del SIGMA las condiciones de la (s) GSMI.*
- *Realizar seguimiento a las plantas de beneficio animal mediante visitas presenciales o de manera virtual, con el fin de verificar el cumplimiento de lo citado en la presente circular.*
- *Realizar verificaciones y seguimientos que se realizan en los puestos de control del ICA para el transporte de animales.*
- *En caso de recibir notificaciones de las plantas de beneficio o de los inspectores oficiales del INVIMA por inconsistencias en la (s) GSMI, tomar acción en un término máximo de 24 horas de acuerdo a las competencias del Instituto.*
- *De acuerdo a las revisiones realizadas y a la frecuencia de los casos presentados, realizar procesos de seguimiento sobre el incumplimiento de la normatividad vigente, relacionada a la obligatoriedad de llevar los animales al destino indicado en la (s) GSMI.*
- *Realizar jornadas de capacitación a los funcionarios de los Grupos de Trabajo Territorial del INVIMA correspondientes, para lo cual se realizará la respectiva articulación interinstitucional a nivel regional.*

7. VERIFICACIÓN DE CUMPLIMIENTO: El ICA y el INVIMA verificarán el cumplimiento de la aplicación de la presente Circular por parte de las plantas de beneficio animal, a través de los procedimientos, instructivos o protocolos establecidos por cada entidad.

En caso de que el ICA evidencie incumplimiento, deberá notificarlo al INVIMA de manera inmediata para que el Instituto realice la verificación correspondiente de las condiciones de inocuidad acorde a lo establecido en el numeral 15 del artículo 10 Decreto 1500 de 2007 y artículo 310 de la Ley 9 de 1979.

9. INFORMACIÓN RESULTANTE DE CIERRE DE LAS GSMI. El ICA deberá realizar el análisis de la información reportada en SIGMA de manera periódica con el fin de establecer acciones de su competencia."

Ley 1712 de 2014. “Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones.”

“Artículo 3. Otros principios de la transparencia y acceso a la información pública. En la interpretación del derecho de acceso a la información se deberá adoptar un criterio de razonabilidad y proporcionalidad, así como aplicar los siguientes principios:
(…)

Principio de la calidad de la información. Toda la información de interés público que sea producida, gestionada y difundida por el sujeto obligado, deberá ser oportuna, objetiva, veraz, completa, reutilizable, procesable y estar disponible en formatos accesibles para los solicitantes e interesados en ella, teniendo en cuenta los procedimientos de gestión documental de la respectiva entidad.”

Ley 1952 de 2019. “Por medio de la cual se expide el código general disciplinario se derogan la ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario”.

“Artículo 26. La falta disciplinaria. Constituye falta disciplinaria y, por lo tanto, da lugar a la imposición de la sanción disciplinaria correspondiente la incursión en cualquiera de las conductas previstas en este código que conlleven incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en esta ley”.

Artículo 27. Acción y omisión. Las faltas disciplinarias pueden ser realizada por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones.
Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo, equivale a producirlo.

Artículo 38. Deberes. Son deberes de todo servidor público:

1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.
(...)
6. Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o función conserve bajo su cuidado o a la cual tenga acceso, e impedir o evitar la sustracción, destrucción, ocultamiento o utilización indebidos.
(...)”

Del análisis realizado por la CGR al archivo de respaldo generado desde el SINIGAN el 26 de febrero de 2026 (Backup Base de datos SINIGAN.bak), se evidenció que 66.078 GSMI expedidas durante la vigencia 2025 continúan en estado “en tránsito”, siendo que las fechas desde su emisión hasta la expiración de la movilización no superan los cinco (5) días calendario.

Como se observa en la tabla 3, se seleccionaron los casos más representativos según el número de guías que permanecen en tránsito, clasificados por trimestre, mes y día. El análisis evidenció que estas guías no registran cambio de estado, aun cuando en algunos casos han transcurrido más de 365 días desde su emisión y presunta movilización. En conjunto, agrupan 654.610 animales, respecto de los cuales no se tiene certeza sobre su llegada al destino indicado:

Tabla 3. Casos representativos por trimestres de GSMI en estado “en tránsito”.

fecha_expiración_movilización	cantidad _guías	total_animales_registrados
2025	**65.554**	**650.279**
Trim.1	**15.844**	**167.962**
ene	4.770	53.203
25-ene-25	365	4.746
feb	4.968	50.828
2-feb-25	351	3.894
mar	6.106	63.931
17-mar-25	448	5.660
Trim.2	**15.445**	**142.624**
abr	4.593	45.798
2-abr-25	488	7.059
may	5.376	44.018
13-may-25	267	2.168
jun	5.476	52.808
26-jun-25	386	5.706
Trim.3	**15.050**	**145.228**
jul	5.446	56.539
2-jul-25	337	4.567
ago	4.825	44.678
17-ago-25	360	4.757
sep	4.779	44.011
17-sep-25	279	3.219
Trim.4	**19.215**	**194.465**
oct	5.571	51.258
25-oct-25	319	3.382
nov	6.701	76.174
12-nov-25	412	4.835
dic	6.943	67.033
24-dic-25	428	5.923
2026	**524**	**4.331**
Trim.1	**524**	**4.331**
ene	524	4.331
3-ene-26	192	1.451
Total general	**66.078**	**654.610**

Fuente: elaborado por el equipo auditor a partir del *backup* extraído en crudo desde el aplicativo SINIGAN el 26 de febrero de 2026.

De acuerdo con los artículos 6 y 12 de la Resolución ICA No. 8940 de 2024, la GSMI tiene validez dentro de la fecha autorizada y se otorga por el tiempo que dure el recorrido desde el origen hasta el destino. Cuando se presentan situaciones que impiden realizar la movilización, o cuando no se llega al destino dentro del plazo establecido en la guía, debe anularse el documento vigente y generarse una nueva GSMI, ya sea de manera presencial ante el punto de servicio al ganadero u oficina del ICA más cercana, o de forma virtual en el aplicativo.

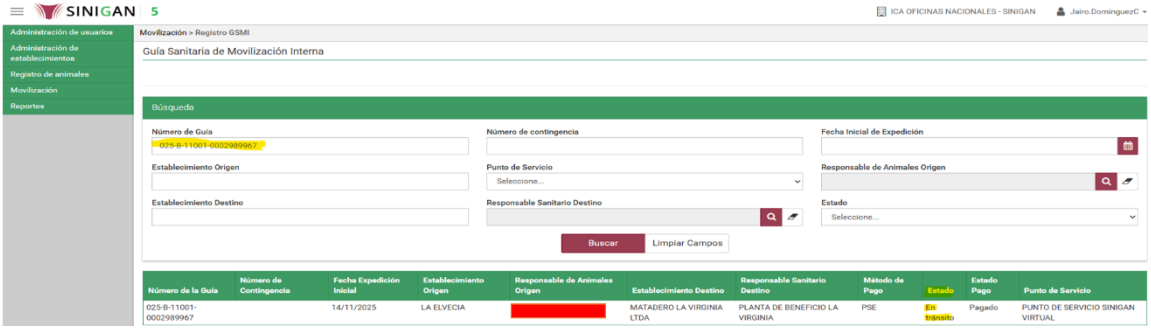
No obstante, pese a esta disposición, se evidencian guías que permanecen en estado “En tránsito”, sin que se haya efectuado la anulación correspondiente en los casos en que no se realizó la movilización, o el cierre efectivo cuando esta sí se llevó a cabo.

Esta situación refleja debilidades en el seguimiento y control sobre el estado final de las GSMI.

Así mismo, aunque la Circular 002 de 2019 establece que las plantas de beneficio deben realizar la comprobación del 100% de las GSMI de los animales que ingresan a la planta, el ICA también debe adelantar seguimiento a dichos establecimientos, mediante visitas presenciales o virtuales, con el fin de verificar el cumplimiento de esta obligación y de la normatividad relacionada con la movilización y llegada de los animales al destino autorizado en la guía. En ese sentido, la permanencia de guías en estado “En tránsito” evidencia deficiencias en los controles de la entidad para garantizar la actualización, cierre o anulación de las GSMI según corresponda.

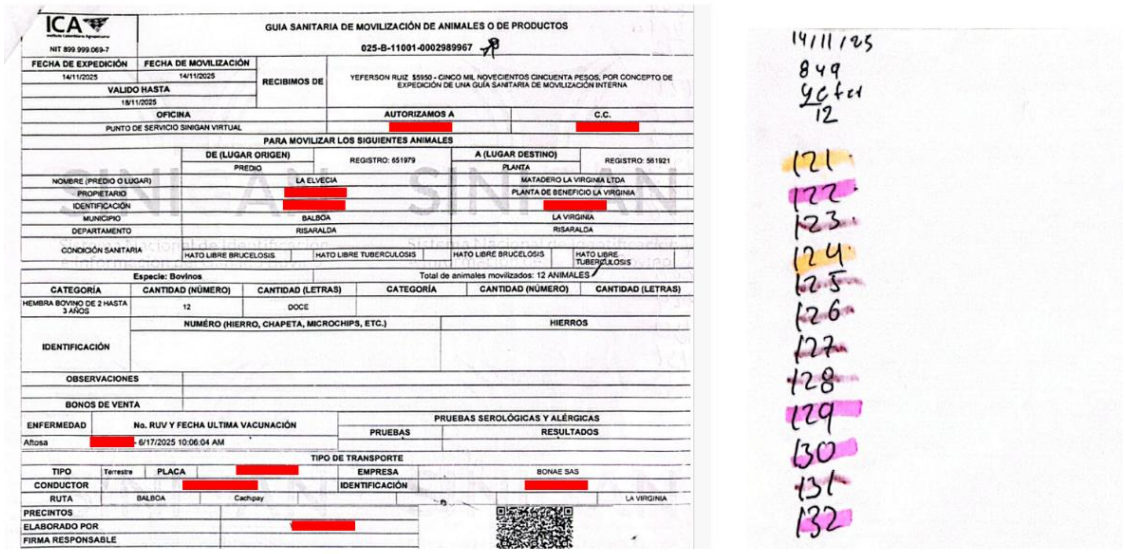
Para ilustrar esta situación, en la visita fiscal realizada al Matadero La Virginia, se evidenció que la guía No. 025-B-11001-0002989967 del 14/11/2025 figura en el aplicativo SINIGAN en estado “En tránsito”, como se muestra en la imagen 2. Sin embargo, durante la verificación in situ, la planta informó que los animales asociados a dicha guía sí fueron recibidos y sacrificados, pese a que el sistema continuaba reflejando la guía en ese estado. Lo anterior se soporta en la verificación manual realizada por el establecimiento, como se observa en la imagen 3.

Imagen 2. Registro visual del SINIGAN correspondiente a la GSMI 025-B-11001-0002989967.



Fuente: Aplicativo SINIGAN verificado el 07/05/2026.
Nota: *en virtud de la Ley de Habeas Data, la CGR omite, el nombre del campo responsable de animales origen, teniendo en cuenta que el mismo incluye información de personas naturales.*

Imagen 3. Copia digital de la verificación manual realizada a la GSMI 025-B-11001-0002989967.



ICA
NIT 899.999.063-7

GUIA SANITARIA DE MOVILIZACIÓN DE ANIMALES O DE PRODUCTOS
025-B-11001-0002989967

FECHA DE EXPEDICIÓN	FECHA DE MOVILIZACIÓN	RECIBIMOS DE
14/11/2025	14/11/2025	YEFERSON RUIZ $5950 - CINCO MIL NOVECIENTOS CINCUENTA PESOS, POR CONCEPTO DE EXPEDICIÓN DE UNA GUÍA SANITARIA DE MOVILIZACIÓN INTERNA
VALIDO HASTA		
18/11/2025		

OFICINA	AUTORIZAMOS A	C.C.
PUNTO DE SERVICIO SINIGAN VIRTUAL	[redacted]	[redacted]

PARA MOVILIZAR LOS SIGUIENTES ANIMALES

	DE (LUGAR ORIGEN)		A (LUGAR DESTINO)	
	PREDIO	REGISTRO: 651979	PLANTA	REGISTRO: 561921
NOMBRE (PREDIO O LUGAR)	LA ELVECIA		MATADERO LA VIRGINIA LTDA	
PROPIETARIO	[redacted]		PLANTA DE BENEFICIO LA VIRGINIA	
IDENTIFICACIÓN	[redacted]		[redacted]	
MUNICIPIO	BALBOA		LA VIRGINIA	
DEPARTAMENTO	RISARALDA		RISARALDA	
CONDICIÓN SANITARIA	HATO LIBRE BRUCELOSIS / HATO LIBRE TUBERCULOSIS		HATO LIBRE BRUCELOSIS / HATO LIBRE TUBERCULOSIS	

Especie: Bovinos — Total de animales movilizados: 12 ANIMALES

CATEGORÍA	CANTIDAD (NÚMERO)	CANTIDAD (LETRAS)	CATEGORÍA	CANTIDAD (NÚMERO)	CANTIDAD (LETRAS)
HEMBRA BOVINO DE 2 HASTA 3 AÑOS	12	DOCE			

IDENTIFICACIÓN	NUMÉRO (HIERRO, CHAPETA, MICROCHIPS, ETC.)	HIERROS

OBSERVACIONES

BONOS DE VENTA

ENFERMEDAD	No. RUV Y FECHA ULTIMA VACUNACIÓN	PRUEBAS SEROLÓGICAS Y ALÉRGICAS: PRUEBAS	RESULTADOS
Aftosa	[redacted] - 6/17/2025 10:06:04 AM		

TIPO DE TRANSPORTE

TIPO	Terrestre	PLACA	[redacted]	EMPRESA	BONAE SAS
CONDUCTOR		[redacted]		IDENTIFICACIÓN	[redacted]
RUTA	BALBOA	Cachipay			LA VIRGINIA

PRECINTOS

ELABORADO POR [redacted]

FIRMA RESPONSABLE

14/11/25
849
96 to 1
12
121
122
123
124
125
126
127
128
129
130
131
132

Fuente: información aportada por la planta en el marco de la visita fiscal realizada del29 al 30 de mayo de 2026.
Nota: *en virtud de la Ley de Habeas Data, la CGR omite algunos campos, teniendo en cuenta que el mismo incluye información de personas naturales.*

Lo anterior, se presentó por deficiencias en el seguimiento y control que debe realizar el ICA, a través de las Gerencias Seccionales, las Oficinas Locales y la Subgerencia de Protección Animal, sobre las GSMI registradas en el SINIGAN. Esto ha permitido que múltiples guías permanezcan en estado “En tránsito”, sin que se garantice su cierre oportuno por parte de las plantas de beneficio, lo que afecta la trazabilidad sanitaria, el control epidemiológico sobre el hato ganadero y riesgos asociados a la informalidad en la movilización del ganado.

Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

Respuesta de la entidad

“En atención a la observación presentada, se informa que el sistema SINIGAN V.5. cuenta con reglas de negocio establecidas para la gestión y cierre de las Guías Sanitarias de Movilización Interna (GSMI), las cuales permiten el control del estado de estas dentro del aplicativo.

En este sentido, el sistema contempla condiciones automáticas para el cierre de las GSMI, entre las cuales se encuentran:

1. Cuando la GSMI no corresponde a un convenio, se encuentra registrada y presenta estado pendiente de pago, el sistema ejecuta el cierre automático de la guía.

2. En los casos de vigencia vencida, así como para registros asociados a plantas de beneficio y explotaciones ganaderas con animales no identificados, el sistema aplica las validaciones definidas para el control del estado de la guía.

En igual sentido, y conforme el procedimiento interno establecido, la responsabilidad de solicitar la anulación de las guías expedidas y no utilizadas recae sobre el productor, en su calidad de titular de la movilización. Esta solicitud se debe realizar ante la oficina del ICA correspondiente.

No obstante, a pesar de que se implementó esto en la versión 5 de SINIGAN, se presentaron casos en los que algunas GSMI permanecen en estado “en tránsito”, asociados principalmente a procesos que no han completado todas las validaciones requeridas o que presentan inconsistencias en la información registrada.

Con el fin de subsanar esta observación en SINIGAN 6, se han diseñado diferentes procesos con el fin de garantizar el adecuado cierre de las GSMI, tales como:

- Activación y cierre de GSMI por parte del usuario TRANSPORTADOR, cierre de GSMI por usuario PLANTA DE BENEFICIO y CONCENTRACIONES; en caso de que la GSMI vaya a predio el cierre lo puede realizar el usuario GANADERO.
- Alerta - Bloqueo automático en plantas por no cierre de GSMI.
- Adicionalmente, se crea el estado “NO VALIDADO” en GSMI para las guías con destino a planta de beneficio y concentraciones en los casos que se haya reportado llegada por el transportador, pero los animales no hayan ingresado físicamente.

Análisis de la respuesta

Analizada la respuesta del ICA, se concluye que los argumentos expuestos no desvirtúan lo observado por la CGR. Si bien la entidad afirma que SINIGAN V.5 contaba con reglas para el manejo y cierre de las GSMI, reconoce que algunas guías permanecieron en estado “En tránsito” por validaciones incompletas o inconsistencias en la información registrada.

Adicionalmente, el argumento presentado no permite justificar la permanencia de 66.078 GSMI en estado “En tránsito” durante la vigencia 2025, pese a que el plazo autorizado para la movilización ya se encontraba vencido.

En ese sentido, aunque el ICA indique que la anulación de las guías corresponde al productor, ello no exime a la entidad de realizar seguimiento y control sobre el estado final de las GSMI registradas en el sistema. En ejercicio de sus competencias como administrador del SINIGAN y autoridad sanitaria, no acreditó haber realizado un seguimiento oportuno y efectivo al estado final de las GSMI registradas para verificar si la movilización se realizó, si los animales llegaron al destino autorizado, si la guía debía cerrarse o si procedía su anulación. Por tanto, la permanencia de guías en tránsito evidencia deficiencias en el seguimiento, actualización y control de la información registrada en el sistema.

Si bien las mejoras anunciadas para SINIGAN V.6, como el cierre de GSMI por distintos usuarios, la implementación de alertas, los bloqueos automáticos y la creación del estado "No validado", pueden considerarse acciones orientadas a fortalecer el sistema, estas medidas no permiten verificar que las guías que permanecieron en estado "En tránsito" durante la vigencia 2025 hayan sido revisadas, cerradas o anuladas. Lo anterior, teniendo en cuenta que no se aportaron soportes ni evidencias técnicas que dieran cuenta de las acciones realizadas sobre dichas guías, ni de la actualización de su estado en el sistema de información.

Por lo anterior, la observación se valida como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

3.2.3 Hallazgo N.º 3. Expedición de GSMI asociadas a personas naturales fallecidas como responsables de origen y destino (A) (D_3) (P_2) COH 4655 2026-1-AU-CU

Constitución Política de Colombia, 1991

Artículo 267. "*La vigilancia y el control fiscal son una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, en todos los niveles administrativos y respecto de todo tipo de recursos públicos. La ley reglamentará el ejercicio de las competencias entre contralorías, en observancia de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. El control ejercido por la Contraloría General de la República será preferente en los términos que defina la ley".*

Resolución N.º 133 de 2016, *Por la cual se designa al Instituto Colombiano Agropecuario como entidad administradora del Sistema Nacional de Identificación, Información y Trazabilidad Animal.*

"*Artículo 1. Objeto. Designase al Instituto Colombiano Agropecuario -ICA, como administrador del Sistema Nacional de Información, Identificación y Trazabilidad Animal - SNIITA.*

La designación que sea realiza por medio de la presente resolución regirá a partir del 1 de septiembre de 2016.

La definición de los derechos y obligaciones derivados de la presente designación se establecerán mediante convenio interadministrativo celebrado entre este ministerio y el mencionado instituto".

Ley 1712 de 2014 *"Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones".*

ARTÍCULO 3. Otros principios de la transparencia y acceso a la información pública. En la

interpretación del derecho de acceso a la información se deberá adoptar un criterio de razonabilidad y proporcionalidad, así como aplicar los siguientes principios:

(…)
Principio de la calidad de la información. Toda la información de interés público que sea producida, gestionada y difundida por el sujeto obligado, deberá ser oportuna, objetiva, veraz, completa, reutilizable, procesable y estar disponible en formatos accesibles para los solicitantes e interesados en ella, teniendo en cuenta los procedimientos de gestión documental de la respectiva entidad.

(…)

ARTÍCULO 29. Responsabilidad Penal. Todo acto de ocultamiento, destrucción o alteración deliberada total o parcial de información pública, una vez haya sido objeto de una solicitud de información, será sancionado en los términos del artículo 292 del Código Penal.

El Decreto 767 de 16 de mayo de 2022 por el cual se establecen los lineamientos Generales de la Política de Gobierno Digital y se subroga el Capítulo 1 del Título 9 de la parte 2 del libro 2 del decreto 1078 de 2015, Decreto Único reglamentario del Sector de Tecnologías de la Información y comunicaciones.

"*Artículo 1.* "*Subróguese el Capítulo 1 del Título 9, de la Parte 2, del Libro 2, del Decreto ÚnicoReglamentario del Sector de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, Decreto número 1078 de 2015, por el siguiente texto":*

Artículo 2.2.9.1.2.3. Manual de Gobierno Digital. El conjunto de lineamientos, guías y estándares para la implementación y desarrollo de la Política de Gobierno Digital estarán contenidos en un único instrumento, centralizado, estandarizado y de fácil uso, denominado Manual de Gobierno Digital.

El Manual de Gobierno Digital será elaborado y publicado por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en su sede electrónica, y deberá ser interactivo y desarrollado con esquemas simplificados para facilitar su uso y apropiación.

Manual de Gobierno Digital del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, 2018.

"Implementación de la Política de Gobierno Digital Decreto 1078 de 2015 libro 2, parte 2, título 9. Cap. 1. Documento conocido tradicionalmente como "Manual de Gobierno en Línea" y que ahora evoluciona para ser el "Manual para la implementación de la política de Gobierno Digital."

LI.INF.01 Responsabilidad y gestión de Componentes de información. "La dirección de Tecnologías y Sistemas de la Información o quien haga sus veces debe definir las

directrices y liderar la gestión de los Componentes de información durante su ciclo de vida. Así mismo, debe trabajar en conjunto con las dependencias para establecer acuerdos que garanticen la calidad de la información."

LI.INF.02 Plan de calidad de los componentes de información. "La dirección de Tecnologías y Sistemas de la Información o quien haga sus veces debe contar con un plan de calidad de los componentes de información que incluya etapas de aseguramiento, control e inspección, medición de indicadores de calidad, actividades preventivas, correctivas y de mejoramiento continuo de la calidad de los componentes."

LI.SIS.05 Metodología de referencia para el desarrollo de sistemas de información. "La dirección de Tecnologías y Sistemas de la Información o quien haga sus veces debe definir una metodología formal para el desarrollo y mantenimiento de software, que oriente los proyectos de construcción o evolución de los sistemas de información que se desarrollen."

LI.INF.11 Acuerdos de intercambio de Información. "La dirección de Tecnologías y Sistemas de la Información o quien haga sus veces debe establecer los Acuerdos de Nivel de Servicio (ANS) con las dependencias o instituciones para el intercambio de la información de calidad, que contemplen las características de oportunidad, disponibilidad y seguridad que requieran los Componentes de información."

Resolución N.º 8940 de 2024 "Por la cual se unifican y actualizan los requisitos para la expedición de la Guía Sanitaria de Movilización Interna (GSMI) y se dictan otras disposiciones".

"ARTÍCULO 5. SOLICITUD PRESENCIAL Y VIRTUAL DE LA GUÍA SANITARIA DE MOVILIZACIÓN INTERNA (GSMI). Toda persona natural o jurídica interesada en movilizar animales de las especies objeto de la presente resolución, podrá realizar el trámite así:

a) Presencial:

Dirigiéndose ante uno de los puntos de expedición de Guías de movilización del ICA (PSG u Oficina Local), oficina con convenio interadministrativo de cooperación activo con alguna alcaldía municipal o ante un agente habilitado por el ICA como operador del SNIITA en el territorio nacional, acreditando lo siguiente:

5.1 Presentar el documento de identificación del responsable sanitario de los animales o de quien se encuentre autorizado por este, evento en el cual deberá anexar dicha autorización conforme con los requisitos establecidos en el artículo 8 de la Resolución 90464 de 2021.

5.2 Presentar comprobante de pago de la tarifa por concepto de la GSMI.

5.3 El vehículo y el conductor que transporten los animales a movilizar deberán contar con registro ante el ICA de acuerdo con el artículo 12 de la Resolución 383 de 2021 del

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural o aquella que la adicione, modifique o sustituya.

5.4 Cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 4 de la presente resolución.

b) Virtual:

Los interesados en realizar el trámite para la obtención de la GSMI de manera virtual tendrán acceso a SINIGAN (Bovinos y bufalinos) y SIGMA (demás especies), las 24 horas del día los 7 días de la semana y el aplicativo hará la validación de cumplimiento de los requisitos sanitarios de manera automática, así como el pago de la tarifa establecida a través de las pasarelas de pago de los referidos aplicativos y del cumplimento con los requisitos establecidos en el artículo 4 de la presente resolución.

El ICA se reserva el derecho de asignar credenciales de acceso a los diferentes aplicativos para la expedición de GSMI como medida de autogestión.

ARTÍCULO 6. EXPEDICIÓN DE LA GUÍA SANITARIA DE MOVILIZACIÓN INTERNA. Una vez cumplidos los requisitos establecidos en los artículos 4 y 5 de esta norma, el personal del ICA, el convenio interadministrativo de cooperación, el agente habilitado en el SNIITA o el responsable sanitario de los animales que cuente con usuario por autogestión en el sistema, generará la correspondiente GSMI.

En los casos de modalidad presencial, el usuario deberá informar una dirección de correo electrónico válido u otro medio digital, para que el archivo PDF de la GSMI expedida pueda ser remitido al solicitante. Cuando el trámite se realice de manera presencial, el solicitante de la guía deberá dejar constancia del recibido mediante firma de la forma destinada para tal fin, la cual quedará en el archivo del ICA. En los casos de autogestión, la GSMI será descargada por el usuario directamente desde SINIGAN o SIGMA según corresponda.

Las GSMI digitales en formato PDF, gozan de plena validez ante otras entidades públicas, del orden ejecutivo, autoridades de policía o de índole territorial, quienes, para el ejercicio de sus competencias funcionales, no deberán exigir la GSMI impresa.

En los casos en los que el vehículo que transporta los animales transite por los puestos de control del ICA existentes en las vías del territorio nacional, deberá acompañarse la GSMI impresa en función de obtener los sellos correspondientes establecidos en la norma. Una vez se desarrollen las herramientas tecnológicas que permitan realizar esta validación de forma digital, por parte de los puestos de control del ICA, no será necesaria la impresión de la GSMI para estos casos.

La impresión de la GSMI estará bajo responsabilidad del usuario o productor cuando un establecimiento de naturaleza privada, de destino o tránsito (predio, concentración ganadera o planta de beneficio animal u otros), así lo requiera.

En el evento que se presenten situaciones que impidan cumplir con la movilización, como no llegar al destino en el plazo establecido en la GSMI, no cumplir con la ruta de transporte o que se requiera cambiar de unidad de transporte o transportador, se deberá anular la GSMI vigente y generar una nueva GSMI, por modalidad presencial ante el punto de servicio al ganadero u oficina del ICA más cercana, o virtual directamente por medio de su usuario de autogestión en aplicativo SINIGAN. En ambos casos es preciso que la guía inicial se encuentre vigente y se conserven los mismos datos en ella relacionados, como los animales a movilizar, origen y destino de la misma.

PARÁGRAFO 1. La GSMI tiene un único origen y destino. Es válida por un solo trayecto, para un solo vehículo, dentro de la fecha autorizada y se otorga por el tiempo que dure el recorrido desde el origen hasta el destino.

(…)

ARTÍCULO 12. ANULACIÓN DE LA GUÍA SANITARIA DE MOVILIZACIÓN INTERNA (GSMI). Cuando se haya expedido la GSMI y no se haya efectuado la respectiva movilización de las especies, el usuario deberá solicitar la anulación de la GSMI de forma presencial en las oficinas del ICA o realizar la anulación de forma virtual por autogestión, en un plazo que no supere el término máximo de vigencia de esta GSMI. Si la vigencia de la GSMI culmina en un día no hábil, la solicitud de anulación presencial en la Oficina del ICA se realizará el día hábil siguiente."

Circular conjunta N.º 02 de 2019. Comprobación, seguimiento y control obligatorio de las Guías Sanitarias de Movilización Interna (GSMI) expedidas para el transporte de animales con destino a planta de beneficio animal.

"*5. RESPONSABILIDADES FRENTE A LA EXPEDICIÓN, COMPROBACIÓN, SEGUIMIENTO Y CONTROL DE LAS GUIAS SANITARIAS DE MOVILIZACIÓN INTERNA DE ANIMALES (GSMI):*

Instituto Colombiano Agropecuario – ICA: El ICA deberá a través de los funcionarios de Oficinas Nacionales o de las Seccionales:

- *Entregar a los responsables de las plantas de beneficio los formatos establecidos para la solicitud de creación de sus usuarios para el ingreso al SIGMA.*
- *Tramitar la creación y suministro de información de los usuarios (responsables de las plantas de sacrificio) que permitirán el ingreso al SIGMA.*
- *Capacitar y registrar como usuarios a los representantes legales, apoderados y/o a quienes designen las plantas de beneficio, encargados de la recepción de animales y comprobación de las GSMI.*
- *Capacitar a los responsables de las plantas de beneficio para el ingreso al sistema y comprobación de la (s) GSMI dentro de los diez (10) días siguientes a la asignación del usuario.*

- *Capacitar a los inspectores oficiales del INVIMA para verificar a través del SIGMA las condiciones de la (s) GSMI.*
- *Realizar seguimiento a las plantas de beneficio animal mediante visitas presenciales o de manera virtual, con el fin de verificar el cumplimiento de lo citado en la presente circular.*
- *Realizar verificaciones y seguimientos que se realizan en los puestos de control del ICA para el transporte de animales.*
- *En caso de recibir notificaciones de las plantas de beneficio o de los inspectores oficiales del INVIMA por inconsistencias en la (s) GSMI, tomar acción en un término máximo de 24 horas de acuerdo a las competencias del Instituto.*
- *De acuerdo a las revisiones realizadas y a la frecuencia de los casos presentados, realizar procesos de seguimiento sobre el incumplimiento de la normatividad vigente, relacionada a la obligatoriedad de llevar los animales al destino indicado en la (s) GSMI.*
- *Realizar jornadas de capacitación a los funcionarios de los Grupos de Trabajo Territorial del INVIMA correspondientes, para lo cual se realizará la respectiva articulación interinstitucional a nivel regional.*

7. VERIFICACIÓN DE CUMPLIMIENTO: El ICA y el INVIMA verificarán el cumplimiento de la aplicación de la presente Circular por parte de las plantas de beneficio animal, a través de los procedimientos, instructivos o protocolos establecidos por cada entidad.

En caso de que el ICA evidencie incumplimiento, deberá notificarlo al INVIMA de manera inmediata para que el Instituto realice la verificación correspondiente de las condiciones de inocuidad acorde a lo establecido en el numeral 15 del artículo 10 Decreto 1500 de 2007 y artículo 310 de la Ley 9 de 1979.

9. INFORMACIÓN RESULTANTE DE CIERRE DE LAS GSMI. El ICA deberá realizar el análisis de la información reportada en SIGMA de manera periódica con el fin de establecer acciones de su competencia."

Ley 1712 de 2014. "Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones."

"Artículo 3. Otros principios de la transparencia y acceso a la información pública. En la interpretación del derecho de acceso a la información se deberá adoptar un criterio de razonabilidad y proporcionalidad, así como aplicar los siguientes principios:
(…)

Principio de la calidad de la información. Toda la información de interés público que sea producida, gestionada y difundida por el sujeto obligado, deberá ser oportuna, objetiva, veraz, completa, reutilizable, procesable y estar disponible en formatos accesibles para los solicitantes e interesados en ella, teniendo en cuenta los procedimientos de gestión documental de la respectiva entidad."

Ley 1952 de 2019. “Por medio de la cual se expide el código general disciplinario se derogan la ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario”.

“Artículo 26. La falta disciplinaria. Constituye falta disciplinaria y, por lo tanto, da lugar a la imposición de la sanción disciplinaria correspondiente la incursión en cualquiera de las conductas previstas en este código que conlleven incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en esta ley”.

Artículo 27. Acción y omisión. Las faltas disciplinarias pueden ser realizada por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones.
Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo, equivale a producirlo.

Artículo 38. Deberes. Son deberes de todo servidor público:

1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.
(...)
6. Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o función conserve bajo su cuidado o a la cual tenga acceso, e impedir o evitar la sustracción, destrucción, ocultamiento o utilización indebidos. (...)”
Analizado el *backup* de la base de datos correspondiente a la expedición de las Guías Sanitarias de Movilización Interna –GSMI de la vigencia 2025, generado desde el SINIGAN, y efectuado el cruce con la base de datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil – RNEC, se evidenció la expedición de GSMI a personas reportadas como fallecidas.

Al respecto, en el campo “responsable de origen” se identificaron 12.741 GSMI en las que 1.112 personas reportadas como fallecidas aparecen registradas en el origen de la movilización. A su vez, en el campo “responsable de destino” se encontraron 8.733 guías en las que 1.934 personas con reporte de fallecimiento aparecen registradas en el destino de la movilización, de acuerdo con las fuentes “Coincidentes fallecidos ORIGEN 2025.xlsx” y “Coincidentes fallecidos DESTINO 2025.xlsx”.

Esta circunstancia, se presenta de manera recurrente en la información revisada, dada la cantidad de GSMI asociadas a personas con reporte de fallecimiento. Adicionalmente, se

evidenció que, en algunas guías, una misma persona fallecida aparece registrada tanto en el origen como en el destino de la movilización, lo que genera incertidumbre sobre la autenticidad de la GSMI y sobre quiénes fueron realmente los responsables de la movilización animal.

A manera de ejemplo, como se observa en la imagen 4, se identificaron personas vinculadas a GSMI cuya acta de defunción fue expedida hace más de cinco años, así como casos en los que una persona fallecida aparece registrada tanto en el origen como en el destino de la movilización:

Imagen 4. Registro visual de las bases de datos “Coincidentes fallecidos ORIGEN 2025.xlsx” y “Coincidentes fallecidos DESTINO 2025.xlsx”.

NUIP	numero_guia	nombre_responsable_origen_pe	fecha_expedicion_guia	fechaDefuncion	NOMBRE_RNEC	ESTADO
216[redacted]	025-B-68679-0001562569	[redacted] MORALES	5-mar-25	02/08/2018	[redacted] MORALES [redacted]	FALLECIDO
216[redacted]	025-B-68679-0001420161	[redacted] MORALES	5-feb-25	02/08/2018	[redacted] MORALES [redacted]	FALLECIDO
216[redacted]	025-B-68679-0003090456	[redacted] MORALES	3-dic-25	02/08/2018	[redacted] MORALES [redacted]	FALLECIDO
216[redacted]	025-B-68679-0002071818	[redacted] MORALES	29-may-25	02/08/2018	[redacted] MORALES [redacted]	FALLECIDO
216[redacted]	025-B-68679-0001295955	[redacted] MORALES	13-ene-25	02/08/2018	[redacted] MORALES [redacted]	FALLECIDO
216[redacted]	025-B-68872-0002035048	[redacted] MORALES	22-may-25	02/08/2018	[redacted] MORALES [redacted]	FALLECIDO
216[redacted]	025-B-68679-0002480016	[redacted] MORALES	14-ago-25	02/08/2018	[redacted] MORALES [redacted]	FALLECIDO
216[redacted]	025-B-68872-0003061981	[redacted] MORALES	27-nov-25	02/08/2018	[redacted] MORALES [redacted]	FALLECIDO
216[redacted]	025-B-68872-0002050722	[redacted] MORALES	26-may-25	02/08/2018	[redacted] MORALES [redacted]	FALLECIDO
216[redacted]	025-B-68679-0001746869	[redacted] MORALES	31-mar-25	02/08/2018	[redacted] MORALES [redacted]	FALLECIDO
216[redacted]	025-B-68679-0001604349	[redacted] MORALES	13-mar-25	02/08/2018	[redacted] MORALES [redacted]	FALLECIDO
216[redacted]	025-B-68872-0001818722	[redacted] MORALES	14-abr-25	02/08/2018	[redacted] MORALES [redacted]	FALLECIDO
216[redacted]	025-B-68679-0001888503	[redacted] MORALES	29-abr-25	02/08/2018	[redacted] MORALES [redacted]	FALLECIDO
216[redacted]	025-B-68679-0002131830	[redacted] MORALES	10-jun-25	02/08/2018	[redacted] MORALES [redacted]	FALLECIDO
216[redacted]	025-B-68679-0002670035	[redacted] MORALES	18-sep-25	02/08/2018	[redacted] MORALES [redacted]	FALLECIDO
216[redacted]	025-B-68679-0002393581	[redacted] MORALES	28-jul-25	02/08/2018	[redacted] MORALES [redacted]	FALLECIDO
216[redacted]	025-B-68872-0002532713	[redacted] MORALES	25-ago-25	02/08/2018	[redacted] MORALES [redacted]	FALLECIDO
216[redacted]	025-B-68872-0003098845	[redacted] MORALES	4-dic-25	02/08/2018	[redacted] MORALES [redacted]	FALLECIDO

NUIP	numero_guia	nombre_responsable_destino_perso	fecha_expedicion_gu	fechaDefuncion	NOMBRE_RNEC	ESTADO
216[redacted]	025-B-68679-0002718664	[redacted] MORALES	27-sep-25	02/08/2018	[redacted] MORALES [redacted]	FALLECIDO
216[redacted]	025-B-68679-0002625480	[redacted] MORALES	10-sep-25	02/08/2018	[redacted] MORALES [redacted]	FALLECIDO
216[redacted]	025-B-68679-0002604164	[redacted] MORALES	6-sep-25	02/08/2018	[redacted] MORALES [redacted]	FALLECIDO
216[redacted]	025-B-68679-0002496916	[redacted] MORALES	16-ago-25	02/08/2018	[redacted] MORALES [redacted]	FALLECIDO
216[redacted]	025-B-68679-0001813634	[redacted] MORALES	12-abr-25	02/08/2018	[redacted] MORALES [redacted]	FALLECIDO
216[redacted]	025-B-68679-0002265710	[redacted] MORALES	4-jul-25	02/08/2018	[redacted] MORALES [redacted]	FALLECIDO
216[redacted]	025-B-68872-0002064304	[redacted] MORALES	28-may-25	02/08/2018	[redacted] MORALES [redacted]	FALLECIDO

Fuente: Cruce realizado por el equipo auditor a partir de las bases de datos Backup Base de datos SINIGAN.bak (extraída de SINIGAN el 26/02/2026) y Resultado_Cruce_Busqueda Fallecidos.xlsx (realizado por la DIARI el 16/04/2026).

Nota: *en virtud de la Ley de Habeas Data, la CGR omite algunos campos, teniendo en cuenta que el mismo incluye información de personas naturales.*

Lo anterior, se presentó por deficiencias en la interoperabilidad, validación y actualización de la información entre el SINIGAN y las bases oficiales de identificación de personas, así como por debilidades en los controles previos al trámite y expedición de las GSMI por parte de la Subgerencia de Protección Animal y la Oficina de Tecnologías de la Información, lo que genera riesgos en el seguimiento sanitario y epidemiológico, así como en el control sobre el origen y destino de los animales movilizados, al no permitir establecer con certeza la identidad de quienes intervinieron en el trámite. Además, esta situación compromete la validez de la GSMI como soporte de la movilización animal.

Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y penal.

Respuesta de la entidad

Con relación a la observación formulada, el Instituto respetuosamente se permite exponer las siguientes consideraciones de orden técnico y operacional en los siguientes términos:

En primer lugar, es preciso señalar que la situación identificada obedeció a una limitación tecnológica - estructural del sistema SINIGAN en su versión 5, el cual carecía de integración con la Registraduría Nacional del Estado Civil, dado que para registrarse en el sistema era necesario el diligenciamiento de un formato junto con la copia del documento de identidad.

Dicha ausencia de interoperabilidad impedía la validación automática del estado vital de las personas registradas como responsables de animales, imposibilitando la inactivación automática de usuarios fallecidos en el sistema.

Ahora bien, frente a la alternativa de validación manual, es necesario resaltar que el ICA atiende en promedio más de 8.000 servicios diarios, volumen que supera ampliamente la capacidad operativa disponible para adelantar verificaciones individuales en cada trámite, sin que ello implique una omisión institucional, sino una imposibilidad debidamente justificada.

Sin perjuicio de lo anterior, el marco normativo vigente, establece las obligaciones a cargo de los particulares en estos eventos. El procedimiento CRI-CRS-P-SA-002 dispone que, ante el fallecimiento del responsable de los animales o productor, los llamados a heredar deberán allegar copia del certificado de defunción y del documento de identidad correspondiente, a efectos de que el ICA pueda realizar la respectiva actualización en el sistema.

En segundo lugar, y como acción correctiva de carácter estructural, el ICA implementó la versión 6 de SINIGAN, la cual incorpora interoperabilidad directa con la Registraduría Nacional del Estado Civil. Es por lo anterior que, a partir de la entrada en vigor de dicho sistema, se realizará la validación de manera automática del estado vital de las personas registradas, a través de la verificación del documento de identidad mediante captura fotográfica y validación biométrica facial, lo que garantiza que únicamente personas vivas y debidamente identificadas puedan figurar como responsables activos dentro del sistema.

Esta actualización tecnológica, constituye la medida correctiva que subsana de manera definitiva la causa que originó la observación, eliminando el riesgo de expedición de GSMI asociadas a personas fallecidas.

Análisis de la respuesta

En su respuesta, el ICA reconoce que SINIGAN V.5 no tenía conexión con la Registraduría Nacional del Estado Civil, por lo que no podía validar automáticamente si las personas

registradas estaban vivas o fallecidas. Esto confirma lo evidenciado por la CGR, en cuanto a que el sistema permitió que personas reportadas como fallecidas continuaran asociadas a GSMI como responsables de origen o destino.

Por otra parte, no es de recibo para la CGR el argumento del ICA en el que señala que revisar manualmente más de 8.000 servicios diarios superaba su capacidad operativa, dado que esta situación no justifica la ausencia de otros controles. La entidad, como administradora del sistema no acreditó realización de acciones como cruces periódicos con bases oficiales, alertas sobre usuarios fallecidos, bloqueos preventivos o revisiones masivas de información, que evitaran la expedición de guías a personas que ya no podían actuar como responsables de una movilización animal.

Aunque el ICA indica que corresponde a los particulares informar el fallecimiento del responsable de los animales para registrar la novedad en el sistema, esa obligación no reemplaza la responsabilidad de la entidad de mantener información confiable y actualizada.

Adicionalmente, la respuesta del ICA no aporta los soportes que permitan establecer qué gestión se realizó frente a los casos identificados por la CGR, tales como bloqueos, ajustes en el sistema, inactivación de registros o modificación de los responsables asociados a las GSMI.

La falta evidencia mantiene la incertidumbre sobre la autenticidad de las guías, la identidad real de quienes intervinieron en la movilización y la confiabilidad de la información registrada en SINIGAN.

Por otra parte, las mejoras indicadas para SINIGAN V.6, como la conexión con la Registraduría, la captura fotográfica y la validación biométrica facial, el ICA no allegó los soportes que permitieran demostrar su implementación y funcionamiento en el sistema.

Por lo anterior, la observación se valida como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y penal.

3.2.4 Hallazgo N.º 4. Expedición de GSMI asociadas a personas menores de edad como responsables de origen y destino (A) (D_4) COH 4656 2026-1-AU-CU

Constitución Política de Colombia, 1991

Artículo 267. "La vigilancia y el control fiscal son una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, en todos los niveles administrativos y respecto de todo tipo de recursos públicos. La ley reglamentará el ejercicio de las competencias entre contralorías, en observancia de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. El control ejercido por la Contraloría General de la República será preferente en los términos que defina la ley".

Resolución No. 133 de 2016, Por la cual se designa al Instituto Colombiano Agropecuario como entidad administradora del Sistema Nacional de Identificación, Información y Trazabilidad Animal.

"*Artículo 1. Objeto. Designase al Instituto Colombiano Agropecuario -ICA, como administrador del Sistema Nacional de Información, Identificación y Trazabilidad Animal - SNIITA.*
La designación que sea realiza por medio de la presente resolución regirá a partir del 1 de septiembre de 2016.
La definición de los derechos y obligaciones derivados de la presente designación se establecerán mediante convenio interadministrativo celebrado entre este ministerio y el mencionado instituto".

Ley 1712 de 2014 *"Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones".*
ARTÍCULO 3. Otros principios de la transparencia y acceso a la información pública. En la interpretación del derecho de acceso a la información se deberá adoptar un criterio de razonabilidad y proporcionalidad, así como aplicar los siguientes principios:

(…)

Principio de la calidad de la información. Toda la información de interés público que sea producida, gestionada y difundida por el sujeto obligado, deberá ser oportuna, objetiva, veraz, completa, reutilizable, procesable y estar disponible en formatos accesibles para los solicitantes e interesados en ella, teniendo en cuenta los procedimientos de gestión documental de la respectiva entidad.

El Decreto 767 de 16 de mayo de 2022 por el cual se establecen los lineamientos Generales de la Política de Gobierno Digital y se subroga el Capítulo 1 del Título 9 de la parte 2 del libro 2 del decreto 1078 de 2015, Decreto Único reglamentario del Sector de Tecnologías de la Información y comunicaciones.

"*Artículo 1.* "*Subróguese el Capítulo 1 del Título 9, de la Parte 2, del Libro 2, del Decreto ÚnicoReglamentario del Sector de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, Decreto número 1078 de 2015, por el siguiente texto":*

Artículo 2.2.9.1.2.3. Manual de Gobierno Digital. El conjunto de lineamientos, guías y estándares para la implementación y desarrollo de la Política de Gobierno Digital estarán contenidos en un único instrumento, centralizado, estandarizado y de fácil uso, denominado Manual de Gobierno Digital.

El Manual de Gobierno Digital será elaborado y publicado por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en su sede electrónica, y deberá ser interactivo y desarrollado con esquemas simplificados para facilitar su uso y apropiación.

Manual de Gobierno Digital del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, 2018.

"Implementación de la Política de Gobierno Digital Decreto 1078 de 2015 libro 2, parte 2, título 9. Cap. 1. Documento conocido tradicionalmente como "Manual de Gobierno en Línea" y que ahora evoluciona para ser el "Manual para la implementación de la política de Gobierno Digital."

LI.INF.01 Responsabilidad y gestión de Componentes de información. "La dirección de Tecnologías y Sistemas de la Información o quien haga sus veces debe definir las directrices y liderar la gestión de los Componentes de información durante su ciclo de vida. Así mismo, debe trabajar en conjunto con las dependencias para establecer acuerdos que garanticen la calidad de la información."

LI.INF.02 Plan de calidad de los componentes de información. "La dirección de Tecnologías y Sistemas de la Información o quien haga sus veces debe contar con un plan de calidad de los componentes de información que incluya etapas de aseguramiento, control e inspección, medición de indicadores de calidad, actividades preventivas, correctivas y de mejoramiento continuo de la calidad de los componentes."

LI.SIS.05 Metodología de referencia para el desarrollo de sistemas de información. "La dirección de Tecnologías y Sistemas de la Información o quien haga sus veces debe definir una metodología formal para el desarrollo y mantenimiento de software, que oriente los proyectos de construcción o evolución de los sistemas de información que se desarrollen."

LI.INF.11 Acuerdos de intercambio de Información. "La dirección de Tecnologías y Sistemas de la Información o quien haga sus veces debe establecer los Acuerdos de Nivel de Servicio (ANS) con las dependencias o instituciones para el intercambio de la información de calidad, que contemplen las características de oportunidad, disponibilidad y seguridad que requieran los Componentes de información."

Resolución N.º 8940 de 2024 "Por la cual se unifican y actualizan los requisitos para la expedición de la Guía Sanitaria de Movilización Interna (GSMI) y se dictan otras disposiciones".

"ARTÍCULO 5. SOLICITUD PRESENCIAL Y VIRTUAL DE LA GUÍA SANITARIA DE MOVILIZACIÓN INTERNA (GSMI). Toda persona natural o jurídica interesada en movilizar animales de las especies objeto de la presente resolución, podrá realizar el trámite así:

a) Presencial:
Dirigiéndose ante uno de los puntos de expedición de Guías de movilización del ICA (PSG u Oficina Local), oficina con convenio interadministrativo de cooperación activo con alguna alcaldía municipal o ante un agente habilitado por el ICA como operador del SNIITA en el territorio nacional, acreditando lo siguiente:

5.1 Presentar el documento de identificación del responsable sanitario de los animales o de quien se encuentre autorizado por este, evento en el cual deberá anexar dicha autorización conforme con los requisitos establecidos en el artículo 8 de la Resolución 90464 de 2021.
5.2 Presentar comprobante de pago de la tarifa por concepto de la GSMI.
5.3 El vehículo y el conductor que transporten los animales a movilizar deberán contar con registro ante el ICA de acuerdo con el artículo 12 de la Resolución 383 de 2021 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural o aquella que la adicione, modifique o sustituya.
5.4 Cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 4 de la presente resolución.

b) Virtual:

Los interesados en realizar el trámite para la obtención de la GSMI de manera virtual tendrán acceso a SINIGAN (Bovinos y bufalinos) y SIGMA (demás especies), las 24 horas del día los 7 días de la semana y el aplicativo hará la validación de cumplimiento de los requisitos sanitarios de manera automática, así como el pago de la tarifa establecida a través de las pasarelas de pago de los referidos aplicativos y del cumplimento con los requisitos establecidos en el artículo 4 de la presente resolución.

El ICA se reserva el derecho de asignar credenciales de acceso a los diferentes aplicativos para la expedición de GSMI como medida de autogestión.

ARTÍCULO 6. EXPEDICIÓN DE LA GUÍA SANITARIA DE MOVILIZACIÓN INTERNA. Una vez cumplidos los requisitos establecidos en los artículos 4 y 5 de esta norma, el personal del ICA, el convenio interadministrativo de cooperación, el agente habilitado en el SNIITA o el responsable sanitario de los animales que cuente con usuario por autogestión en el sistema, generará la correspondiente GSMI.

En los casos de modalidad presencial, el usuario deberá informar una dirección de correo electrónico válido u otro medio digital, para que el archivo PDF de la GSMI expedida pueda ser remitido al solicitante. Cuando el trámite se realice de manera presencial, el solicitante de la guía deberá dejar constancia del recibido mediante firma de la forma destinada para tal fin, la cual quedará en el archivo del ICA. En los casos de autogestión, la GSMI será descargada por el usuario directamente desde SINIGAN o SIGMA según corresponda.
Las GSMI digitales en formato PDF, gozan de plena validez ante otras entidades públicas, del orden ejecutivo, autoridades de policía o de índole territorial, quienes, para el ejercicio de sus competencias funcionales, no deberán exigir la GSMI impresa.

En los casos en los que el vehículo que transporta los animales transite por los puestos de control del ICA existentes en las vías del territorio nacional, deberá acompañarse la GSMI impresa en función de obtener los sellos correspondientes establecidos en la norma. Una vez se desarrollen las herramientas tecnológicas que permitan realizar esta validación de forma digital, por parte de los puestos de control del ICA, no será necesaria la impresión de la GSMI para estos casos.

La impresión de la GSMI estará bajo responsabilidad del usuario o productor cuando un

establecimiento de naturaleza privada, de destino o tránsito (predio, concentración ganadera o planta de beneficio animal u otros), así lo requiera.

En el evento que se presenten situaciones que impidan cumplir con la movilización, como no llegar al destino en el plazo establecido en la GSMI, no cumplir con la ruta de transporte o que se requiera cambiar de unidad de transporte o transportador, se deberá anular la GSMI vigente y generar una nueva GSMI, por modalidad presencial ante el punto de servicio al ganadero u oficina del ICA más cercana, o virtual directamente por medio de su usuario de autogestión en aplicativo SINIGAN. En ambos casos es preciso que la guía inicial se encuentre vigente y se conserven los mismos datos en ella relacionados, como los animales a movilizar, origen y destino de la misma.

PARÁGRAFO 1. La GSMI tiene un único origen y destino. Es válida por un solo trayecto, para un solo vehículo, dentro de la fecha autorizada y se otorga por el tiempo que dure el recorrido desde el origen hasta el destino.
(…)
ARTÍCULO 12. ANULACIÓN DE LA GUÍA SANITARIA DE MOVILIZACIÓN INTERNA (GSMI). Cuando se haya expedido la GSMI y no se haya efectuado la respectiva movilización de las especies, el usuario deberá solicitar la anulación de la GSMI de forma presencial en las oficinas del ICA o realizar la anulación de forma virtual por autogestión, en un plazo que no supere el término máximo de vigencia de esta GSMI. Si la vigencia de la GSMI culmina en un día no hábil, la solicitud de anulación presencial en la Oficina del ICA se realizará el día hábil siguiente."

Circular conjunta N.º 02 de 2019. Comprobación, seguimiento y control obligatorio de las Guías Sanitarias de Movilización Interna (GSMI) expedidas para el transporte de animales con destino a planta de beneficio animal.
"*5. RESPONSABILIDADES FRENTE A LA EXPEDICIÓN, COMPROBACIÓN, SEGUIMIENTO Y CONTROL DE LAS GUIAS SANITARIAS DE MOVILIZACIÓN INTERNA DE ANIMALES (GSMI):*
Instituto Colombiano Agropecuario – ICA: El ICA deberá a través de los funcionarios de Oficinas Nacionales o de las Seccionales:

- *Entregar a los responsables de las plantas de beneficio los formatos establecidos para la solicitud de creación de sus usuarios para el ingreso al SIGMA.*
- *Tramitar la creación y suministro de información de los usuarios (responsables de las plantas de sacrificio) que permitirán el ingreso al SIGMA.*
- *Capacitar y registrar como usuarios a los representantes legales, apoderados y/o a quienes designen las plantas de beneficio, encargados de la recepción de animales y comprobación de las GSMI.*
- *Capacitar a los responsables de las plantas de beneficio para el ingreso al sistema y comprobación de la (s) GSMI dentro de los diez (10) días siguientes a la asignación del usuario.*
- *Capacitar a los inspectores oficiales del INVIMA para verificar a través del SIGMA*

las condiciones de la (s) GSMI.

- *Realizar seguimiento a las plantas de beneficio animal mediante visitas presenciales o de manera virtual, con el fin de verificar el cumplimiento de lo citado en la presente circular.*
- *Realizar verificaciones y seguimientos que se realizan en los puestos de control del ICA para el transporte de animales.*
- *En caso de recibir notificaciones de las plantas de beneficio o de los inspectores oficiales del INVIMA por inconsistencias en la (s) GSMI, tomar acción en un término máximo de 24 horas de acuerdo a las competencias del Instituto.*
- *De acuerdo a las revisiones realizadas y a la frecuencia de los casos presentados, realizar procesos de seguimiento sobre el incumplimiento de la normatividad vigente, relacionada a la obligatoriedad de llevar los animales al destino indicado en la (s) GSMI.*
- *Realizar jornadas de capacitación a los funcionarios de los Grupos de Trabajo Territorial del INVIMA correspondientes, para lo cual se realizará la respectiva articulación interinstitucional a nivel regional.*

7. VERIFICACIÓN DE CUMPLIMIENTO: El ICA y el INVIMA verificarán el cumplimiento de la aplicación de la presente Circular por parte de las plantas de beneficio animal, a través de los procedimientos, instructivos o protocolos establecidos por cada entidad.
En caso de que el ICA evidencie incumplimiento, deberá notificarlo al INVIMAde manera inmediata para que el Instituto realice la verificación correspondiente de las condiciones de inocuidad acorde a lo establecido en el numeral 15 del artículo 10 Decreto 1500 de 2007 y artículo 310 de la Ley 9 de 1979.

9. INFORMACIÓN RESULTANTE DE CIERRE DE LAS GSMI. El ICA deberá realizar el análisis de la información reportada en SIGMA de manera periódica con el fin de establecer acciones de su competencia."

Procedimiento CRI-CRS-P-SA-002 V.6 REGISTRO SANITARIO DE PREDIO PECUARIO – RSPP

"2.2. REQUISITOS PARA EL REGISTRO SANITARIO DE PREDIO PECUARIO Y PARA LA HABILITACIÓN DE LA EXPEDICIÓN DE LAS GUÍAS SANITARIAS DE MOVILIZACIÓN INTERNA.
(…)

En los casos que el responsable de los animales o productor sea un menor de edad, el Registro Sanitario de Predio Pecuario, Registro Único de Vacunación y la Guía Sanitaria de Movilización Interna deberá registrarse a nombre del menor de edad, pero el responsable de la solicitud de movilización de estos solo será uno de los padres o el tutor del menor, según corresponda, hasta que este último cumpla la mayoría de edad, momento en el cual se efectuará la actualización ante del ICA, conforme al registro civil de nacimiento que será allegado por parte de alguno de los padres, para tales efectos. En el caso de los tutores, se

requerirá además del registro civil de nacimiento del menor, el documento autenticado por notaria en el cual conste que efectivamente ejerce dicha calidad sobre el menor (…)".

Ley 1712 de 2014. "Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones."

"Artículo 3. Otros principios de la transparencia y acceso a la información pública. En la interpretación del derecho de acceso a la información se deberá adoptar un criterio de razonabilidad y proporcionalidad, así como aplicar los siguientes principios:
(…)

Principio de la calidad de la información. Toda la información de interés público que sea producida, gestionada y difundida por el sujeto obligado, deberá ser oportuna, objetiva, veraz, completa, reutilizable, procesable y estar disponible en formatos accesibles para los solicitantes e interesados en ella, teniendo en cuenta los procedimientos de gestión documental de la respectiva entidad."

Ley 1952 de 2019. "Por medio de la cual se expide el código general disciplinario se derogan la ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario".

"Artículo 26. La falta disciplinaria. Constituye falta disciplinaria y, por lo tanto, da lugar a la imposición de la sanción disciplinaria correspondiente la incursión en cualquiera de las conductas previstas en este código que conlleven incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en esta ley".

Artículo 27. Acción y omisión. Las faltas disciplinarias pueden ser realizada por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones.
Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo, equivale a producirlo.

Artículo 38. Deberes. Son deberes de todo servidor público:
1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.
(...)

6. Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o función conserve bajo su cuidado o a la cual tenga acceso, e impedir o evitar la sustracción, destrucción, ocultamiento o utilización indebidos.
(...)"

Analizado el *backup* de la base de datos correspondiente a la expedición de las Guías Sanitarias de Movilización Interna –GSMI de la vigencia 2025, generado desde el SINIGAN, y efectuado el cruce con la base de datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil – RNEC, se evidenció la expedición de GSMI a personas menores de edad.

Al respecto, en el campo "*responsable de origen*" se identificaron 158 GSMI en las que 45 personas menores de edad aparecen registradas en el origen de la movilización. A su vez, en el campo "*responsable de destino*" se encontraron 202 guías en las que 70 menores de edad aparecen registrados en el destino de la movilización, de acuerdo con las fuentes "Coincidentes menores ORIGEN 2025.xlsx" y "Coincidentes menores DESTINO 2025.xlsx".

A manera de ejemplo, como se observa en la imagen 5, se identificaron menores de edad registrados en GSMI expedidas durante la vigencia 2025, así como casos en los que aparecen vinculados recurrentemente a diferentes movilizaciones:

Imagen 5. Registro visual de las bases de datos "Coincidentes menores ORIGEN 2025.xlsx" y "Coincidentes menores DESTINO 2025.xlsx".

NUIP	numero_guia	nombre_responsable_origen_persona_natural	fecha_expedici	NOMBRE_RNEC
109[redacted]	025-B-68669-0002830016	DAVID [redacted]	18-oct-25	DAVID [redacted]
109[redacted]	025-B-68432-0002651218	DAVID [redacted]	16-sep-25	DAVID [redacted]
109[redacted]	025-B-68432-0002803912	DAVID [redacted]	14-oct-25	DAVID [redacted]
109[redacted]	025-B-68432-0003006051	DAVID [redacted]	18-nov-25	DAVID [redacted]
109[redacted]	025-B-68432-0002691904	DAVID [redacted]	23-sep-25	DAVID [redacted]
109[redacted]	025-B-68432-0003048112	DAVID [redacted]	25-nov-25	DAVID [redacted]
109[redacted]	025-B-68432-0002990487	DAVID [redacted]	14-nov-25	DAVID [redacted]
109[redacted]	025-B-68207-0002014592	DAVID [redacted]	19-may-25	DAVID [redacted]
109[redacted]	025-B-68432-0002468155	DAVID [redacted]	12-ago-25	DAVID [redacted]
109[redacted]	025-B-68432-0003194355	DAVID [redacted]	23-dic-25	DAVID [redacted]
109[redacted]	025-B-68432-0002208852	DAVID [redacted]	25-jun-25	DAVID [redacted]
109[redacted]	025-B-68432-0002880365	DAVID [redacted]	27-oct-25	DAVID [redacted]
109[redacted]	025-B-68432-0003214510	DAVID [redacted]	30-dic-25	DAVID [redacted]
NUIP	**numero_guia**	**nombre_responsable_destino_j**	**fecha_expedicion_**	**NOMBRE_RNEC**
109[redacted]	025-B-68468-0002720910	DAVID [redacted]	28-sep-25	DAVID [redacted]
109[redacted]	025-B-68669-0003184083	DAVID [redacted]	20-dic-25	DAVID [redacted]
109[redacted]	025-B-68669-0002829985	DAVID [redacted]	18-oct-25	DAVID [redacted]
109[redacted]	025-B-68669-0002604654	DAVID [redacted]	6-sep-25	DAVID [redacted]
109[redacted]	025-B-68207-0002570390	DAVID [redacted]	1-sep-25	DAVID [redacted]
109[redacted]	025-B-68432-0002809944	DAVID [redacted]	15-oct-25	DAVID [redacted]
109[redacted]	025-B-68432-0002802537	DAVID [redacted]	14-oct-25	DAVID [redacted]
109[redacted]	025-B-68207-0002835014	DAVID [redacted]	20-oct-25	DAVID [redacted]
109[redacted]	025-B-68669-0002641009	DAVID [redacted]	13-sep-25	DAVID [redacted]
109[redacted]	025-B-68432-0002725668	DAVID [redacted]	29-sep-25	DAVID [redacted]
109[redacted]	025-B-68669-0002641784	DAVID [redacted]	13-sep-25	DAVID [redacted]
109[redacted]	025-B-68432-0002602615	DAVID [redacted]	5-sep-25	DAVID [redacted]
109[redacted]	025-B-68468-0002720961	DAVID [redacted]	28-sep-25	DAVID [redacted]
109[redacted]	025-B-68432-0003198350	DAVID [redacted]	24-dic-25	DAVID [redacted]
109[redacted]	025-B-68669-0002757551	DAVID [redacted]	4-oct-25	DAVID [redacted]
109[redacted]	025-B-68669-0002604602	DAVID [redacted]	6-sep-25	DAVID [redacted]
109[redacted]	025-B-68669-0002641312	DAVID [redacted]	13-sep-25	DAVID [redacted]

Fuente: Cruce realizado por el equipo auditor a partir de las bases de datos *Backup* Base de datos SINIGAN.bak (extraída de SINIGAN el 26/02/2026) y Resultado_Cruce_Rnec_Menores.xlsx (realizado por la DIARI el 16/04/2026).
Nota: *En virtud del artículo 7 de la Ley 1581 de 2012, la CGR omite algunos campos, teniendo en cuenta que el mismo incluye información de personas naturales menores de edad.*

Si bien, el procedimiento permite que un menor de edad figure como responsable de los animales o productor, no se evidenció el cumplimiento de la condición exigida para la expedición de las GSMI, esto es, que la solicitud de movilización fuera realizada por uno de sus padres o por el tutor debidamente acreditado, lo que genera incertidumbre sobre el trámite y gestión realizada para la emisión de las guías.

Lo anterior, se presentó por deficiencias en la validación y actualización de la información en el SINIGAN, así como por debilidades en los controles previos al trámite y expedición de las GSMI por parte de las Gerencias Seccionales, las Oficinas Locales y la Subgerencia de Protección Animal, al no permitir establecer con certeza la identidad de quienes intervinieron en el trámite. Además, esta situación compromete la validez de la GSMI como soporte de la movilización animal.

Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

Respuesta de la entidad

"Al respecto, es necesario precisar que la situación identificada no obedece a un vacío normativo institucional, sino a una condición jurídica propia de la capacidad legal de los menores de edad, regulada por el ordenamiento jurídico colombiano. En este sentido, el procedimiento CRI-CRS-P-SA-002 establece expresamente que, cuando el responsable de los animales sea menor de edad, el Registro Sanitario de Predio Pecuario, el Registro de Vacunación y la Guia Sanitaria de Movilización Interna, debe registrarse a nombre del menor. Empero, la responsabilidad sobre las solicitudes de movilización recaerá en el tutor designado hasta tanto el menor alcance la mayoría de edad.

Una vez el menor cumpla la mayoría de edad, deberá realizarse la actualización correspondiente ante el ICA, para lo cual se deberá allegar el registro civil de nacimiento por parte de alguno de los padres. En los casos en que exista tutor legal, además del registro civil de nacimiento del menor, será necesario presentar el documento autenticado ante notaría en el que conste formalmente dicha representación.

En segundo lugar, como medida correctiva de carácter estructural, SINIGAN versión 6 incorpora la validación previa de los soportes documentales asociados al predio, incluyendo la documentación del tutor autorizado. Para los casos de autogestión, el usuario quedará vinculado al perfil previamente designado por el tutor, siendo este documento de obligatoria presentación al momento del registro de usuarios ganaderos identificados con tarjeta de identidad. Esta medida garantiza que ningún menor pueda operar de forma autónoma en el sistema sin la debida acreditación de su tutor o representante legal.

Adicionalmente y con el fin de reforzar el control sobre los casos tramitados mediante autogestión, el ICA implementará verificaciones periódicas de validación manual, a través de las cuales se constata la documentación cargada en el sistema UNICA, asegurando el cumplimiento estricto de los requisitos normativos para la prestación del servicio" [Sic.].

Análisis de la respuesta

Analizada la respuesta presentada por el ICA, se valida la observación como hallazgo, ajustando el alcance del hecho observado. Lo anterior, teniendo en cuenta que el procedimiento interno de la entidad permite que un menor de edad figure como responsable de predios y/o animales. Sin embargo, la entidad no allegó soportes que permitan verificar que, respecto de los menores relacionados en la base de datos entregada a la CGR, las solicitudes de movilización hubieran sido realizadas por sus padres o tutores. Tampoco se aportó evidencia documental que acredite la representación legal, la autorización correspondiente o la trazabilidad del usuario que efectuó el trámite en el sistema.

En virtud de lo anterior, se elimina la connotación penal y se ratifica la observación como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

3.2.5 Hallazgo N.º 5. Establecimientos con código SIT repetido en el SINIGAN (A) COH 4657 2026-1-AU-CU

Constitución Política de Colombia, 1991

Artículo 267. "La vigilancia y el control fiscal son una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, en todos los niveles administrativos y respecto de todo tipo de recursos públicos. La ley reglamentará el ejercicio de las competencias entre contralorías, en observancia de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. El control ejercido por la Contraloría General de la República será preferente en los términos que defina la ley".

Resolución N.º 133 de 2016, Por la cual se designa al Instituto Colombiano Agropecuario como entidad administradora del Sistema Nacional de Identificación, Información y Trazabilidad Animal.

"*Artículo 1. Objeto. Designase al Instituto Colombiano Agropecuario -ICA, como administrador del Sistema Nacional de Información, Identificación y Trazabilidad Animal - SNIITA.*

La designación que sea realiza por medio de la presente resolución regirá a partir del 1 de septiembre de 2016.

La definición de los derechos y obligaciones derivados de la presente designación se establecerán mediante convenio interadministrativo celebrado entre este ministerio y el mencionado instituto".

Ley 1712 de 2014 *"Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones".*

ARTÍCULO 3. Otros principios de la transparencia y acceso a la información pública. En la interpretación del derecho de acceso a la información se deberá adoptar un criterio de razonabilidad y proporcionalidad, así como aplicar los siguientes principios:

(…)
Principio de la calidad de la información. Toda la información de interés público que sea producida, gestionada y difundida por el sujeto obligado, deberá ser oportuna, objetiva, veraz, completa, reutilizable, procesable y estar disponible en formatos accesibles para los solicitantes e interesados en ella, teniendo en cuenta los procedimientos de gestión documental de la respectiva entidad.

(…)

ARTÍCULO 29. Responsabilidad Penal. Todo acto de ocultamiento, destrucción o alteración deliberada total o parcial de información pública, una vez haya sido objeto de una solicitud de información, será sancionado en los términos del artículo 292 del Código Penal.

El Decreto 767 de 16 de mayo de 2022 por el cual se establecen los lineamientos Generales de la Política de Gobierno Digital y se subroga el Capítulo 1 del Título 9 de la parte 2 del libro 2 del decreto 1078 de 2015, Decreto Único reglamentario del Sector de Tecnologías de la Información y comunicaciones.

"*Artículo 1.* "*Subróguese el Capítulo 1 del Título 9, de la Parte 2, del Libro 2, del Decreto ÚnicoReglamentario del Sector de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, Decreto número 1078 de 2015, por el siguiente texto":*

Artículo 2.2.9.1.2.3. Manual de Gobierno Digital. El conjunto de lineamientos, guías y estándares para la implementación y desarrollo de la Política de Gobierno Digital estarán contenidos en un único instrumento, centralizado, estandarizado y de fácil uso, denominado Manual de Gobierno Digital.

El Manual de Gobierno Digital será elaborado y publicado por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en su sede electrónica, y deberá ser interactivo y desarrollado con esquemas simplificados para facilitar su uso y apropiación.

Manual de Gobierno Digital del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, 2018.

"Implementación de la Política de Gobierno Digital Decreto 1078 de 2015 libro 2, parte 2, título 9. Cap. 1. Documento conocido tradicionalmente como "Manual de Gobierno en Línea" y que ahora evoluciona para ser el "Manual para la implementación de la política de Gobierno Digital."

LI.INF.01 Responsabilidad y gestión de Componentes de información. "La dirección de Tecnologías y Sistemas de la Información o quien haga sus veces debe definir las directrices y liderar la gestión de los Componentes de información durante su ciclo de vida. Así mismo, debe trabajar en conjunto con las dependencias para establecer acuerdos que garanticen la calidad de la información."

LI.INF.02 Plan de calidad de los componentes de información. "La dirección de Tecnologías y Sistemas de la Información o quien haga sus veces debe contar con un plan de calidad de los componentes de información que incluya etapas de aseguramiento, control e inspección, medición de indicadores de calidad, actividades preventivas, correctivas y de mejoramiento continuo de la calidad de los componentes."

LI.SIS.05 Metodología de referencia para el desarrollo de sistemas de información. "La dirección de Tecnologías y Sistemas de la Información o quien haga sus veces debe definir una metodología formal para el desarrollo y mantenimiento de software, que oriente los proyectos de construcción o evolución de los sistemas de información que se desarrollen."

LI.INF.11 Acuerdos de intercambio de Información. "La dirección de Tecnologías y Sistemas de la Información o quien haga sus veces debe establecer los Acuerdos de Nivel de Servicio (ANS) con las dependencias o instituciones para el intercambio de la información de calidad, que contemplen las características de oportunidad, disponibilidad y seguridad que requieran los Componentes de información."

Resolución N.º 8940 de 2024 "Por la cual se unifican y actualizan los requisitos para la expedición de la Guía Sanitaria de Movilización Interna (GSMI) y se dictan otras disposiciones".

"ARTÍCULO 5. SOLICITUD PRESENCIAL Y VIRTUAL DE LA GUÍA SANITARIA DE MOVILIZACIÓN INTERNA (GSMI). Toda persona natural o jurídica interesada en movilizar animales de las especies objeto de la presente resolución, podrá realizar el trámite así:

a) Presencial:

Dirigiéndose ante uno de los puntos de expedición de Guías de movilización del ICA (PSG u Oficina Local), oficina con convenio interadministrativo de cooperación activo con alguna alcaldía municipal o ante un agente habilitado por el ICA como operador del SNIITA en el territorio nacional, acreditando lo siguiente:

5.1 Presentar el documento de identificación del responsable sanitario de los animales o de quien se encuentre autorizado por este, evento en el cual deberá anexar dicha autorización conforme con los requisitos establecidos en el artículo 8 de la Resolución 90464 de 2021.

5.2 Presentar comprobante de pago de la tarifa por concepto de la GSMI.

5.3 El vehículo y el conductor que transporten los animales a movilizar deberán contar con registro ante el ICA de acuerdo con el artículo 12 de la Resolución 383 de 2021 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural o aquella que la adicione, modifique o sustituya.

5.4 Cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 4 de la presente resolución.

b) Virtual:

Los interesados en realizar el trámite para la obtención de la GSMI de manera virtual tendrán acceso a SINIGAN (Bovinos y bufalinos) y SIGMA (demás especies), las 24 horas del día los 7 días de la semana y el aplicativo hará la validación de cumplimiento de los requisitos sanitarios de manera automática, así como el pago de la tarifa establecida a través de las pasarelas de pago de los referidos aplicativos y del cumplimento con los requisitos establecidos en el artículo 4 de la presente resolución.

El ICA se reserva el derecho de asignar credenciales de acceso a los diferentes aplicativos para la expedición de GSMI como medida de autogestión.

ARTÍCULO 6. EXPEDICIÓN DE LA GUÍA SANITARIA DE MOVILIZACIÓN INTERNA. Una vez cumplidos los requisitos establecidos en los artículos 4 y 5 de esta norma, el personal del ICA, el convenio interadministrativo de cooperación, el agente habilitado en el SNIITA o el responsable sanitario de los animales que cuente con usuario por autogestión en el sistema, generará la correspondiente GSMI.

En los casos de modalidad presencial, el usuario deberá informar una dirección de correo electrónico válido u otro medio digital, para que el archivo PDF de la GSMI expedida pueda ser remitido al solicitante. Cuando el trámite se realice de manera presencial, el solicitante de la guía deberá dejar constancia del recibido mediante firma de la forma destinada para tal fin, la cual quedará en el archivo del ICA. En los casos de autogestión, la GSMI será descargada por el usuario directamente desde SINIGAN o SIGMA según corresponda.

Las GSMI digitales en formato PDF, gozan de plena validez ante otras entidades públicas, del orden ejecutivo, autoridades de policía o de índole territorial, quienes, para el ejercicio de sus competencias funcionales, no deberán exigir la GSMI impresa.

En los casos en los que el vehículo que transporta los animales transite por los puestos de control del ICA existentes en las vías del territorio nacional, deberá acompañarse la GSMI impresa en función de obtener los sellos correspondientes establecidos en la norma. Una vez se desarrollen las herramientas tecnológicas que permitan realizar esta validación de forma digital, por parte de los puestos de control del ICA, no será necesaria la impresión de la GSMI para estos casos.

La impresión de la GSMI estará bajo responsabilidad del usuario o productor cuando un establecimiento de naturaleza privada, de destino o tránsito (predio, concentración ganadera o planta de beneficio animal u otros), así lo requiera.

En el evento que se presenten situaciones que impidan cumplir con la movilización, como no llegar al destino en el plazo establecido en la GSMI, no cumplir con la ruta de transporte o que se requiera cambiar de unidad de transporte o transportador, se deberá anular la GSMI vigente y generar una nueva GSMI, por modalidad presencial ante el punto de servicio al ganadero u oficina del ICA más cercana, o virtual directamente por medio de su usuario de autogestión en aplicativo SINIGAN. En ambos casos es preciso que la guía inicial se encuentre vigente y se conserven los mismos datos en ella relacionados, como los animales a movilizar, origen y destino de la misma.

PARÁGRAFO 1. La GSMI tiene un único origen y destino. Es válida por un solo trayecto, para un solo vehículo, dentro de la fecha autorizada y se otorga por el tiempo que dure el recorrido desde el origen hasta el destino.

(…)

ARTÍCULO 12. ANULACIÓN DE LA GUÍA SANITARIA DE MOVILIZACIÓN INTERNA (GSMI). Cuando se haya expedido la GSMI y no se haya efectuado la respectiva movilización de las especies, el usuario deberá solicitar la anulación de la GSMI de forma presencial en las oficinas del ICA o realizar la anulación de forma virtual por autogestión, en un plazo que no supere el término máximo de vigencia de esta GSMI. Si la vigencia de la GSMI culmina en un día no hábil, la solicitud de anulación presencial en la Oficina del ICA se realizará el día hábil siguiente."

Circular conjunta N.º 02 de 2019. Comprobación, seguimiento y control obligatorio de las Guías Sanitarias de Movilización Interna (GSMI) expedidas para el transporte de animales con destino a planta de beneficio animal.

"*5. RESPONSABILIDADES FRENTE A LA EXPEDICIÓN, COMPROBACIÓN, SEGUIMIENTO Y CONTROL DE LAS GUIAS SANITARIAS DE MOVILIZACIÓN INTERNA DE ANIMALES (GSMI):*

Instituto Colombiano Agropecuario – ICA: El ICA deberá a través de los funcionarios de Oficinas Nacionales o de las Seccionales:

- *Entregar a los responsables de las plantas de beneficio los formatos establecidos para la solicitud de creación de sus usuarios para el ingreso al SIGMA.*
- *Tramitar la creación y suministro de información de los usuarios (responsables de las plantas de sacrificio) que permitirán el ingreso al SIGMA.*
- *Capacitar y registrar como usuarios a los representantes legales, apoderados y/o a quienes designen las plantas de beneficio, encargados de la recepción de animales y comprobación de las GSMI.*
- *Capacitar a los responsables de las plantas de beneficio para el ingreso al sistema y comprobación de la (s) GSMI dentro de los diez (10) días siguientes a la asignación*

del usuario.

- *Capacitar a los inspectores oficiales del INVIMA para verificar a través del SIGMA las condiciones de la (s) GSMI.*
- *Realizar seguimiento a las plantas de beneficio animal mediante visitas presenciales o de manera virtual, con el fin de verificar el cumplimiento de lo citado en la presente circular.*
- *Realizar verificaciones y seguimientos que se realizan en los puestos de control del ICA para el transporte de animales.*
- *En caso de recibir notificaciones de las plantas de beneficio o de los inspectores oficiales del INVIMA por inconsistencias en la (s) GSMI, tomar acción en un término máximo de 24 horas de acuerdo a las competencias del Instituto.*
- *De acuerdo a las revisiones realizadas y a la frecuencia de los casos presentados, realizar procesos de seguimiento sobre el incumplimiento de la normatividad vigente, relacionada a la obligatoriedad de llevar los animales al destino indicado en la (s) GSMI.*
- *Realizar jornadas de capacitación a los funcionarios de los Grupos de Trabajo Territorial del INVIMA correspondientes, para lo cual se realizará la respectiva articulación interinstitucional a nivel regional.*

7. VERIFICACIÓN DE CUMPLIMIENTO: El ICA y el INVIMA verificarán el cumplimiento de la aplicación de la presente Circular por parte de las plantas de beneficio animal, a través de los procedimientos, instructivos o protocolos establecidos por cada entidad.

En caso de que el ICA evidencie incumplimiento, deberá notificarlo al INVIMAde manera inmediata para que el Instituto realice la verificación correspondiente de las condiciones de inocuidad acorde a lo establecido en el numeral 15 del artículo 10 Decreto 1500 de 2007 y artículo 310 de la Ley 9 de 1979.

9. INFORMACIÓN RESULTANTE DE CIERRE DE LAS GSMI. El ICA deberá realizar el análisis de la información reportada en SIGMA de manera periódica con el fin de establecer acciones de su competencia."

Ley 1712 de 2014. "Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones."

"Artículo 3. Otros principios de la transparencia y acceso a la información pública. En la interpretación del derecho de acceso a la información se deberá adoptar un criterio de razonabilidad y proporcionalidad, así como aplicar los siguientes principios:
(…)
Principio de la calidad de la información. Toda la información de interés público que sea producida, gestionada y difundida por el sujeto obligado, deberá ser oportuna, objetiva, veraz, completa, reutilizable, procesable y estar disponible en formatos accesibles para los solicitantes e interesados en ella, teniendo en cuenta los procedimientos de gestión documental de la respectiva entidad."

Ley 1952 de 2019. “Por medio de la cual se expide el código general disciplinario se derogan la ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario”.

“Artículo 26. La falta disciplinaria. Constituye falta disciplinaria y, por lo tanto, da lugar a la imposición de la sanción disciplinaria correspondiente la incursión en cualquiera de las conductas previstas en este código que conlleven incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en esta ley”.

Artículo 27. Acción y omisión. Las faltas disciplinarias pueden ser realizada por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones.
Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo, equivale a producirlo.

Artículo 38. Deberes. Son deberes de todo servidor público:

1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.
(...)
6. Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o función conserve bajo su cuidado o a la cual tenga acceso, e impedir o evitar la sustracción, destrucción, ocultamiento o utilización indebidos.
(...)”

Analizado el *backup* del 26/02/2026 de la base de datos correspondiente a la expedición de las GSMI de la vigencia 2025, generado desde el SINIGAN, se evidenció la existencia de establecimientos con código SIT repetido.

Este código corresponde al identificador asociado al Sistema de Información Técnica –SIT, desarrollado por FEDEGAN y el Fondo Nacional del Ganado –FNG, y permite gestionar en SAGARI (aplicativo utilizado en Colombia para el registro y la gestión de la vacunación contra la fiebre aftosa y la brucelosis bovina) la información técnica de los predios y sus animales. Este código se relaciona con datos como ubicación del predio, identificación del propietario, inventario ganadero, ciclos de vacunación y coberturas sanitarias, por lo que resulta relevante para la trazabilidad, el seguimiento sanitario y la administración del hato ganadero.

Para el análisis, se tomaron los 10 casos más representativos, identificando que un mismo código SIT aparece relacionado con diferentes establecimientos dentro de la base de datos, como se ilustra a continuación:

Tabla 4. Establecimientos con código SIT repetido – Top 10 casos identificados.

codigo_sit	cantidad_establecimientos
1171335	2.228
52	61
52835	23
1399704	22
558791	19
432629	17
1607760001	16
0	15
329321	15
365844	13

Fuente: elaborado por el equipo auditor a partir del *backup* extraído en crudo desde el aplicativo SINIGAN el 26 de febrero de 2026.

Lo anterior, se presentó por deficiencias en los controles de la Oficina de Tecnologías de la Información, al no contar con una restricción o *constraint* que valide y evite el registro o actualización de un código SIT ya asignado a otro establecimiento.

Esta situación compromete la integridad de la información registrada en el SINIGAN, al no asegurar que cada establecimiento cuente con un código único de identificación. En consecuencia, un mismo código SIT puede quedar vinculado a establecimientos diferentes, lo que genera riesgos en la trazabilidad sanitaria, la identificación del predio de origen o destino, el seguimiento del inventario ganadero y el control de la movilización animal.

Hallazgo administrativo.

Respuesta de la entidad

"En atención a la observación relacionada con la identificación de códigos SIT repetidos asociados a múltiples establecimientos, se informa que el código SIT (Identificador del Sistema de Información Técnica), es administrado y asignado por FEDEGAN y el Fondo Nacional del Ganado – FNG, a través del aplicativo SAGARI para la gestión de la información técnica de los predios ganaderos, incluyendo datos de ubicación, propietario, inventario ganadero y registros sanitarios, mas no es una actividad ejecutada por el ICA, por tanto carece de responsabilidad.

En relación con la observación asociada a la existencia de códigos SIT repetidos dentro del sistema SINIGAN, se realizó un análisis técnico preliminar sobre el origen de dichos registros.

De acuerdo con la revisión efectuada del sistema SINIGAN V.5., una posible causa asociada a esta situación corresponde al proceso histórico de migración de información desde plataformas anteriores hacia SINIGAN, particularmente durante la integración de registros provenientes de SIGMA y otras fuentes operativas.

En este contexto, se identificó que determinados tipos de establecimientos, tales como: paraderos, comercios, subastas, mercados ganaderos, y otros actores operativos, presentaban dinámicas diferentes frente a procesos sanitarios y de vacunación, lo que generó escenarios en los cuales algunos registros no contaban con homologación completa o validaciones unificadas al momento de la migración.

Adicional a lo anterior, también pudo ocurrir porque:

- *Un mismo predio puede contar con registros duplicados debido a su estado (activo e inactivo), manteniendo trazabilidad histórica dentro del sistema.*
- *El sistema permite la creación de predios con nombres iguales para un mismo usuario, en diferentes momentos o ciclos de registro, lo cual puede generar múltiples asociaciones al mismo código SIT.*
- *Adicionalmente, en algunos casos los usuarios pueden haber digitado más de un código SIT para un mismo predio, lo que genera múltiples registros asociados.*

Como mecanismo de continuidad operativa, el sistema implementó procesos automáticos de asignación de códigos SIT durante determinados cruces de información, lo que pudo generar casos de duplicidad en registros específicos.

En igual sentido, desde el componente funcional del aplicativo se habilitó la posibilidad de ajuste manual del código SIT para atender situaciones operativas y garantizar la prestación continua del servicio en territorio. Es importante precisar que:

- *el código SIT no operaba como llave primaria estructural dentro del modelo transaccional principal del sistema,*
- *y por tanto determinados ajustes podían realizarse desde el componente operativo por usuarios con permisos funcionales asociados al proceso.*

Conforme lo anterior, como se explicó en el contexto dado, este tipo de situaciones no fueron posible corregirlas en el sistema SINIGAN V.5., por lo tanto, como parte del proceso de evolución tecnológica definido para SINIGAN 6, se implementó un modelo de validación y homologación significativamente más robusto, basado en cruces múltiples de información entre SINIGAN 5, SIGMA y SAGARI.

Este nuevo esquema incorpora validaciones cruzadas sobre seis variables principales:

- *identificación del titular (cédula),*
- *departamento,*
- *municipio,*
- *vereda,*
- *RSPP,*
- *código de establecimiento,*
- *y código SIT,*

Lo anterior, permitirá mejorar significativamente en la unicidad de registros, la consistencia de la homologación y la gobernanza de datos maestros dentro del sistema, y evitar precisamente la duplicidad de los registros SIT para varios predios en el nuevo SINIGAN V.6".

Análisis de la respuesta

Analizada la respuesta presentada por el ICA, se considera que los argumentos presentados no desvirtúan lo evidenciado por la CGR. Aunque la entidad indica que el código SIT es administrado y asignado por FEDEGAN y el Fondo Nacional del Ganado a través de SAGARI, la situación observada no se centra en quién asigna ese código, sino en la forma como fue registrado, utilizado y controlado dentro de SINIGAN, sistema que es administrado por el ICA para la trazabilidad animal.

Como se indicó en la observación, la existencia de códigos SIT repetidos, evidencia deficiencias en la validación de la información registrada en SINIGAN, en la medida que este código se utiliza como dato de referencia para identificar establecimientos, relacionar predios, verificar inventarios y apoyar el seguimiento sanitario y, por lo tanto, puede afectar la certeza sobre el origen, destino y control de los animales movilizados.

Finalmente, los mecanismos de verificación incorporados en SINIGAN V.6, no permiten establecer que las duplicidades identificadas en la vigencia 2025 hayan sido atendidas en la medida de que no allegó los soportes técnicos y documentales que permitieran verificar su implementación, funcionamiento y aplicación dentro del sistema.

En consecuencia, se valida la observación como hallazgo administrativo.

3.2.6 Hallazgo N.º 6. Asignación de roles de usuario con permisos compartidos en el SINIGAN (A) (D_5) COH 4658 2026-1-AU-CU

Constitución Política de Colombia, 1991

Artículo 267. "La vigilancia y el control fiscal son una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, en todos los niveles administrativos y respecto de todo tipo de recursos públicos. La ley reglamentará el ejercicio de las competencias entre contralorías, en observancia de los principios de coordinación,

concurrencia y subsidiariedad. El control ejercido por la Contraloría General de la República será preferente en los términos que defina la ley".

Resolución N.º 133 de 2016, Por la cual se designa al Instituto Colombiano Agropecuario como entidad administradora del Sistema Nacional de Identificación, Información y Trazabilidad Animal.

"*Artículo 1. Objeto. Designase al Instituto Colombiano Agropecuario -ICA, como administrador del Sistema Nacional de Información, Identificación y Trazabilidad Animal - SNIITA.*

La designación que sea realiza por medio de la presente resolución regirá a partir del 1 de septiembre de 2016.

La definición de los derechos y obligaciones derivados de la presente designación se establecerán mediante convenio interadministrativo celebrado entre este ministerio y el mencionado instituto".

Ley 1712 de 2014 *"Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones".*

ARTÍCULO 3. Otros principios de la transparencia y acceso a la información pública. En la interpretación del derecho de acceso a la información se deberá adoptar un criterio de razonabilidad y proporcionalidad, así como aplicar los siguientes principios:

(…)
Principio de la calidad de la información. Toda la información de interés público que sea producida, gestionada y difundida por el sujeto obligado, deberá ser oportuna, objetiva, veraz, completa, reutilizable, procesable y estar disponible en formatos accesibles para los solicitantes e interesados en ella, teniendo en cuenta los procedimientos de gestión documental de la respectiva entidad.

(…)

ARTÍCULO 29. Responsabilidad Penal. Todo acto de ocultamiento, destrucción o alteración deliberada total o parcial de información pública, una vez haya sido objeto de una solicitud de información, será sancionado en los términos del artículo 292 del Código Penal.

El Decreto 767 de 16 de mayo de 2022 por el cual se establecen los lineamientos Generales de la Política de Gobierno Digital y se subroga el Capítulo 1 del Título 9 de la parte 2 del libro 2 del decreto 1078 de 2015, Decreto Único reglamentario del Sector de Tecnologías de la Información y comunicaciones.

"*Artículo 1.* "*Subróguese el Capítulo 1 del Título 9, de la Parte 2, del Libro 2, del Decreto ÚnicoReglamentario del Sector de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones,*

Decreto número 1078 de 2015, por el siguiente texto":

Artículo 2.2.9.1.2.3. Manual de Gobierno Digital. El conjunto de lineamientos, guías y estándares para la implementación y desarrollo de la Política de Gobierno Digital estarán contenidos en un único instrumento, centralizado, estandarizado y de fácil uso, denominado Manual de Gobierno Digital.

El Manual de Gobierno Digital será elaborado y publicado por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en su sede electrónica, y deberá ser interactivo y desarrollado con esquemas simplificados para facilitar su uso y apropiación.

Manual de Gobierno Digital del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, 2018.

"Implementación de la Política de Gobierno Digital Decreto 1078 de 2015 libro 2, parte 2, título 9. Cap. 1. Documento conocido tradicionalmente como "Manual de Gobierno en Línea" y que ahora evoluciona para ser el "Manual para la implementación de la política de Gobierno Digital."

LI.INF.01 Responsabilidad y gestión de Componentes de información. "La dirección de Tecnologías y Sistemas de la Información o quien haga sus veces debe definir las directrices y liderar la gestión de los Componentes de información durante su ciclo de vida. Así mismo, debe trabajar en conjunto con las dependencias para establecer acuerdos que garanticen la calidad de la información."

LI.INF.02 Plan de calidad de los componentes de información. "La dirección de Tecnologías y Sistemas de la Información o quien haga sus veces debe contar con un plan de calidad de los componentes de información que incluya etapas de aseguramiento, control e inspección, medición de indicadores de calidad, actividades preventivas, correctivas y de mejoramiento continuo de la calidad de los componentes."

LI.SIS.05 Metodología de referencia para el desarrollo de sistemas de información. "La dirección de Tecnologías y Sistemas de la Información o quien haga sus veces debe definir una metodología formal para el desarrollo y mantenimiento de software, que oriente los proyectos de construcción o evolución de los sistemas de información que se desarrollen."

LI.INF.11 Acuerdos de intercambio de Información. "La dirección de Tecnologías y Sistemas de la Información o quien haga sus veces debe establecer los Acuerdos de Nivel de Servicio (ANS) con las dependencias o instituciones para el intercambio de la información de calidad, que contemplen las características de oportunidad, disponibilidad y seguridad que requieran los Componentes de información."

Resolución N.º 8940 de 2024 "Por la cual se unifican y actualizan los requisitos para la expedición de la Guía Sanitaria de Movilización Interna (GSMI) y se dictan otras disposiciones".

"ARTÍCULO 5. SOLICITUD PRESENCIAL Y VIRTUAL DE LA GUÍA SANITARIA DE MOVILIZACIÓN INTERNA (GSMI). Toda persona natural o jurídica interesada en movilizar animales de las especies objeto de la presente resolución, podrá realizar el trámite así:

a) Presencial:

Dirigiéndose ante uno de los puntos de expedición de Guías de movilización del ICA (PSG u Oficina Local), oficina con convenio interadministrativo de cooperación activo con alguna alcaldía municipal o ante un agente habilitado por el ICA como operador del SNIITA en el territorio nacional, acreditando lo siguiente:

5.1 Presentar el documento de identificación del responsable sanitario de los animales o de quien se encuentre autorizado por este, evento en el cual deberá anexar dicha autorización conforme con los requisitos establecidos en el artículo 8 de la Resolución 90464 de 2021.

5.2 Presentar comprobante de pago de la tarifa por concepto de la GSMI.

5.3 El vehículo y el conductor que transporten los animales a movilizar deberán contar con registro ante el ICA de acuerdo con el artículo 12 de la Resolución 383 de 2021 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural o aquella que la adicione, modifique o sustituya.

5.4 Cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 4 de la presente resolución.

b) Virtual:

Los interesados en realizar el trámite para la obtención de la GSMI de manera virtual tendrán acceso a SINIGAN (Bovinos y bufalinos) y SIGMA (demás especies), las 24 horas del día los 7 días de la semana y el aplicativo hará la validación de cumplimiento de los requisitos sanitarios de manera automática, así como el pago de la tarifa establecida a través de las pasarelas de pago de los referidos aplicativos y del cumplimento con los requisitos establecidos en el artículo 4 de la presente resolución.

El ICA se reserva el derecho de asignar credenciales de acceso a los diferentes aplicativos para la expedición de GSMI como medida de autogestión.

ARTÍCULO 6. EXPEDICIÓN DE LA GUÍA SANITARIA DE MOVILIZACIÓN INTERNA. Una vez cumplidos los requisitos establecidos en los artículos 4 y 5 de esta norma, el personal del ICA, el convenio interadministrativo de cooperación, el agente habilitado en el SNIITA o el responsable sanitario de los animales que cuente con usuario por autogestión en el sistema, generará la correspondiente GSMI.

En los casos de modalidad presencial, el usuario deberá informar una dirección de correo electrónico válido u otro medio digital, para que el archivo PDF de la GSMI expedida pueda

ser remitido al solicitante. Cuando el trámite se realice de manera presencial, el solicitante de la guía deberá dejar constancia del recibido mediante firma de la forma destinada para tal fin, la cual quedará en el archivo del ICA. En los casos de autogestión, la GSMI será descargada por el usuario directamente desde SINIGAN o SIGMA según corresponda.

Las GSMI digitales en formato PDF, gozan de plena validez ante otras entidades públicas, del orden ejecutivo, autoridades de policía o de índole territorial, quienes, para el ejercicio de sus competencias funcionales, no deberán exigir la GSMI impresa.

En los casos en los que el vehículo que transporta los animales transite por los puestos de control del ICA existentes en las vías del territorio nacional, deberá acompañarse la GSMI impresa en función de obtener los sellos correspondientes establecidos en la norma. Una vez se desarrollen las herramientas tecnológicas que permitan realizar esta validación de forma digital, por parte de los puestos de control del ICA, no será necesaria la impresión de la GSMI para estos casos.

La impresión de la GSMI estará bajo responsabilidad del usuario o productor cuando un establecimiento de naturaleza privada, de destino o tránsito (predio, concentración ganadera o planta de beneficio animal u otros), así lo requiera.

En el evento que se presenten situaciones que impidan cumplir con la movilización, como no llegar al destino en el plazo establecido en la GSMI, no cumplir con la ruta de transporte o que se requiera cambiar de unidad de transporte o transportador, se deberá anular la GSMI vigente y generar una nueva GSMI, por modalidad presencial ante el punto de servicio al ganadero u oficina del ICA más cercana, o virtual directamente por medio de su usuario de autogestión en aplicativo SINIGAN. En ambos casos es preciso que la guía inicial se encuentre vigente y se conserven los mismos datos en ella relacionados, como los animales a movilizar, origen y destino de la misma.

PARÁGRAFO 1. La GSMI tiene un único origen y destino. Es válida por un solo trayecto, para un solo vehículo, dentro de la fecha autorizada y se otorga por el tiempo que dure el recorrido desde el origen hasta el destino.

(…)

ARTÍCULO 12. ANULACIÓN DE LA GUÍA SANITARIA DE MOVILIZACIÓN INTERNA (GSMI). Cuando se haya expedido la GSMI y no se haya efectuado la respectiva movilización de las especies, el usuario deberá solicitar la anulación de la GSMI de forma presencial en las oficinas del ICA o realizar la anulación de forma virtual por autogestión, en un plazo que no supere el término máximo de vigencia de esta GSMI. Si la vigencia de la GSMI culmina en un día no hábil, la solicitud de anulación presencial en la Oficina del ICA se realizará el día hábil siguiente."

Circular conjunta N.º 02 de 2019. Comprobación, seguimiento y control obligatorio de las

Guías Sanitarias de Movilización Interna (GSMI) expedidas para el transporte de animales con destino a planta de beneficio animal.

"*5. RESPONSABILIDADES FRENTE A LA EXPEDICIÓN, COMPROBACIÓN, SEGUIMIENTO Y CONTROL DE LAS GUIAS SANITARIAS DE MOVILIZACIÓN INTERNA DE ANIMALES (GSMI):*

Instituto Colombiano Agropecuario – ICA: El ICA deberá a través de los funcionarios de Oficinas Nacionales o de las Seccionales:

- *Entregar a los responsables de las plantas de beneficio los formatos establecidos para la solicitud de creación de sus usuarios para el ingreso al SIGMA.*
- *Tramitar la creación y suministro de información de los usuarios (responsables de las plantas de sacrificio) que permitirán el ingreso al SIGMA.*
- *Capacitar y registrar como usuarios a los representantes legales, apoderados y/o a quienes designen las plantas de beneficio, encargados de la recepción de animales y comprobación de las GSMI.*
- *Capacitar a los responsables de las plantas de beneficio para el ingreso al sistema y comprobación de la (s) GSMI dentro de los diez (10) días siguientes a la asignación del usuario.*
- *Capacitar a los inspectores oficiales del INVIMA para verificar a través del SIGMA las condiciones de la (s) GSMI.*
- *Realizar seguimiento a las plantas de beneficio animal mediante visitas presenciales o de manera virtual, con el fin de verificar el cumplimiento de lo citado en la presente circular.*
- *Realizar verificaciones y seguimientos que se realizan en los puestos de control del ICA para el transporte de animales.*
- *En caso de recibir notificaciones de las plantas de beneficio o de los inspectores oficiales del INVIMA por inconsistencias en la (s) GSMI, tomar acción en un término máximo de 24 horas de acuerdo a las competencias del Instituto.*
- *De acuerdo a las revisiones realizadas y a la frecuencia de los casos presentados, realizar procesos de seguimiento sobre el incumplimiento de la normatividad vigente, relacionada a la obligatoriedad de llevar los animales al destino indicado en la (s) GSMI.*
- *Realizar jornadas de capacitación a los funcionarios de los Grupos de Trabajo Territorial del INVIMA correspondientes, para lo cual se realizará la respectiva articulación interinstitucional a nivel regional.*

7. VERIFICACIÓN DE CUMPLIMIENTO: El ICA y el INVIMA verificarán el cumplimiento de la aplicación de la presente Circular por parte de las plantas de beneficio animal, a través de los procedimientos, instructivos o protocolos establecidos por cada entidad.

En caso de que el ICA evidencie incumplimiento, deberá notificarlo al INVIMAde manera inmediata para que el Instituto realice la verificación correspondiente de las condiciones de

inocuidad acorde a lo establecido en el numeral 15 del artículo 10 Decreto 1500 de 2007 y artículo 310 de la Ley 9 de 1979.

9. INFORMACIÓN RESULTANTE DE CIERRE DE LAS GSMI. El ICA deberá realizar el análisis de la información reportada en SIGMA de manera periódica con el fin de establecer acciones de su competencia."

Ley 1712 de 2014. "Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones."

"Artículo 3. Otros principios de la transparencia y acceso a la información pública. En la interpretación del derecho de acceso a la información se deberá adoptar un criterio de razonabilidad y proporcionalidad, así como aplicar los siguientes principios:
(…)
Principio de la calidad de la información. Toda la información de interés público que sea producida, gestionada y difundida por el sujeto obligado, deberá ser oportuna, objetiva, veraz, completa, reutilizable, procesable y estar disponible en formatos accesibles para los solicitantes e interesados en ella, teniendo en cuenta los procedimientos de gestión documental de la respectiva entidad."

Ley 1952 de 2019. "Por medio de la cual se expide el código general disciplinario se derogan la ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario".

"Artículo 26. La falta disciplinaria. Constituye falta disciplinaria y, por lo tanto, da lugar a la imposición de la sanción disciplinaria correspondiente la incursión en cualquiera de las conductas previstas en este código que conlleven incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en esta ley".

Artículo 27. Acción y omisión. Las faltas disciplinarias pueden ser realizada por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones.
Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo, equivale a producirlo.

Artículo 38. Deberes. Son deberes de todo servidor público:

1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las

convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.
(...)
6. Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o función conserve bajo su cuidado o a la cual tenga acceso, e impedir o evitar la sustracción, destrucción, ocultamiento o utilización indebidos.
(...)"

Analizado el *backup* del 26/02/2026, de la base de datos de GSMI generadas en la vigencia 2025 a través del SINIGAN, la CGR evidenció una superposición de roles de usuario entre perfiles de ganaderos y perfiles administrativos/Punto de Servicio al Ganadero –PSG. En la revisión se identificaron 2.783 registros, correspondiente a 358, conforme al anexo "Roles de usuario SINIGAN 2025.xls" y la siguiente imagen de referencia:

Imagen 6. Registro visual de los roles de usuario SINIGAN 2025.

Roles de usuario SINIGAN 2025		
nombre_usuario	cedula	nombre_rol
alejandro.	108	Responsable explotación ganadera
alejandro.	108	Responsable explotación ganadera
alejandro.	108	Responsable Ganado
alejandro.	108	Responsable Ganado
alejandro.	108	Responsable Ganado
alejandro.	108	Operario SINIGAN - PSG
alejandro.	108	Responsable explotación ganadera

Fuente: elaborado por el equipo auditor a partir del *backup* extraído en crudo desde el aplicativo SINIGAN el 26 de febrero de 2026.
Nota: *en virtud de la Ley de Habeas Data, la CGR omite algunos campos, teniendo en cuenta que el mismo incluye información de personas naturales.*

Lo anterior, se presentó por deficiencias en los controles por parte de la Subgerencia de Protección Animal y la Oficina de Tecnologías de la Información para la creación de usuarios y asignación de credenciales de acceso al SINIGAN y la verificación de los permisos otorgados a cada perfil. Adicionalmente, no se encuentran documentados los roles del sistema, sus funciones, permisos y restricciones, lo que contribuye a la asignación de accesos compartidos entre perfiles que deberían operar de forma diferenciada según su naturaleza y responsabilidades.

Como consecuencia, se generan riesgos para la seguridad y trazabilidad de la información registrada en el SINIGAN, debido a que usuarios con perfiles no administrativos podrían acceder a funciones o datos que no corresponden a sus actividades, e incluso realizar cambios no autorizados relacionados con la expedición de las GSMI.

Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

Respuesta de la entidad

"Al respecto, es importante precisar que la asignación y administración de roles en el sistema se encuentra restringida exclusivamente a usuarios con perfil de superusuario, y estos son administrados específicamente por personal de la SPA, dado que desde el área tecnológica no se tienen ni las herramientas ni los permisos para crear, modificar o anular usuarios o roles, garantizando así el control centralizado de la gestión de permisos.

En cuanto a los 2.783 registros identificados correspondientes a 358 usuarios, se debe aclarar que la estructura de roles del sistema está diseñada bajo un modelo de control de acceso basado en permisos (RBAC), en el cual un mismo rol puede habilitar la ejecución de múltiples funcionalidades, algunas de ellas compartidas o similares entre diferentes perfiles, de acuerdo con la lógica del negocio.

En este sentido, la aparente "superposición" de roles obedece a la naturaleza funcional del modelo de permisos, donde los roles no son excluyentes en términos operativos, sino que pueden incluir capacidades transversales según los requerimientos del sistema.

Adicionalmente, los permisos están definidos bajo el esquema CRUD (Create, Read, Update, Delete) y se encuentran asociados a las distintas URL de las funcionalidades del sistema. Esto implica que cada rol no solo representa una etiqueta de perfil, sino un conjunto granular de permisos que determinan qué acciones puede visualizar, ejecutar o restringir el usuario dentro de la plataforma.

En ese sentido, la coexistencia de permisos entre distintos roles ocurrió como una característica inherente al diseño del modelo de seguridad implementado en SINIGAN V.5. Conforme lo anterior, como se explicó en el contexto dado, este tipo de situaciones no fueron posible corregirlas en el sistema SINIGAN V.5., por lo tanto, como parte del proceso de evolución tecnológica definido para SINIGAN 6, se ha cambiado el flujo del proceso para que el usuario ganadero y operador del sistema sean independientes y en caso de crear un usuario ganadero, este no tenga la posibilidad de asignarle un rol adicional

Adicionalmente, como medidas complementarias, al momento de crear un usuario se debe indicar el tipo de relación que tiene con el ROL, GRUPO, CARGO y ESTABLECIMIENTO, estas variables deben estar correctamente configuradas para que el usuario pueda acceder al sistema de acuerdo con el ROL asignado".

Análisis de la respuesta

La respuesta del ICA no desvirtúa lo observado por la CGR. Si bien la entidad argumenta que el sistema operaba bajo un modelo de permisos basado en roles, en el cual algunas funciones podían ser compartidas entre diferentes perfiles, esto no resuelve la existencia de usuarios asociados a perfiles de ganaderos y, al mismo tiempo, a perfiles administrativos o de Punto de Servicio al Ganadero -PSG, y no demuestra que se contara con controles suficientes para asegurar que cada usuario tuviera únicamente los permisos necesarios según su rol y no accedieran a funcionalidades que no correspondían a las tareas propias de su perfil.

Para este caso, el ICA no aportó soportes que permitieran validar la correcta administración de los 2.783 registros asociados a 358 usuarios identificados por la CGR. Tampoco se allegó matriz de roles y permisos, relación de usuarios con sus perfiles, descripción de funciones por rol, autorizaciones de creación o modificación de accesos, revisiones periódicas, ni evidencia de que cada tipo de usuario tuviera únicamente los permisos correspondientes a sus funciones.

Adicionalmente, la misma entidad reconoce esta inconsistencia al señalar que estas situaciones no pudieron ser corregidas en SINIGAN V.5 y que, por esa razón, en SINIGAN V.6 se modificó el flujo para separar al usuario ganadero del operador del sistema y evitar la asignación de roles adicionales. Sin embargo, El ICA no allegó los soportes técnicos y documentales que permitieran verificar su implementación, funcionamiento y aplicación dentro del sistema.

Por lo anterior, se valida como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

3.2.7 Hallazgo N.º 7. GSMI con destino a explotaciones ganaderas registradas a nombre de Red Cárnica (A) COH 4704 2026-1-AU-CU

Constitución Política de Colombia, 1991

Artículo 267. "*La vigilancia y el control fiscal son una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, en todos los niveles administrativos y respecto de todo tipo de recursos públicos. La ley reglamentará el ejercicio de las competencias entre contralorías, en observancia de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. El control ejercido por la Contraloría General de la República será preferente en los términos que defina la ley".*

Resolución N.º 133 de 2016, Por la cual se designa al Instituto Colombiano Agropecuario como entidad administradora del Sistema Nacional de Identificación, Información y Trazabilidad Animal.

"*Artículo 1. Objeto. Designase al Instituto Colombiano Agropecuario -ICA, como administrador del Sistema Nacional de Información, Identificación y Trazabilidad Animal - SNIITA.*

La designación que sea realiza por medio de la presente resolución regirá a partir del 1 de septiembre de 2016.

La definición de los derechos y obligaciones derivados de la presente designación se establecerán mediante convenio interadministrativo celebrado entre este ministerio y el mencionado instituto".

Ley 1712 de 2014 *"Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones".*

ARTÍCULO 3. Otros principios de la transparencia y acceso a la información pública. En la interpretación del derecho de acceso a la información se deberá adoptar un criterio de razonabilidad y proporcionalidad, así como aplicar los siguientes principios:

(…)
Principio de la calidad de la información. Toda la información de interés público que sea producida, gestionada y difundida por el sujeto obligado, deberá ser oportuna, objetiva, veraz, completa, reutilizable, procesable y estar disponible en formatos accesibles para los solicitantes e interesados en ella, teniendo en cuenta los procedimientos de gestión documental de la respectiva entidad.

(…)

ARTÍCULO 29. Responsabilidad Penal. Todo acto de ocultamiento, destrucción o alteración deliberada total o parcial de información pública, una vez haya sido objeto de una solicitud de información, será sancionado en los términos del artículo 292 del Código Penal.

El Decreto 767 de 16 de mayo de 2022 por el cual se establecen los lineamientos Generales de la Política de Gobierno Digital y se subroga el Capítulo 1 del Título 9 de la parte 2 del libro 2 del decreto 1078 de 2015, Decreto Único reglamentario del Sector de Tecnologías de la Información y comunicaciones.

"*Artículo 1.* "*Subróguese el Capítulo 1 del Título 9, de la Parte 2, del Libro 2, del Decreto ÚnicoReglamentario del Sector de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, Decreto número 1078 de 2015, por el siguiente texto":*

Artículo 2.2.9.1.2.3. Manual de Gobierno Digital. El conjunto de lineamientos, guías y estándares para la implementación y desarrollo de la Política de Gobierno Digital estarán contenidos en un único instrumento, centralizado, estandarizado y de fácil uso, denominado Manual de Gobierno Digital.

El Manual de Gobierno Digital será elaborado y publicado por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en su sede electrónica, y deberá ser interactivo y desarrollado con esquemas simplificados para facilitar su uso y apropiación.

Manual de Gobierno Digital del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, 2018.

"Implementación de la Política de Gobierno Digital Decreto 1078 de 2015 libro 2, parte 2, título 9. Cap. 1. Documento conocido tradicionalmente como "Manual de Gobierno en

Línea" y que ahora evoluciona para ser el "Manual para la implementación de la política de Gobierno Digital."

LI.INF.01 Responsabilidad y gestión de Componentes de información. "La dirección de Tecnologías y Sistemas de la Información o quien haga sus veces debe definir las directrices y liderar la gestión de los Componentes de información durante su ciclo de vida. Así mismo, debe trabajar en conjunto con las dependencias para establecer acuerdos que garanticen la calidad de la información."

LI.INF.02 Plan de calidad de los componentes de información. "La dirección de Tecnologías y Sistemas de la Información o quien haga sus veces debe contar con un plan de calidad de los componentes de información que incluya etapas de aseguramiento, control e inspección, medición de indicadores de calidad, actividades preventivas, correctivas y de mejoramiento continuo de la calidad de los componentes."

LI.SIS.05 Metodología de referencia para el desarrollo de sistemas de información. "La dirección de Tecnologías y Sistemas de la Información o quien haga sus veces debe definir una metodología formal para el desarrollo y mantenimiento de software, que oriente los proyectos de construcción o evolución de los sistemas de información que se desarrollen."

LI.INF.11 Acuerdos de intercambio de Información. "La dirección de Tecnologías y Sistemas de la Información o quien haga sus veces debe establecer los Acuerdos de Nivel de Servicio (ANS) con las dependencias o instituciones para el intercambio de la información de calidad, que contemplen las características de oportunidad, disponibilidad y seguridad que requieran los Componentes de información."

Resolución N.º 8940 de 2024 "Por la cual se unifican y actualizan los requisitos para la expedición de la Guía Sanitaria de Movilización Interna (GSMI) y se dictan otras disposiciones".

"ARTÍCULO 5. SOLICITUD PRESENCIAL Y VIRTUAL DE LA GUÍA SANITARIA DE MOVILIZACIÓN INTERNA (GSMI). Toda persona natural o jurídica interesada en movilizar animales de las especies objeto de la presente resolución, podrá realizar el trámite así:

a) Presencial:

Dirigiéndose ante uno de los puntos de expedición de Guías de movilización del ICA (PSG u Oficina Local), oficina con convenio interadministrativo de cooperación activo con alguna alcaldía municipal o ante un agente habilitado por el ICA como operador del SNIITA en el territorio nacional, acreditando lo siguiente:

5.1 Presentar el documento de identificación del responsable sanitario de los animales o de quien se encuentre autorizado por este, evento en el cual deberá anexar dicha autorización conforme con los requisitos establecidos en el artículo 8 de la Resolución 90464 de 2021.

5.2 Presentar comprobante de pago de la tarifa por concepto de la GSMI.

5.3 El vehículo y el conductor que transporten los animales a movilizar deberán contar con registro ante el ICA de acuerdo con el artículo 12 de la Resolución 383 de 2021 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural o aquella que la adicione, modifique o sustituya.

5.4 Cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 4 de la presente resolución.

b) Virtual:

Los interesados en realizar el trámite para la obtención de la GSMI de manera virtual tendrán acceso a SINIGAN (Bovinos y bufalinos) y SIGMA (demás especies), las 24 horas del día los 7 días de la semana y el aplicativo hará la validación de cumplimiento de los requisitos sanitarios de manera automática, así como el pago de la tarifa establecida a través de las pasarelas de pago de los referidos aplicativos y del cumplimento con los requisitos establecidos en el artículo 4 de la presente resolución.

El ICA se reserva el derecho de asignar credenciales de acceso a los diferentes aplicativos para la expedición de GSMI como medida de autogestión.

ARTÍCULO 6. EXPEDICIÓN DE LA GUÍA SANITARIA DE MOVILIZACIÓN INTERNA. Una vez cumplidos los requisitos establecidos en los artículos 4 y 5 de esta norma, el personal del ICA, el convenio interadministrativo de cooperación, el agente habilitado en el SNIITA o el responsable sanitario de los animales que cuente con usuario por autogestión en el sistema, generará la correspondiente GSMI.

En los casos de modalidad presencial, el usuario deberá informar una dirección de correo electrónico válido u otro medio digital, para que el archivo PDF de la GSMI expedida pueda ser remitido al solicitante. Cuando el trámite se realice de manera presencial, el solicitante de la guía deberá dejar constancia del recibido mediante firma de la forma destinada para tal fin, la cual quedará en el archivo del ICA. En los casos de autogestión, la GSMI será descargada por el usuario directamente desde SINIGAN o SIGMA según corresponda.

Las GSMI digitales en formato PDF, gozan de plena validez ante otras entidades públicas, del orden ejecutivo, autoridades de policía o de índole territorial, quienes, para el ejercicio de sus competencias funcionales, no deberán exigir la GSMI impresa.

En los casos en los que el vehículo que transporta los animales transite por los puestos de control del ICA existentes en las vías del territorio nacional, deberá acompañarse la GSMI impresa en función de obtener los sellos correspondientes establecidos en la norma. Una vez se desarrollen las herramientas tecnológicas que permitan realizar esta validación de forma digital, por parte de los puestos de control del ICA, no será necesaria la impresión de la GSMI para estos casos.

La impresión de la GSMI estará bajo responsabilidad del usuario o productor cuando un establecimiento de naturaleza privada, de destino o tránsito (predio, concentración ganadera o planta de beneficio animal u otros), así lo requiera.

En el evento que se presenten situaciones que impidan cumplir con la movilización, como no llegar al destino en el plazo establecido en la GSMI, no cumplir con la ruta de transporte o que se requiera cambiar de unidad de transporte o transportador, se deberá anular la GSMI vigente y generar una nueva GSMI, por modalidad presencial ante el punto de servicio al ganadero u oficina del ICA más cercana, o virtual directamente por medio de su usuario de autogestión en aplicativo SINIGAN. En ambos casos es preciso que la guía inicial se encuentre vigente y se conserven los mismos datos en ella relacionados, como los animales a movilizar, origen y destino de la misma.

PARÁGRAFO 1. La GSMI tiene un único origen y destino. Es válida por un solo trayecto, para un solo vehículo, dentro de la fecha autorizada y se otorga por el tiempo que dure el recorrido desde el origen hasta el destino.

(…)

ARTÍCULO 12. ANULACIÓN DE LA GUÍA SANITARIA DE MOVILIZACIÓN INTERNA (GSMI). Cuando se haya expedido la GSMI y no se haya efectuado la respectiva movilización de las especies, el usuario deberá solicitar la anulación de la GSMI de forma presencial en las oficinas del ICA o realizar la anulación de forma virtual por autogestión, en un plazo que no supere el término máximo de vigencia de esta GSMI. Si la vigencia de la GSMI culmina en un día no hábil, la solicitud de anulación presencial en la Oficina del ICA se realizará el día hábil siguiente."

Circular conjunta N.º 02 de 2019. Comprobación, seguimiento y control obligatorio de las Guías Sanitarias de Movilización Interna (GSMI) expedidas para el transporte de animales con destino a planta de beneficio animal.

"*5. RESPONSABILIDADES FRENTE A LA EXPEDICIÓN, COMPROBACIÓN, SEGUIMIENTO Y CONTROL DE LAS GUIAS SANITARIAS DE MOVILIZACIÓN INTERNA DE ANIMALES (GSMI):*

Instituto Colombiano Agropecuario – ICA: El ICA deberá a través de los funcionarios de Oficinas Nacionales o de las Seccionales:

- *Entregar a los responsables de las plantas de beneficio los formatos establecidos para la solicitud de creación de sus usuarios para el ingreso al SIGMA.*
- *Tramitar la creación y suministro de información de los usuarios (responsables de las plantas de sacrificio) que permitirán el ingreso al SIGMA.*
- *Capacitar y registrar como usuarios a los representantes legales, apoderados y/o a*

quienes designen las plantas de beneficio, encargados de la recepción de animales y comprobación de las GSMI.

- *Capacitar a los responsables de las plantas de beneficio para el ingreso al sistema y comprobación de la (s) GSMI dentro de los diez (10) días siguientes a la asignación del usuario.*
- *Capacitar a los inspectores oficiales del INVIMA para verificar a través del SIGMA las condiciones de la (s) GSMI.*
- *Realizar seguimiento a las plantas de beneficio animal mediante visitas presenciales o de manera virtual, con el fin de verificar el cumplimiento de lo citado en la presente circular.*
- *Realizar verificaciones y seguimientos que se realizan en los puestos de control del ICA para el transporte de animales.*
- *En caso de recibir notificaciones de las plantas de beneficio o de los inspectores oficiales del INVIMA por inconsistencias en la (s) GSMI, tomar acción en un término máximo de 24 horas de acuerdo a las competencias del Instituto.*
- *De acuerdo a las revisiones realizadas y a la frecuencia de los casos presentados, realizar procesos de seguimiento sobre el incumplimiento de la normatividad vigente, relacionada a la obligatoriedad de llevar los animales al destino indicado en la (s) GSMI.*
- *Realizar jornadas de capacitación a los funcionarios de los Grupos de Trabajo Territorial del INVIMA correspondientes, para lo cual se realizará la respectiva articulación interinstitucional a nivel regional.*

7. VERIFICACIÓN DE CUMPLIMIENTO: El ICA y el INVIMA verificarán el cumplimiento de la aplicación de la presente Circular por parte de las plantas de beneficio animal, a través de los procedimientos, instructivos o protocolos establecidos por cada entidad.

En caso de que el ICA evidencie incumplimiento, deberá notificarlo al INVIMAde manera inmediata para que el Instituto realice la verificación correspondiente de las condiciones de inocuidad acorde a lo establecido en el numeral 15 del artículo 10 Decreto 1500 de 2007 y artículo 310 de la Ley 9 de 1979.

9. INFORMACIÓN RESULTANTE DE CIERRE DE LAS GSMI. El ICA deberá realizar el análisis de la información reportada en SIGMA de manera periódica con el fin de establecer acciones de su competencia."

Ley 1712 de 2014. "Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones."

"Artículo 3. Otros principios de la transparencia y acceso a la información pública. En la interpretación del derecho de acceso a la información se deberá adoptar un criterio de razonabilidad y proporcionalidad, así como aplicar los siguientes principios:
(…)

Principio de la calidad de la información. Toda la información de interés público que sea producida, gestionada y difundida por el sujeto obligado, deberá ser oportuna, objetiva, veraz, completa, reutilizable, procesable y estar disponible en formatos accesibles para los solicitantes e interesados en ella, teniendo en cuenta los procedimientos de gestión documental de la respectiva entidad."

Ley 1952 de 2019. "Por medio de la cual se expide el código general disciplinario se derogan la ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario".

"Artículo 26. La falta disciplinaria. Constituye falta disciplinaria y, por lo tanto, da lugar a la imposición de la sanción disciplinaria correspondiente la incursión en cualquiera de las conductas previstas en este código que conlleven incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en esta ley".

Artículo 27. Acción y omisión. Las faltas disciplinarias pueden ser realizada por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones.
Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo, equivale a producirlo.

Artículo 38. Deberes. Son deberes de todo servidor público:

1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.
(...)
6. Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o función conserve bajo su cuidado o a la cual tenga acceso, e impedir o evitar la sustracción, destrucción, ocultamiento o utilización indebidos.
(...)"

En desarrollo de la visita fiscal realizada a Red Cárnica el 14 y 15 de mayo de 2026, la CGR identificó 23 Guías Sanitarias de Movilización Interna –GSMI expedidas con destino a explotaciones ganaderas, en las cuales se registró el nombre y NIT de dicha empresa como responsable de destino:

Imagen 7. Registro visual GSMI a explotaciones ganaderas con responsable en destino a Red Cárnica.

numero_guia	tipo_establecimient	codigo_	establecimiento_destin	departamento_e	municipio_estable	nombre_responsable_destino_p	numero_id_respo	estado_guia
025-B-11001-0001337601	Explotación Ganadera	2354444	ELDIAMANTEn	CÓRDOBA	CIÉNAGA DE ORO	REDCANICASAR	900319372	Cerrada
025-B-11001-0001337611	Explotación Ganadera	2354444	ELDIAMANTEn	CÓRDOBA	CIÉNAGA DE ORO	REDCANICASAR	900319372	Cerrada
025-B-11001-0003065304	Explotación Ganadera	2358367	EL CONGRESO	CÓRDOBA	CIÉNAGA DE ORO	REDCANICASAR	900319372	Cerrada
025-B-11001-0001360883	Explotación Ganadera	2354444	ELDIAMANTEn	CÓRDOBA	CIÉNAGA DE ORO	REDCANICASAR	900319372	Cerrada
025-B-11001-0002706858	Explotación Ganadera	795488	FINCA EL ESFUERZO	ATLÁNTICO	BARANOA	REDCANICASAR	900319372	Cerrada
025-B-23807-0001559409	Explotación Ganadera	2354444	ELDIAMANTEn	CÓRDOBA	CIÉNAGA DE ORO	REDCANICASAR	900319372	Anulada
025-B-70001-0002515365	Explotación Ganadera	2358367	EL CONGRESO	CÓRDOBA	CIÉNAGA DE ORO	REDCANICASAR	900319372	Anulada
025-B-70001-0002515434	Explotación Ganadera	2358367	EL CONGRESO	CÓRDOBA	CIÉNAGA DE ORO	REDCANICASAR	900319372	Anulada
025-B-11001-0001377062	Explotación Ganadera	2373285	LA RIOJA SAN JUAN	SANTANDER	SABANA DE TORRES	RED CARNICA SA	90031937-2	Anulada
025-B-11001-0001340014	Explotación Ganadera	2354444	ELDIAMANTEn	CÓRDOBA	CIÉNAGA DE ORO	REDCANICASAR	900319372	Anulada
025-B-11001-0001633764	Explotación Ganadera	2354444	ELDIAMANTEn	CÓRDOBA	CIÉNAGA DE ORO	REDCANICASAR	900319372	Anulada
025-B-11001-0002084169	Explotación Ganadera	2354444	ELDIAMANTEn	CÓRDOBA	CIÉNAGA DE ORO	REDCANICASAR	900319372	Anulada
025-B-11001-0001298667	Explotación Ganadera	194496	PUERTA SEGUNDA	CÓRDOBA	CIÉNAGA DE ORO	RED CARNICA SA	90031937-2	Anulada
025-B-11001-0001509408	Explotación Ganadera	375727	LAS PALMITAS	CÓRDOBA	CIÉNAGA DE ORO	REDCANICASAR	900319372	Anulada
025-B-11001-0002794940	Explotación Ganadera	2358367	EL CONGRESO	CÓRDOBA	CIÉNAGA DE ORO	REDCANICASAR	900319372	Anulada
025-B-11001-0001775989	Explotación Ganadera	2354444	ELDIAMANTEn	CÓRDOBA	CIÉNAGA DE ORO	REDCANICASAR	900319372	Anulada
025-B-11001-0001776022	Explotación Ganadera	2354444	ELDIAMANTEn	CÓRDOBA	CIÉNAGA DE ORO	REDCANICASAR	900319372	Anulada
025-B-11001-0001776070	Explotación Ganadera	2354444	ELDIAMANTEn	CÓRDOBA	CIÉNAGA DE ORO	REDCANICASAR	900319372	Anulada
025-B-11001-0001321498	Explotación Ganadera	602811	VILLA LUZ-	SANTANDER	BARRANCABERMEJA	REDCANICASAR	900319372	Anulada
025-B-11001-0001321501	Explotación Ganadera	602811	VILLA LUZ-	SANTANDER	BARRANCABERMEJA	REDCANICASAR	900319372	Anulada
025-B-11001-0001321508	Explotación Ganadera	602811	VILLA LUZ-	SANTANDER	BARRANCABERMEJA	REDCANICASAR	900319372	Anulada
025-B-11001-0001321518	Explotación Ganadera	602811	VILLA LUZ-	SANTANDER	BARRANCABERMEJA	REDCANICASAR	900319372	Anulada
025-B-11001-0001321524	Explotación Ganadera	602811	VILLA LUZ-	SANTANDER	BARRANCABERMEJA	REDCANICASAR	900319372	Anulada

Fuente: elaborado por el equipo auditor a partir del *backup* extraído en crudo desde el aplicativo SINIGAN el 26 de febrero de 2026.

Como se evidencia en la imagen 7, de las 23 guías identificadas, 18 fueron anuladas y 5 aparecen en estado “Cerrada”. Este estado indica en el SINIGAN que la movilización fue finalizada y que los animales registrados llegaron al destino autorizado. No obstante, Red Cárnica señaló que no es propietaria de dichas reses ni las recibió en explotaciones ganaderas. Además, precisó que sus destinos autorizados corresponden exclusivamente a sus plantas de beneficio ubicadas en Bucaramanga, Santander, y Ciénaga de Oro, Córdoba, para fines de sacrificio.

Lo anterior, se presentó por deficiencias en la validación de la información registrada en el SINIGAN por parte de las Gerencias Seccionales, las Oficinas Locales y la Subgerencia de Protección Animal, especialmente frente al responsable de destino, su relación con el predio y la finalidad de la movilización, lo que genera riesgos en la trazabilidad, el control sobre el origen y destino de los animales y la identificación de responsables ante eventuales situaciones sanitarias o administrativas relacionadas con la movilización.

Respuesta de la entidad

“Esta falencia obedeció a una falla en la lógica de procesamiento del sistema SINIGAN versión 5, específicamente cuando se generaba una GSMI con destino a planta y se incluía un bono de venta. Esto conllevaba a que el sistema registrara de manera errada la propiedad de los animales a nombre del responsable del predio de destino, en lugar de mantenerla en cabeza del vendedor hasta tanto se perfeccionara efectivamente la transferencia de la propiedad. Esta conducta del sistema generaba inconsistencias en la información de propiedad, afectando la trazabilidad e integridad de los registros pecuarios.

Es importante precisar que dicha situación no correspondió a una actuación deliberada de los usuarios ni a una omisión de control por parte del ICA, sino a un comportamiento del sistema no previsto en el diseño de la versión 5 del SINIGAN, circunstancia que excluye

cualquier responsabilidad subjetiva de los funcionarios involucrados en la operación del sistema.

Como acción correctiva, la versión 6 de SINIGAN subsana esta falla mediante la modificación de la lógica de generación del bono de venta, el cual únicamente se activará de forma automática cuando se acredite un cambio efectivo de propiedad sobre los animales movilizados. Adicionalmente, en los casos de movilización con destino a planta, el bono de venta podrá ser seleccionado o no por el usuario según corresponda la naturaleza real de la operación y el registro deberá incluir exclusivamente la información de la persona compradora, garantizando así la coherencia de los datos de propiedad de los animales".

Análisis de la respuesta

Analizada la información emitida por el ICA, la CGR verificó que la entidad atribuye la situación identificada a una falla en la lógica de procesamiento del aplicativo SINIGAN versión 5, específicamente en la generación de GSMI con destino a planta e inclusión de bono de venta. No obstante, dichos argumentos confirman la existencia de una deficiencia en el sistema que derivó en la generación de registros inconsistentes, en los cuales Red Cárnica figuró como responsable de destino en explotaciones ganaderas que, de acuerdo con la información verificada durante la auditoría, no correspondían a la realidad.

Adicionalmente, en su respuesta, la entidad hace una explicación sobre la posible causa de la inconsistencia evidenciada; sin embargo, no desvirtúa el hecho observado por el equipo auditor relacionado con la existencia de registros inexactos en el sistema ni los riesgos que dicha situación genera para la confiabilidad de la información y la trazabilidad de la movilización animal.

Así mismo, las acciones correctivas informadas respecto de SINIGAN versión 6 constituyen medidas orientadas a mitigar situaciones futuras, pero no modifican ni eliminan la situación evidenciada durante la vigencia auditada. Adicionalmente, la entidad no allegó soportes técnicos, funcionales o documentales que permitan verificar que el nuevo aplicativo haya corregido efectivamente las deficiencias identificadas, ni que las inconsistencias registradas en la versión anterior hayan sido depuradas, corregidas o validadas integralmente.

Por lo anterior, la observación se mantiene y se configura como hallazgo administrativo.

3.3 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 2

OBJETIVO ESPECÍFICO 2
Evaluar y conceptuar la gestión adelantada por la Federación Colombiana de Ganaderos-FEDEGAN, respecto a la administración de la cuota parafiscal recaudada y trasladada por las plantas de beneficio para la vigencia 2025.

Como resultado de la auditoría se detectaron las siguientes situaciones de incumplimiento que fueron validadas como hallazgos de auditoría:

3.3.1 Hallazgo N.º 8. Actividad gestión de recaudo Fedegan (A) COH-4688 2026-1-AU-CU

Constitución Política de Colombia, 1991

"Artículo 267. La vigilancia y el control fiscal son una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, en todos los niveles administrativos y respecto de todo tipo de recursos públicos. La ley reglamentará el ejercicio de las competencias entre contralorías, en observancia de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. El control ejercido por la Contraloría General de la República será preferente en los términos que defina la ley".

Decreto 403 de 2020. Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal

"Artículo 2. Definiciones. Para los efectos de la vigilancia y el control fiscal se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

(…)

Control fiscal: Es la función pública de fiscalización de la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, que ejercen los órganos de control fiscal de manera autónoma e independiente de cualquier otra forma de inspección y vigilancia administrativa, con el fin de determinar si la gestión fiscal y sus resultados se ajustan a los principios, políticas, planes, programas, proyectos, presupuestos y normatividad aplicables y logran efectos positivos para la consecución de los fines esenciales del Estado, y supone un pronunciamiento de carácter valorativo sobre la gestión examinada y el adelantamiento del proceso de responsabilidad fiscal si se dan los presupuestos para ello.

El control fiscal será ejercido en forma posterior y selectiva por los órganos de control fiscal, sin perjuicio del control concomitante y preventivo, para garantizar la defensa y protección del patrimonio público en los términos que establecen la Constitución Política y la ley.

(…)

Sujeto de vigilancia y control: Son sujetos de vigilancia y control fiscal los órganos que integran las ramas del poder público, los órganos autónomos e independientes, los de control y electorales, los organismos creados por la Constitución Política y la ley que tienen régimen especial, el Banco de la República, y las demás entidades públicas en todos los niveles administrativos, los particulares, ***las personas jurídicas y cualquier otro tipo de***

organización o sociedad que a cualquier título recauden, administren, manejen, dispongan o inviertan fondos, recursos del Estado y/o bienes o recursos públicos en lo relacionado con estos. *(Negrillas y subrayas fuera del texto original)*

Ley 89 de 1993. Por la cual se establece la Cuota de Fomento Ganadero y Lechero y se crea el Fondo Nacional del Ganado.

(…)

"Artículo 6º. Recaudo. El recaudo de la Cuota de Fomento señalada en el artículo segundo será efectuado por las siguientes entidades o empresas:

a) ***La cuota correspondiente por cabeza de ganado, al momento del sacrificio, será recaudada por los mataderos públicos o privados****, y donde éstos no existen, por las Tesorerías Municipales en el momento de expedir la guía o permiso para el sacrificio. (Negrilla fuera del texto original)*

PARÁGRAFO. Los recaudadores de la cuota mantendrán dichos recursos en una cuenta separada y están obligados a depositarlos, dentro de los diez (10) primeros días del mes siguiente al recaudo, en la cuenta especial denominada (…)"

Ley 101 de 1993. Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero

Capítulo V. Contribuciones Parafiscales Agropecuarias Y Pesqueras

"*Artículo 29.* Noción. *Para los efectos de esta Ley, son contribuciones parafiscales agropecuarias y pesqueras las que, en casos y condiciones especiales, por razones de interés general, impone la ley a un subsector agropecuario o pesquero determinado para beneficio del mismo. Los ingresos parafiscales agropecuarios y pesqueros no hacen parte del Presupuesto General de la Nación".*

Decreto 1071 de 2015. Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural

"*Artículo 2.10.3.10.8. Registro de los recaudos.* ***Los recaudadores de la Cuota de Fomento Ganadero y Lechero estarán en la obligación de informar y reportar el recaudo, así como las novedades que incidan en su operación,*** *en los formatos y de acuerdo con los procedimientos que para tal efecto diseñe y establezca la entidad administradora, los cuales serán publicados y regulados por resolución expedida a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Dichos reportes deberán ser enviados dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la fecha de vencimiento del pago de la cuota del respectivo mes". (Negrillas fuera del texto original).*

Manual RC—P03-M01 V. 4.0 y Manual RC—P03-M01 V. 5.0 Manual de procedimiento de la supervisión a la gestión de recaudo y cartera.

"*8. Consideraciones para el análisis de la información contable para definir el valor de la CFGL – carne*

El PGRR iniciará la supervisión solicitando acceso a los soportes contables y documentales, una vez, el Recaudador los suministre se realizará el proceso de verificación y comparación que permitan concluir el valor correspondiente a la CFGL., así:

- *Planillas de control de sacrificio diarias: con este documento se verifica el número de animales sacrificados en el mes con el resumen de sacrifico.*
  - *Revisión de libros Auxiliares de Contabilidad de la CFGL: que podrían ser identificados como: FEDEGAN, FIDUAGRARIA, CUOTA DE FOMENTO GANADERO, FONDO NACIONAL DEL GANADO, CUOTA PARAFISCAL), esta cuenta se podría ubicar en una cuenta del pasivo Cuenta por pagar por concepto de CFGL:*

  - Cuenta de Ingresos por servicio de Sacrificio - 41
  - *Cuentas por pagar – 23 (Cuentas por pagar), o 24 (Impuestos gravámenes y tasas)*
  - 28 (Otros pasivos como anticipos)
  - Cuota de Fomento CFGL
  - Impuesto de Degüello

Así mismo, el PGRR podrá solicitar el informe de registro de sacrificio del INVIMA, para su comparación diaria y el resumen mensual. (Opcional si la PBA lo suministra)

Con la finalidad de encontrar coincidencia total en las cifras reportadas, en el caso de presentar diferencias el PGRR, deberá por medio de un Acta de Novedades registrar dichas diferencias soportando documentalmente según corresponda y solicitar a la planta explicación de la diferencia identificada y registrar esa información en el FR 07 Formato de Novedades. (…)"

Procedimiento RC-P02 V 5.0 y RC-P02 V 6.0 Procedimiento de recaudo de la Cuota de Fomento Ganadero y Lechero.

"5. Actividades

El recaudador efectúa el recaudo mensual de la CFGL conforme a la Ley 89 de 1993 y el Decreto 696 de 1994. El recaudador elabora el reporte de recaudo y consignación mensual y lo presenta en cualquiera de los bancos asignados para tal fin o a través del pago electrónico PSE por medio de la página WEB de www.fedegan.org.co. Los recursos deben ser transferidos dentro de los 10 primeros días hábiles del mes siguiente. (…)"

La Contraloría General de la República, en virtud de las visitas fiscales adelantadas a las plantas de beneficio de los municipios de El Banco (Magdalena) y de la Jagua de Ibirico

(Cesar), no evidenció los documentos soporte que se tomaron en cuenta por parte de los Profesionales de Gestión de Recaudo y Cartera en Región – PGRR, para realizar las respectivas liquidaciones de la cuota de fomento ganadero.

Lo anterior, se presentó por la inobservancia de lo establecido en el Manual de procedimiento de la supervisión a la gestión de recaudo y cartera RC—P03-M01 V. 4.0 y Manual RC—P03-M01 V. 5.0, por parte de FEDEGAN - Subdirección de Recaudo y Cartera a través de los Profesionales de Gestión de Recaudo y Cartera en Región, lo que genera riesgo respecto a la certeza de la información en la liquidación de la contribución parafiscal, su debido recaudo y transferencia.

Hallazgo administrativo.

Respuesta de la entidad

"En el marco de lo establecido en el Decreto Reglamentario 696 de 1994 de la ley 089 de 1993, las obligaciones y responsabilidades de los recaudadores de la CFGL están claramente señalados en los artículos sexto y séptimo, los cuales se transcriben a continuación:

***Artículo 6o.** Responsabilidades de los Recaudadores. Los recaudadores de las Cuotas de Fomento Ganadero y Lechero, serán responsables por el valor de las sumas recaudadas, por las cuotas dejadas de recaudar y por las liquidaciones equivocadas o defectuosas.*

***Artículo 7o.** Separación de cuentas y depósito de la cuota. (Modificado por el artículo 2º del Decreto 2255 de 2007). Los recaudadores de la Cuota de Fomento Ganadero y Lechero deberán mantener dichos recursos en una cuenta por pagar contable separada, y están obligados a depositarlos dentro de los diez (10) primeros días del mes siguiente al recaudo, en la cuenta especial denominada "Fondo Nacional del Ganado" que para el efecto disponga la entidad administradora de dicha cuenta.*

A partir de lo reglado en los citados artículos, el procedimiento del FNG busca determinar la documentación contable que el recaudador deberá implementar para el manejo apropiado de la información relativa al recaudo de la CFGL, por ello se hace un listado de la documentación en la que probablemente se encuentre los datos con los cuales se podría establecer la liquidación de la CFGL. Para lo anterior, por parte del equipo de Profesionales de Gestión de Recaudo Regional, en el marco de las visitas de supervisión se le reitera a los recaudadores sobre la obligatoriedad de la documentación contable; por otra parte, desde el nivel central también se ha emitido comunicación dirigida a los recaudadores sobre las obligaciones y responsabilidades establecidas por la Ley.

***El procedimiento de supervisión establece la relación de documentos y registros que el profesional de Gestión de Recaudo Regional debe solicitar al recaudador**, cuya información, una vez analizada, se registra en el formato de liquidación de la Cuota de Fomento Ganadero y Lechero y a su vez se avala la información con las firmas del*

representante legal, contador, o quien atiende la visita en calidad de responsable por parte del recaudador y la firma del Profesional de Gestión de Recaudo Regional.

Para el caso del municipio de la Jagua de Ibirico, se evidencia efectivamente en el formato de supervisión que el PGRR diligenció y firmó, que él revisó la información correspondiente al DANE-ESAG, tal como quedó consignado en la casilla Cifras Tomadas de, por lo tanto, queda claro que el PGRR si cumplió con el procedimiento de revisar el soporte disponible con el que cuenta la planta de beneficio, el cual suministran al momento de la visita.

En relación con este caso, resulta pertinente recordar y mencionar las dificultades que este establecimiento generó en relación con la obtención de información, toda vez que como se ha evidenciado en las recientes visitas fiscales, el administrador de esta PBA es el mismo que opera la planta de Oiba – Santander y cuyos comportamientos irregulares se dan de manera sistemática en especial lo que tiene que ver con el suministro de información basada en documentos y registros contables.

Para el caso del municipio de El Banco Magdalena, se evidencia efectivamente en el formato de supervisión que el PGRR diligenció y firmó, que él revisó la información correspondiente al Consolidado de Sacrificio, que equivale en el procedimiento a las "Planillas de control de sacrificio diarias". Con este documento se verifica el número total de animales sacrificados en el mes como resumen del sacrificio, tal como quedó consignado en la casilla Cifras Tomadas de, por lo tanto, queda claro que el PGRR si cumplió con el procedimiento al revisar el soporte con el que cuenta la planta de beneficio y es el que le suministran al momento de la visita.

Adicionalmente a lo anterior y tal como quedó consignado en el Acta de Visita Fiscal practicada durante los días 20 al 22 de abril 2026 al Municipio de El Banco-Magdalena, el administrador de la Planta de Beneficio SR:XXXXX CXXXXXXXX, informó que la planta no cuenta con auxiliar contable detallado por tercero donde se reflejen los ingresos por servicio de sacrificio, cuenta por pagar CFGL y cuenta por pagar Impuesto de degüello, ni soporte de pago del mismo, igualmente no cuenta con ningún tipo de facturación y también manifiesta que Si reciben las visitas del INVIMA, sin embargo, no reciben copia del "formato consolidado mensual de animales sacrificados". En consecuencia, si la planta de Beneficio no cuenta con la información requerida, el PGRR efectúa la visita de supervisión y revisa contra la información que le suministren, siendo la responsabilidad de la Planta de Beneficio de implementar y llevar la información correspondiente. A continuación, se cita lo consignado en la referida acta:

> Sin embargo, el Sr. X[redacted], informa que la planta no cuenta con auxiliar contable detallado por tercero, donde se refleje los ingresos por servicio de sacrificio, cuenta por pagar CFGL y Cuenta por Pagar Impuesto de Degüello, ni soporte de pago del mismo; aunado a lo anterior, la misma no cuenta con ningún tipo de facturación. Así mismo, manifiesta que, si reciben las visitas del INVIMA, sin embargo, no reciben copia del "*formato consolidado mensual de animales sacrificados*", por lo que no fue posible por parte del equipo auditor validar esta información.

Nota de la CGR: *en virtud de la Ley de Habeas Data, se omite información relacionada con personas naturales.*

Frente a las deficiencias en que algunos recaudadores incurren en cuanto a los registros contables que deben llevar por mandato legal, el FNG estructuró comunicados que próximamente serán dirigidos a Plantas de Sacrificio privadas , Plantas de sacrificio públicas y Recaudadores de acopio de leche en los cuales se enfatiza sobre la obligatoriedad de llevar registros contables adecuados; adicionalmente se advierte la obligatoriedad de adjuntar o entregar documentación soporte al momento de la visita por parte del PGRR.

Sin perjuicio de lo expresado en la presente respuesta, cabe señalar que, la relación documental que obra en el manual es de naturaleza indicativa y evidentemente su verificación por parte del PGRR está sujeta a la existencia de la misma, su disponibilidad y la disposición por parte del establecimiento de suministrarla".

Análisis de la respuesta

Los planteamientos de la entidad no desvirtúan los hechos observados por la CGR, toda vez que, no se aportó evidencia que demuestre que, en el marco de las visitas de supervisión realizadas a los municipios de la Jagua de Ibirico y El Banco, se haya cumplido con las actividades planteadas, tanto en el manual y procedimiento referidas a los soportes contables y documentales, para la liquidación de la CFGL. De igual manera, la entidad indica que "próximamente serán dirigidos a Plantas de Sacrificio privadas, Plantas de sacrificio públicas y Recaudadores de acopio de leche en los cuales se enfatiza sobre la obligatoriedad de llevar registros contables adecuados", sin embargo, al tratarse de hechos futuros no pueden ser objeto de análisis por parte del equipo auditor.

Por lo anterior, se valida como hallazgo administrativo.

3.4 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 3

OBJETIVO ESPECÍFICO 3
Evaluar la actividad adelantada por las plantas de beneficio animal respecto a la consistencia de la información de sacrificios, recaudo y transferencia de la cuota a la Federación Colombiana de Ganaderos- FEDEGAN.

Como resultado de la auditoría se detectaron las siguientes situaciones de incumplimiento que fueron validadas como hallazgos de auditoría.

3.4.1 Hallazgo N.º 9. Transferencia cuota de Fomento Ganadero Frigorífico F.S.I S.A.S. – Construcciones e Inversiones Iberia S.A.S., Bogotá D.C. (A) (D_6) (P_3) (OI_1) (F_1) COH 4674 2026-1-AU-CU

Constitución Política de Colombia, 1991

Artículo 267. "La vigilancia y el control fiscal son una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, en todos los niveles administrativos y respecto de todo tipo de recursos públicos. La ley reglamentará el ejercicio de las competencias entre contralorías, en observancia de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. El control ejercido por la Contraloría General de la República será preferente en los términos que defina la ley".

Decreto 403 de 2020. Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal

"Artículo 2. Definiciones. Para los efectos de la vigilancia y el control fiscal se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

(…)

Control fiscal: Es la función pública de fiscalización de la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, que ejercen los órganos de control fiscal de manera autónoma e independiente de cualquier otra forma de inspección y vigilancia administrativa, con el fin de determinar si la gestión fiscal y sus resultados se ajustan a los principios, políticas, planes, programas, proyectos, presupuestos y normatividad aplicables y logran efectos positivos para la consecución de los fines esenciales del Estado, y supone un pronunciamiento de carácter valorativo sobre la gestión examinada y el adelantamiento del proceso de responsabilidad fiscal si se dan los presupuestos para ello.

El control fiscal será ejercido en forma posterior y selectiva por los órganos de control fiscal, sin perjuicio del control concomitante y preventivo, para garantizar la defensa y protección del patrimonio público en los términos que establecen la Constitución Política y la ley.

(…)

Sujeto de vigilancia y control: Son sujetos de vigilancia y control fiscal los órganos que integran las ramas del poder público, los órganos autónomos e independientes, los de control y electorales, los organismos creados por la Constitución Política y la ley que tienen régimen especial, el Banco de la República, y las demás entidades públicas en todos los niveles administrativos, los particulares, ***las personas jurídicas y cualquier otro tipo de organización o sociedad que a cualquier título recauden, administren, manejen, dispongan o inviertan fondos, recursos del Estado y/o bienes o recursos públicos en lo relacionado con estos.*** *(Negrillas y subrayas fuera del texto original)*

Ley 610 de 2000. Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías.

"Artículo 3. Gestion fiscal. para los efectos de la presente ley, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales.

Artículo 4. Objeto de la responsabilidad fiscal. La responsabilidad fiscal tiene por objeto el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público como consecuencia de la conducta dolosa o culposa de quienes realizan gestión fiscal mediante el pago de una indemnización pecuniaria que compense el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal.

(…)

Artículo 6. Daño patrimonial al estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías.

Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público.

Ley 89 de 1993. *"Por la cual se establece la Cuota de Fomento Ganadero y Lechero y se crea el Fondo Nacional del Ganado.*

(…)

"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 mediados 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 procuren el fomento de la ganadería nacional y la regulación de los precios de los productos.
PARÁGRAFO 1º El Fondo deberá destinar, por lo menos un 10% de sus ingresos al fomento del consumo de leche y carne en favor de los sectores de bajos ingresos.
PARÁGRAFO 2º Los programas de investigación se realizarán con las corporaciones mixtas que hacen parte del sistema nacional de ciencia y tecnología.
(…)

Artículo 6º. *Recaudo. El recaudo de la Cuota de Fomento señalada en el artículo segundo será efectuado por las siguientes entidades o empresas:*

*a) **La cuota correspondiente por cabeza de ganado, al momento del sacrificio, será recaudada por los mataderos públicos o privados**, y donde éstos no existen, por las Tesorerías Municipales en el momento de expedir la guía o permiso para el sacrificio. (Negrilla fuera del texto original)*

PARÁGRAFO. Los recaudadores de la cuota mantendrán dichos recursos en una cuenta separada y están obligados a depositarlos, dentro de los diez (10) primeros días del mes siguiente al recaudo, en la cuenta especial denominada (…)"

Ley 101 de 1993. Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero

"Capítulo V. Contribuciones Parafiscales Agropecuarias Y Pesqueras

Artículo 29. Noción. *Para los efectos de esta Ley, son contribuciones parafiscales agropecuarias y pesqueras las que, en casos y condiciones especiales, por razones de interés general, impone la ley a un subsector agropecuario o pesquero determinado para beneficio del mismo. Los ingresos parafiscales agropecuarios y pesqueros no hacen parte del Presupuesto General de la Nación".*

Decreto 1071 de 2015. Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural

Artículo 2.10.3.10.8. *Registro de los recaudos.* ***Los recaudadores de la Cuota de Fomento Ganadero y Lechero estarán en la obligación de informar y reportar el recaudo, así como las novedades que incidan en su operación,*** *en los formatos y de acuerdo con los procedimientos que para tal efecto diseñe y establezca la entidad administradora, los cuales serán publicados y regulados por resolución expedida a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Dichos reportes deberán ser enviados dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la fecha de vencimiento del pago de la cuota del respectivo mes. (Negrillas fuera del texto original)*

Código Penal Colombiano.

Artículo 402. Omisión del agente retenedor o recaudador. El agente retenedor o autorretendor que no consigne las sumas retenidas o autorretenidas por concepto de retención en la fuente dentro de los dos (2) meses siguientes a la fecha fijada por el Gobierno nacional para la presentación y pago de la respectiva declaración de retención en la fuente o quien encargado de recaudar tasas o contribuciones públicas no las consigne dentro del término legal, incurrirá en prisión de cuarenta (48) a ciento ocho (108) meses y multa equivalente al doble de lo no consignado sin que supere el equivalente a 1.020.000 UVT.

Ley 1952 de 2019. Por medio de la cual se expide el código general disciplinario se derogan la ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario**.**

"*Artículo 70. Sujetos disciplinables. El presente régimen se aplica a los particulares que ejerzan funciones públicas de manera permanente o transitoria; que administren recursos públicos; que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales y a los auxiliares de la justicia. Los auxiliares de la justicia serán disciplinables conforme a este*

Código, sin perjuicio del poder correctivo del juez ante cuyo despacho intervengan (…)"

Sentencia C-438/2024. Que sobre los conceptos de gestión y responsabilidad fiscal estableció:
(…)

"A partir del anterior contenido normativo, se resalta que la vigilancia y control fiscal se ejerce sobre la gestión fiscal que cumplen la administración y también los particulares que por expreso mandato legal o por delegación administrativa recauden, reciban, administren, manejen, dispongan o destinen recursos, fondos o bienes de origen o naturaleza pública.

(i) El gestor fiscal

Como en precedencia fue anotado, según lo prevén los artículos 267 y 268 de la Constitución y sus desarrollos contenidos principalmente en las Leyes 42 de 1993 y 610 de 2000 y el Decreto Ley 267 de 2000, entre otras, son gestores fiscales tanto las entidades públicas y con ellas los servidores públicos que laboran en ellas, así como las personas jurídicas de derecho privado y los particulares que allí trabajan o, en general, todos aquellos que por habilitación legal, administrativa o contractual reciban, recauden, perciban, manejen, administren, dispongan o destinen bienes, fondos o recursos públicos y, son precisamente ellos, los mismos sujetos de control fiscal. Sobre esa base, la jurisprudencia constitucional ha entendido que la gestión fiscal a cargo de tales gestores comprende todo un universo de acciones inmersas en las denominadas "actividades económicas, jurídicas y tecnológicas" y la capacidad de realizar una o más acciones derivadas del tráfico de los recursos o bienes públicos en cumplimiento de los fines a cargo del Estado.

Entonces, los particulares también son gestores fiscales siempre y cuando tengan habilitación legal, administrativa o contractual, con capacidad decisoria frente a los fondos, recursos o bienes del patrimonio público puestos bajo su administración, manejo o destinación y bajo el entendido de que al asumir tales responsabilidades participan o contribuyen -directa o indirectamente- en la realización de los fines del Estado y, por lo tanto, se someten a los mismos principios y reglas constitucionales, legales y administrativas aplicables a las entidades públicas y a los servidores públicos que cumplen esas mismas funciones, facultades, atribuciones, deberes y obligaciones y sujetos a las mismas prohibiciones y responsabilidades que de todo ello se deriven.

Tales particulares que manejan o administran bienes y recursos de origen público por habilitación legal, administrativa o contractual, realizan gestión fiscal y, por lo tanto, deben someterse a las mismas reglas y principios aplicables a las entidades públicas y a los servidores públicos que realizan gestión fiscal.[5] Bajo tales consideraciones, la Corte ha señalado a su vez que, independientemente de la condición pública o privada del ejecutor,

[4] Sentencia Corte Constitucional del 30 de noviembre de 2022, EXP D-14.763 – Acción Pública de Inconstitucionalidad-M.P Jorge Enrique Ibañez Najar

[5] *Cfr.* Corte Constitucional, Sentencia C-840 de 2001.

para efectos de establecer la respectiva responsabilidad fiscal, "la gestión fiscal constituye el elemento vinculante y determinante de las responsabilidades inherentes al manejo de fondos y bienes del Estado por parte de los servidores públicos y de los particulares."[6]

En conclusión, son gestores fiscales, y en caso de que se produzca un daño al patrimonio público, presuntos responsables fiscalmente, los servidores públicos y/o los particulares que por habilitación legal, administrativa o contractual manejen o administren bienes y recursos públicos y que tengan capacidad decisoria frente a los mismos por haber sido dispuestos a su cargo. En razón a ello, indistintamente de la condición pública o privada del ejecutor o del poder jurídico o fuente de la cual se derivan las obligaciones fiscalizadoras, es la gestión fiscal la que constituye el elemento decisorio y determinante de las responsabilidades inherentes al recibo, percepción, recaudo, administración, gestión, disposición o destinación de dichos bienes o recursos de naturaleza pública

Así, entonces, respecto del vínculo o poder jurídico del que se deriva el deber, facultad, función u obligación de la gestión fiscal, es necesario precisar que, por regla general, dicha calidad es atribuida por el ordenamiento jurídico, esto es, la Constitución, la ley, los actos administrativos normativos, sean ellos reguladores o reglamentarios, al atribuir las funciones, facultades, atribuciones, potestades y deberes, muchas de la cuales pueden comportar la entrega, percepción, recibo, administración, manejo, disposición, destinación y el gasto de bienes y de recursos públicos.

Manual RC—P03-M01 Manual de procedimiento de la supervisión a la gestión de recaudo y cartera

" *8. Consideraciones para el análisis de la información contable para definir el valor de la CFGL – carne*

El PGRR iniciará la supervisión solicitando acceso a los soportes contables y documentales, una vez, el Recaudador los suministre se realizará el proceso de verificación y comparación que permitan concluir el valor correspondiente a la CFGL., así:

- *Planillas de control de sacrificio diarias: con este documento se verifica el número de animales sacrificados en el mes con el resumen de sacrifico.*
- *Revisión de libros Auxiliares de Contabilidad de la CFGL: que podrían ser identificados como: FEDEGAN, FIDUAGRARIA, CUOTA DE FOMENTO GANADERO, FONDO NACIONAL DEL GANADO, CUOTA PARAFISCAL), esta cuenta se podría ubicar en una cuenta del pasivo Cuenta por pagar por concepto de CFGL:*

  - ✓ *Cuenta de Ingresos por servicio de Sacrificio - 41*
  - ✓ *Cuentas por pagar – 23 (Cuentas por pagar), o 24 (Impuestos gravámenes y tasas)*

[6] Ibidem.

- ✓ *28 (Otros pasivos como anticipos)*
- ✓ *Cuota de Fomento CFGL*
- ✓ *Impuesto de Degüello*

Así mismo, el PGRR podrá solicitar el informe de registro de sacrificio del INVIMA, para su comparación diaria y el resumen mensual. (Opcional si la PBA lo suministra)
Con la finalidad de encontrar coincidencia total en las cifras reportadas, en el caso de presentar diferencias el PGRR, deberá por medio de un Acta de Novedades registrar dichas diferencias soportando documentalmente según corresponda y solicitar a la planta explicación de la diferencia identificada y registrar esa información en el FR 07 Formato de Novedades. (…)"

Procedimiento RC-P02 V6.0 Procedimiento de recaudo de la Cuota de Fomento Ganadero y Lechero

"5. Actividades
El recaudador efectúa el recaudo mensual de la CFGL conforme a la Ley 89 de 1993 y el Decreto 696 de 1994. El recaudador elabora el reporte de recaudo y consignación mensual y lo presenta en cualquiera de los bancos asignados para tal fin o a través del pago electrónico PSE por medio de la página WEB de www.fedegan.org.co. Los recursos deben ser transferidos dentro de los 10 primeros días hábiles del mes siguiente. (…)"

La Contraloría General de la República, en virtud del ejercicio del control fiscal, adelantó el análisis de la información referente a la liquidación, recaudo y transferencia de la Cuota de Fomento Ganadero, por parte del Frigorífico F.S.I S.A.S. – Construcciones e Inversiones Iberia S.A.S., en la que se observa que a la fecha no ha incumplido con la transferencia de la contribución parafiscal.

La cuenta de cobro expedida por FEDEGAN como administrador de la Cuota de Fomento Ganadero y posteriormente corroborada por este ente de control, es la siguiente:

Tabla 5. Cuenta de Cobro Frigorífico F.S.I S.A.S.

Cuenta de cobro FNG – Frigorífico F.S.I S.A.S.			
Vigencia	**Total Capital**	**Total intereses**	**Total**
2022	$ 291.450.005	$ 293.259.068	$ 584.709.073
2023	$ 197.431.000	$ 107.498.787	$ 304.929.787
2024	$ 944.970.000	$ 361.483.300	$ 1.306.453.300
2025	$ 1.311.275.448	$ 205.458.002	$ 1.516.733.450
2026	$ 547.862.868	$ 17.897.322	$ 565.760.190
Total			**$4.278.585.800**

Nota: Valores tomados a partir de la vigencia 2022 - caducidad.
Fuente: Cuenta de cobro FNG CRC202620376, elaborado equipo auditor

Lo anterior, se presenta por la omisión en la función de recaudador fiscal que le asiste al Frigorífico F.S.I. S.A.S. - Construcciones e Inversiones Iberia S.A.S., respecto de la transferencia del recaudo de la cuota parafiscal dentro de los diez (10) primeros días del mes siguiente al recaudo, lo que genera menores ingresos para el Fondo Nacional del Ganado – FNG, lo que afecta la destinación específica del recurso parafiscal según lo establecido en la ley, así como la falta de seguimiento y control de la operación del sacrificio.

Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, penal, otra incidencia (DIAN) y fiscal por $4.278.585.800.

Respuesta de la entidad y Análisis de la respuesta

La Contraloría General de la República comunicó la *"Observación No. 10. Transferencia cuota de Fomento Ganadero Frigorífico F.S.I S.A.S. – Construcciones e Inversiones Iberia S.A.S., Bogotá D.C.",* con radicado 2026EE0104284 de fecha 19 de mayo del 2026, al representante legal y de operación de Construcciones e Inversiones IBERIA S.A.S., operado por F.S.I. S.A.S. y dentro de la cual se otorgó un plazo de cinco (5) días hábiles contados a partir de la comunicación para que la entidad aportara los argumentos y soportes que considerara pertinentes para controvertir la situación observada.

Vencido el término establecido, no se recibió respuesta ni evidencia documental por parte del frigorífico referente a la no transferencia de los recursos correspondientes a la Cuota de Fomento Ganadero recaudada por el Frigorífico F.S.I S.A.S. - Construcciones e Inversiones Iberia S.A.S., obligación establecida en el artículo 6 de la Ley 89 de 1993.

Por lo anterior, se valida como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, penal, otra incidencia (DIAN) y fiscal por $ 4.278.585.800.

3.4.2 Hallazgo N.º 10. Transferencia cuota de Fomento Ganadero municipio de Lorica, Córdoba. (A) (D_7) (P_4) (OI_2) (F_2) - COH 4664 2026-1-AU-CU

Constitución Política de Colombia, 1991

"*Artículo 267. La vigilancia y el control fiscal son una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, en todos los niveles administrativos y respecto de todo tipo de recursos públicos. La ley reglamentará el ejercicio de las competencias entre contralorías, en observancia de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. El control ejercido por la Contraloría General de la República será preferente en los términos que defina la ley".*

Decreto 403 de 2020. Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal

"*Artículo 2. Definiciones. Para los efectos de la vigilancia y el control fiscal se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:*

(…)

Control fiscal: Es la función pública de fiscalización de la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, que ejercen los órganos de control fiscal de manera autónoma e independiente de cualquier otra forma de inspección y vigilancia administrativa, con el fin de determinar si la gestión fiscal y sus resultados se ajustan a los principios, políticas, planes, programas, proyectos, presupuestos y normatividad aplicables y logran efectos positivos para la consecución de los fines esenciales del Estado, y supone un pronunciamiento de carácter valorativo sobre la gestión examinada y el adelantamiento del proceso de responsabilidad fiscal si se dan los presupuestos para ello.

El control fiscal será ejercido en forma posterior y selectiva por los órganos de control fiscal, sin perjuicio del control concomitante y preventivo, para garantizar la defensa y protección del patrimonio público en los términos que establecen la Constitución Política y la ley.

(…)

Sujeto de vigilancia y control: Son sujetos de vigilancia y control fiscal los órganos que integran las ramas del poder público, los órganos autónomos e independientes, los de control y electorales, los organismos creados por la Constitución Política y la ley que tienen régimen especial, el Banco de la República, y las demás entidades públicas en todos los niveles administrativos, los particulares, ***las personas jurídicas y cualquier otro tipo de organización o sociedad que a cualquier título recauden, administren, manejen, dispongan o inviertan fondos, recursos del Estado y/o bienes o recursos públicos en lo relacionado con estos.*** *(Negrillas y subrayas fuera del texto original)*

Ley 610 de 2000. Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías.

"*Artículo 3. Gestión fiscal. para los efectos de la presente ley, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales.*

Artículo 4. Objeto de la responsabilidad fiscal. La responsabilidad fiscal tiene por objeto el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público como consecuencia de la

conducta dolosa o culposa de quienes realizan gestión fiscal mediante el pago de una indemnización pecuniaria que compense el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal.

(…)

Artículo 6. Daño patrimonial al estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías.

Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público".

Ley 89 de 1993. "*Por la cual se establece la Cuota de Fomento Ganadero y Lechero y se crea el Fondo Nacional del Ganado*".

(…)

"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 mediados 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 procuren

el fomento de la ganadería nacional y la regulación de los precios de los productos.

PARÁGRAFO 1º El Fondo deberá destinar, por lo menos un 10% de sus ingresos al fomento del consumo de leche y carne en favor de los sectores de bajos ingresos.
PARÁGRAFO 2º Los programas de investigación se realizarán con las corporaciones mixtas que hacen parte del sistema nacional de ciencia y tecnología.

(…)

*Artículo 6º. Recaudo**.** El recaudo de la Cuota de Fomento señalada en el artículo segundo será efectuado por las siguientes entidades o empresas:*

*b) **La cuota correspondiente por cabeza de ganado, al momento del sacrificio, será recaudada por los mataderos públicos o privados**, y donde éstos no existen, por las Tesorerías Municipales en el momento de expedir la guía o permiso para el sacrificio. (Negrilla fuera del texto original)*

PARÁGRAFO. Los recaudadores de la cuota mantendrán dichos recursos en una cuenta separada y están obligados a depositarlos, dentro de los diez (10) primeros días del mes siguiente al recaudo, en la cuenta especial denominada (…)"

Ley 101 de 1993. Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero

"*Capítulo V. Contribuciones Parafiscales Agropecuarias Y Pesqueras*

Artículo 29. Noción. Para los efectos de esta Ley, son contribuciones parafiscales agropecuarias y pesqueras las que, en casos y condiciones especiales, por razones de interés general, impone la ley a un subsector agropecuario o pesquero determinado para beneficio del mismo. Los ingresos parafiscales agropecuarios y pesqueros no hacen parte del Presupuesto General de la Nación".

Decreto 1071 de 2015. Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural

*"Artículo 2.10.3.10.8. Registro de los recaudos. **Los recaudadores de la Cuota de Fomento Ganadero y Lechero estarán en la obligación de informar y reportar el recaudo, así como las novedades que incidan en su operación,** en los formatos y de acuerdo con los procedimientos que para tal efecto diseñe y establezca la entidad administradora, los cuales serán publicados y regulados por resolución expedida a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Dichos reportes deberán ser enviados dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la fecha de vencimiento del pago de la cuota del respectivo mes". (Negrillas fuera del texto original)*

Código Penal Colombiano.

"Artículo 402. Omisión del agente retenedor o recaudador. El agente retenedor o

autorretendor que no consigne las sumas retenidas o autorretenidas por concepto de retención en la fuente dentro de los dos (2) meses siguientes a la fecha fijada por el Gobierno nacional para la presentación y pago de la respectiva declaración de retención en la fuente o quien encargado de recaudar tasas o contribuciones públicas no las consigne dentro del término legal, incurrirá en prisión de cuarenta (48) a ciento ocho (108) meses y multa equivalente al doble de lo no consignado sin que supere el equivalente a 1.020.000 UVT".

Ley 1952 de 2019. Por medio de la cual se expide el código general disciplinario se derogan la ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario.

"*Artículo 70. Sujetos disciplinables. El presente régimen se aplica a los particulares que ejerzan funciones públicas de manera permanente o transitoria; que administren recursos públicos; que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales y a los auxiliares de la justicia. Los auxiliares de la justicia serán disciplinables conforme a este Código, sin perjuicio del poder correctivo del juez ante cuyo despacho intervengan (…)"*

Sentencia C-438/2027. Que sobre los conceptos de gestión y responsabilidad fiscal estableció:

(…)

"A partir del anterior contenido normativo, se resalta que la vigilancia y control fiscal se ejerce sobre la gestión fiscal que cumplen la administración y también los particulares que por expreso mandato legal o por delegación administrativa recauden, reciban, administren, manejen, dispongan o destinen recursos, fondos o bienes de origen o naturaleza pública.

(ii) El gestor fiscal

Como en precedencia fue anotado, según lo prevén los artículos 267 y 268 de la Constitución y sus desarrollos contenidos principalmente en las Leyes 42 de 1993 y 610 de 2000 y el Decreto Ley 267 de 2000, entre otras, son gestores fiscales tanto las entidades públicas y con ellas los servidores públicos que laboran en ellas, así como las personas jurídicas de derecho privado y los particulares que allí trabajan o, en general, todos aquellos que por habilitación legal, administrativa o contractual reciban, recauden, perciban, manejen, administren, dispongan o destinen bienes, fondos o recursos públicos y, son precisamente ellos, los mismos sujetos de control fiscal. Sobre esa base, la jurisprudencia constitucional ha entendido que la gestión fiscal a cargo de tales gestores comprende todo un universo de acciones inmersas en las denominadas "actividades económicas, jurídicas y tecnológicas" y la capacidad de realizar una o más acciones derivadas del tráfico de los recursos o bienes públicos en cumplimiento de los fines a cargo del Estado.

[7] Sentencia Corte Constitucional del 30 de noviembre de 2022, EXP D-14.763 – Acción Pública de Incostitcionalidad-M.P Jorge Enrique Ibañez Najar

Entonces, los particulares también son gestores fiscales siempre y cuando tengan habilitación legal, administrativa o contractual, con capacidad decisoria frente a los fondos, recursos o bienes del patrimonio público puestos bajo su administración, manejo o destinación y bajo el entendido de que al asumir tales responsabilidades participan o contribuyen -directa o indirectamente- en la realización de los fines del Estado y, por lo tanto, se someten a los mismos principios y reglas constitucionales, legales y administrativas aplicables a las entidades públicas y a los servidores públicos que cumplen esas mismas funciones, facultades, atribuciones, deberes y obligaciones y sujetos a las mismas prohibiciones y responsabilidades que de todo ello se deriven.

Tales particulares que manejan o administran bienes y recursos de origen público por habilitación legal, administrativa o contractual, realizan gestión fiscal y, por lo tanto, deben someterse a las mismas reglas y principios aplicables a las entidades públicas y a los servidores públicos que realizan gestión fiscal.[8] Bajo tales consideraciones, la Corte ha señalado a su vez que, independientemente de la condición pública o privada del ejecutor, para efectos de establecer la respectiva responsabilidad fiscal, "la gestión fiscal constituye el elemento vinculante y determinante de las responsabilidades inherentes al manejo de fondos y bienes del Estado por parte de los servidores públicos y de los particulares."[9]

En conclusión, son gestores fiscales, y en caso de que se produzca un daño al patrimonio público, presuntos responsables fiscalmente, los servidores públicos y/o los particulares que por habilitación legal, administrativa o contractual manejen o administren bienes y recursos públicos y que tengan capacidad decisoria frente a los mismos por haber sido dispuestos a su cargo. En razón a ello, indistintamente de la condición pública o privada del ejecutor o del poder jurídico o fuente de la cual se derivan las obligaciones fiscalizadoras, es la gestión fiscal la que constituye el elemento decisorio y determinante de las responsabilidades inherentes al recibo, percepción, recaudo, administración, gestión, disposición o destinación de dichos bienes o recursos de naturaleza pública

Así, entonces, respecto del vínculo o poder jurídico del que se deriva el deber, facultad, función u obligación de la gestión fiscal, es necesario precisar que, por regla general, dicha calidad es atribuida por el ordenamiento jurídico, esto es, la Constitución, la ley, los actos administrativos normativos, sean ellos reguladores o reglamentarios, al atribuir las funciones, facultades, atribuciones, potestades y deberes, muchas de la cuales pueden comportar la entrega, percepción, recibo, administración, manejo, disposición, destinación y el gasto de bienes y de recursos públicos.

Manual RC—P03-M01 Manual de procedimiento de la supervisión a la gestión de recaudo y cartera

[8] *Cfr.* Corte Constitucional, Sentencia C-840 de 2001.

[9] Ibidem.

"8. *Consideraciones para el análisis de la información contable para definir el valor de la CFGL - carne*
El PGRR iniciará la supervisión solicitando acceso a los soportes contables y documentales, una vez, el Recaudador los suministre se realizará el proceso de verificación y comparación que permitan concluir el valor correspondiente a la CFGL., así:

- *Planillas de control de sacrificio diarias: con este documento se verifica el número de animales sacrificados en el mes con el resumen de sacrifico.*
- *Revisión de libros Auxiliares de Contabilidad de la CFGL: que podrían ser identificados como: FEDEGAN, FIDUAGRARIA, CUOTA DE FOMENTO GANADERO, FONDO NACIONAL DEL GANADO, CUOTA PARAFISCAL), esta cuenta se podría ubicar en una cuenta del pasivo Cuenta por pagar por concepto de CFGL:*

  - ✓ *Cuenta de Ingresos por servicio de Sacrificio - 41*
  - ✓ *Cuentas por pagar – 23 (Cuentas por pagar), o 24 (Impuestos gravámenes y tasas)*
  - ✓ *28 (Otros pasivos como anticipos)*
  - ✓ *Cuota de Fomento CFGL*
  - ✓ *Impuesto de Degüello*

Así mismo, el PGRR podrá solicitar el informe de registro de sacrificio del INVIMA, para su comparación diaria y el resumen mensual. (Opcional si la PBA lo suministra)
Con la finalidad de encontrar coincidencia total en las cifras reportadas, en el caso de presentar diferencias el PGRR, deberá por medio de un Acta de Novedades registrar dichas diferencias soportando documentalmente según corresponda y solicitar a la planta explicación de la diferencia identificada y registrar esa información en el FR 07 Formato de Novedades. (…)"

Procedimiento RC-P02 V6.0 Procedimiento de recaudo de la Cuota de Fomento Ganadero y Lechero

"5. Actividades

El recaudador efectúa el recaudo mensual de la CFGL conforme a la Ley 89 de 1993 y el Decreto 696 de 1994. El recaudador elabora el reporte de recaudo y consignación mensual y lo presenta en cualquiera de los bancos asignados para tal fin o a través del pago electrónico PSE por medio de la página WEB de www.fedegan.org.co . Los recursos deben ser transferidos dentro de los 10 primeros días hábiles del mes siguiente. (…)"

La Contraloría General de la República, en virtud del ejercicio del control fiscal, adelantó el análisis de la información referente a la liquidación, recaudo y transferencia de la Cuota de Fomento Ganadero, por parte de la planta de Beneficio del municipio de Lorica, en la que se observa que a la fecha no se ha realizado la transferencia de la contribución parafiscal a la Federación Colombiana de Ganaderos -FEDEGAN, como gremio administrador del

Fondo Nacional del Ganado.

La cuenta de cobro expedida por fedegan como administrador de la cuota de fomento ganadero y posteriormente corroborada por este ente de control, es la siguiente:

Tabla 6. Cuenta de Cobro Municipio de Lorica

Cuenta de cobro FNG - Planta de beneficio Municipio de Lorica			
Vigencia	**Total Capital**	**Total intereses**	**Total**
2023	$ 8.555.000	$ 5.681.585	$ 14.236.585
2024	$ 6.370.000	$ 2.427.404	$ 8.797.404
2025	$ 12.491.388	$ 1.961.254	$ 14.452.642
2026	$ 5.252.760	$ 214.747	$ 5.467.507
Total			**$ 42.954.138**

Nota: Valores tomados a partir de la vigencia 2023, caducidad.
Fuente: Cuenta de cobro FNG CRC202620372, elaborado equipo auditor

Lo anterior, se presentó por la omisión en la función de recaudador fiscal que le asiste a la planta de beneficio del municipio de Lorica, respecto de la transferencia del recaudo de la cuota parafiscal dentro de los diez (10) primeros días del mes siguiente al recaudo, lo que genera menores ingresos para el Fondo Nacional del Ganado – FNG, riesgos para la destinación específica del recurso parafiscal según lo establecido en la ley, así como la falta de seguimiento y control de la operación del sacrificio.

Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, penal, otra incidencia (DIAN) y fiscal por $42.954.138.

Respuesta de la entidad y Análisis de respuesta

La Contraloría comunicó la “Observación No. 12. Transferencia cuota de Fomento Ganadero Municipio de Lorica, Córdoba. (A) (D) (P) (OI) (F)”, bajo SIGEDOC 2026EE0104468 de fecha 20 de mayo del 2026 al alcalde del municipio de Lorica - Cordoba, dentro de la cual se otorgó un plazo de cinco (5) días hábiles contados a partir de la comunicación para que la entidad aportara los argumentos y soportes que considerara pertinentes para controvertir la situación observada.

Vencido el término establecido, no se recibió respuesta ni evidencia documental que permitieran desvirtuar los hechos evidenciados por este ente de control, referente a la no transferencia de los recursos correspondientes a la Cuota de Fomento Ganadero recaudada por la planta de beneficio municipal, obligación establecida en el artículo 6 de la Ley 89 de 1993.

Por lo anterior, se valida la observación como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, penal, otra incidencia y fiscal por $42.954.138.

3.4.3 Hallazgo N.º 11. Transferencia Cuota de Fomento Ganadero Planta de Beneficio animal PROAGRO Ldta., Cundinamarca (A) (D_8) (P_5) (OI_3) (F_3) COH 4638 2026-1-AU-CU

Constitución Política de Colombia, 1991

"Artículo 267. La vigilancia y el control fiscal son una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, en todos los niveles administrativos y respecto de todo tipo de recursos públicos. La ley reglamentará el ejercicio de las competencias entre contralorías, en observancia de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. El control ejercido por la Contraloría General de la República será preferente en los términos que defina la ley".

Decreto 403 de 2020. Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal

"Artículo 2. Definiciones. Para los efectos de la vigilancia y el control fiscal se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

(…)

Control fiscal: Es la función pública de fiscalización de la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, que ejercen los órganos de control fiscal de manera autónoma e independiente de cualquier otra forma de inspección y vigilancia administrativa, con el fin de determinar si la gestión fiscal y sus resultados se ajustan a los principios, políticas, planes, programas, proyectos, presupuestos y normatividad aplicables y logran efectos positivos para la consecución de los fines esenciales del Estado, y supone un pronunciamiento de carácter valorativo sobre la gestión examinada y el adelantamiento del proceso de responsabilidad fiscal si se dan los presupuestos para ello.

El control fiscal será ejercido en forma posterior y selectiva por los órganos de control fiscal, sin perjuicio del control concomitante y preventivo, para garantizar la defensa y protección del patrimonio público en los términos que establecen la Constitución Política y la ley.

(…)

Sujeto de vigilancia y control: Son sujetos de vigilancia y control fiscal los órganos que integran las ramas del poder público, los órganos autónomos e independientes, los de control y electorales, los organismos creados por la Constitución Política y la ley que tienen régimen especial, el Banco de la República, y las demás entidades públicas en todos los niveles administrativos, los particulares, ***las personas jurídicas y cualquier otro tipo de organización o sociedad que a cualquier título recauden, administren, manejen,***

dispongan o inviertan fondos, recursos del Estado y/o bienes o recursos públicos en lo relacionado con estos". *(Negrillas y subrayas fuera del texto original)*

Ley 610 de 2000. Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías.

"*Artículo 3. Gestión fiscal. para los efectos de la presente ley, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales.*

Artículo 4. Objeto de la responsabilidad fiscal. La responsabilidad fiscal tiene por objeto el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público como consecuencia de la conducta dolosa o culposa de quienes realizan gestión fiscal mediante el pago de una indemnización pecuniaria que compense el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal.
(…)

Artículo 6. Daño patrimonial al estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías.

Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público".

Ley 89 de 1993. "Por la cual se establece la Cuota de Fomento Ganadero y Lechero y se crea el Fondo Nacional del Ganado.
(…)

"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 mediados 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 procuren el fomento de la ganadería nacional y la regulación de los precios de los productos.
PARÁGRAFO 1º El Fondo deberá destinar, por lo menos un 10% de sus ingresos al fomento del consumo de leche y carne en favor de los sectores de bajos ingresos.
PARÁGRAFO 2º Los programas de investigación se realizarán con las corporaciones mixtas que hacen parte del sistema nacional de ciencia y tecnología.
(…)

*Artículo 6º. Recaudo**.** El recaudo de la Cuota de Fomento señalada en el artículo segundo será efectuado por las siguientes entidades o empresas:*

*c) **La cuota correspondiente por cabeza de ganado, al momento del sacrificio, será recaudada por los mataderos públicos o privados**, y donde éstos no existen, por las Tesorerías Municipales en el momento de expedir la guía o permiso para el sacrificio. (Negrilla fuera del texto original)*

PARÁGRAFO. Los recaudadores de la cuota mantendrán dichos recursos en una cuenta separada y están obligados a depositarlos, dentro de los diez (10) primeros días del mes siguiente al recaudo, en la cuenta especial denominada (…)"

Ley 101 de 1993. Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero

"*Capítulo V. Contribuciones Parafiscales Agropecuarias Y Pesqueras*

Artículo 29. Noción. *Para los efectos de esta Ley, son contribuciones parafiscales agropecuarias y pesqueras las que, en casos y condiciones especiales, por razones de interés general, impone la ley a un subsector agropecuario o pesquero determinado para beneficio del mismo. Los ingresos parafiscales agropecuarios y pesqueros no hacen parte del Presupuesto General de la Nación".*

Decreto 1071 de 2015. Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural

"Artículo 2.10.3.10.8. Registro de los recaudos. ***Los recaudadores de la Cuota de Fomento Ganadero y Lechero estarán en la obligación de informar y reportar el recaudo, así como las novedades que incidan en su operación,*** *en los formatos y de acuerdo con los procedimientos que para tal efecto diseñe y establezca la entidad administradora, los cuales serán publicados y regulados por resolución expedida a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Dichos reportes deberán ser enviados dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la fecha de vencimiento del pago de la cuota del respectivo mes". (Negrillas fuera del texto original)*

Código Penal Colombiano.

"Artículo 402. Omisión del agente retenedor o recaudador. El agente retenedor o autorretendor que no consigne las sumas retenidas o autorretenidas por concepto de retención en la fuente dentro de los dos (2) meses siguientes a la fecha fijada por el Gobierno nacional para la presentación y pago de la respectiva declaración de retención en la fuente o quien encargado de recaudar tasas o contribuciones públicas no las consigne dentro del término legal, incurrirá en prisión de cuarenta (48) a ciento ocho (108) meses y multa equivalente al doble de lo no consignado sin que supere el equivalente a 1.020.000 UVT".

Ley 1952 de 2019. Por medio de la cual se expide el código general disciplinario se derogan la ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario**.**

"*Artículo 70. Sujetos disciplinables. El presente régimen se aplica a los particulares que ejerzan funciones públicas de manera permanente o transitoria; que administren recursos públicos; que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales y a los auxiliares de la justicia. Los auxiliares de la justicia serán disciplinables conforme a este Código, sin perjuicio del poder correctivo del juez ante cuyo despacho intervengan (…)"*

Sentencia C-438/20210. Que sobre los conceptos de gestión y responsabilidad fiscal estableció:
(…)
"A partir del anterior contenido normativo, se resalta que la vigilancia y control fiscal se ejerce sobre la gestión fiscal que cumplen la administración y también los particulares que por expreso mandato legal o por delegación administrativa recauden, reciban, administren, manejen, dispongan o destinen recursos, fondos o bienes de origen o naturaleza pública.

(iii) El gestor fiscal

[10] Sentencia Corte Constitucional del 30 de noviembre de 2022, EXP D-14.763 – Acción Pública de Inconstitucionalidad-M.P Jorge Enrique Ibañez Najar

Como en precedencia fue anotado, según lo prevén los artículos 267 y 268 de la Constitución y sus desarrollos contenidos principalmente en las Leyes 42 de 1993 y 610 de 2000 y el Decreto Ley 267 de 2000, entre otras, son gestores fiscales tanto las entidades públicas y con ellas los servidores públicos que laboran en ellas, así como las personas jurídicas de derecho privado y los particulares que allí trabajan o, en general, todos aquellos que por habilitación legal, administrativa o contractual reciban, recauden, perciban, manejen, administren, dispongan o destinen bienes, fondos o recursos públicos y, son precisamente ellos, los mismos sujetos de control fiscal. Sobre esa base, la jurisprudencia constitucional ha entendido que la gestión fiscal a cargo de tales gestores comprende todo un universo de acciones inmersas en las denominadas "actividades económicas, jurídicas y tecnológicas" y la capacidad de realizar una o más acciones derivadas del tráfico de los recursos o bienes públicos en cumplimiento de los fines a cargo del Estado.

Entonces, los particulares también son gestores fiscales siempre y cuando tengan habilitación legal, administrativa o contractual, con capacidad decisoria frente a los fondos, recursos o bienes del patrimonio público puestos bajo su administración, manejo o destinación y bajo el entendido de que al asumir tales responsabilidades participan o contribuyen -directa o indirectamente- en la realización de los fines del Estado y, por lo tanto, se someten a los mismos principios y reglas constitucionales, legales y administrativas aplicables a las entidades públicas y a los servidores públicos que cumplen esas mismas funciones, facultades, atribuciones, deberes y obligaciones y sujetos a las mismas prohibiciones y responsabilidades que de todo ello se deriven.

Tales particulares que manejan o administran bienes y recursos de origen público por habilitación legal, administrativa o contractual, realizan gestión fiscal y, por lo tanto, deben someterse a las mismas reglas y principios aplicables a las entidades públicas y a los servidores públicos que realizan gestión fiscal.[11] Bajo tales consideraciones, la Corte ha señalado a su vez que, independientemente de la condición pública o privada del ejecutor, para efectos de establecer la respectiva responsabilidad fiscal, "la gestión fiscal constituye el elemento vinculante y determinante de las responsabilidades inherentes al manejo de fondos y bienes del Estado por parte de los servidores públicos y de los particulares."[12]

En conclusión, son gestores fiscales, y en caso de que se produzca un daño al patrimonio público, presuntos responsables fiscalmente, los servidores públicos y/o los particulares que por habilitación legal, administrativa o contractual manejen o administren bienes y recursos públicos y que tengan capacidad decisoria frente a los mismos por haber sido dispuestos a su cargo. En razón a ello, indistintamente de la condición pública o privada del ejecutor o del poder jurídico o fuente de la cual se derivan las obligaciones fiscalizadoras, es la gestión fiscal la que constituye el elemento decisorio y determinante de las responsabilidades inherentes al recibo, percepción, recaudo, administración, gestión, disposición o destinación de dichos bienes o recursos de naturaleza pública

Así, entonces, respecto del vínculo o poder jurídico del que se deriva el deber, facultad, función u obligación de la gestión fiscal, es necesario precisar que, por regla general, dicha calidad es

[11] *Cfr.* Corte Constitucional, Sentencia C-840 de 2001.

[12] Ibidem.

atribuida por el ordenamiento jurídico, esto es, la Constitución, la ley, los actos administrativos normativos, sean ellos reguladores o reglamentarios, al atribuir las funciones, facultades, atribuciones, potestades y deberes, muchas de la cuales pueden comportar la entrega, percepción, recibo, administración, manejo, disposición, destinación y el gasto de bienes y de recursos públicos".

Manual RC—P03-M01 Manual de procedimiento de la supervisión a la gestión de recaudo y cartera

"8*. Consideraciones para el análisis de la información contable para definir el valor de la CFGL – carne.*

El PGRR iniciará la supervisión solicitando acceso a los soportes contables y documentales, una vez, el Recaudador los suministre se realizará el proceso de verificación y comparación que permitan concluir el valor correspondiente a la CFGL., así:

- *Planillas de control de sacrificio diarias: con este documento se verifica el número de animales sacrificados en el mes con el resumen de sacrifico.*
- *Revisión de libros Auxiliares de Contabilidad de la CFGL: que podrían ser identificados como: FEDEGAN, FIDUAGRARIA, CUOTA DE FOMENTO GANADERO, FONDO NACIONAL DEL GANADO, CUOTA PARAFISCAL), esta cuenta se podría ubicar en una cuenta del pasivo Cuenta por pagar por concepto de CFGL:*

  - ✓ *Cuenta de Ingresos por servicio de Sacrificio - 41*
  - ✓ *Cuentas por pagar – 23 (Cuentas por pagar), o 24 (Impuestos gravámenes y tasas)*
  - ✓ *28 (Otros pasivos como anticipos)*
  - ✓ *Cuota de Fomento CFGL*
  - ✓ *Impuesto de Degüello*

Así mismo, el PGRR podrá solicitar el informe de registro de sacrificio del INVIMA, para su comparación diaria y el resumen mensual. (Opcional si la PBA lo suministra)
Con la finalidad de encontrar coincidencia total en las cifras reportadas, en el caso de presentar diferencias el PGRR, deberá por medio de un Acta de Novedades registrar dichas diferencias soportando documentalmente según corresponda y solicitar a la planta explicación de la diferencia identificada y registrar esa información en el FR 07 Formato de Novedades. (…)"

Procedimiento RC-P02 V6.0 Procedimiento de recaudo de la Cuota de Fomento Ganadero y Lechero

"5. Actividades

El recaudador efectúa el recaudo mensual de la CFGL conforme a la Ley 89 de 1993 y el Decreto 696 de 1994. El recaudador elabora el reporte de recaudo y consignación mensual y lo presenta en cualquiera de los bancos asignados para tal fin o a través del pago electrónico PSE por medio de la página WEB de www.fedegan.org.co. Los recursos deben ser transferidos dentro de los 10 primeros días hábiles del mes siguiente. (…)"

Del análisis de la información, se evidenció que desde el año 2013, la sociedad PROAGRO, dejó de efectuar de manera oportuna la transferencia de la Cuota de Fomento Ganadero - CFG, incumpliendo las obligaciones legales y parafiscales derivadas del recaudo de la contribución.

La sociedad Promotora Agroindustrial de Cundinamarca Ltda. -Proagro, identificada con NIT 830.139.210-1, fue constituida mediante Escritura Pública No. 864 el 2 de abril de 2004.

El 17 de abril de 2026, se adelantó visita fiscal a la Planta de Beneficio Animal que actualmente opera bajo la razón social Centro de Soluciones Industriales FRIGOUSME, en la que se manifestó que la sociedad PROAGRO se encuentra en proceso de liquidación. En consecuencia, se indicó que desde el año 2025, la planta desarrolla sus operaciones bajo la nueva razón social FRIGOUSME.

Es de anotar que, PROAGRO desde el año 2013, presenta una cartera que asciende a la suma de $3.325.827.054, conforme se ilustra en la Tabla No. 1, evidenciando el incumplimiento reiterado y prolongado de sus obligaciones legales relacionadas con el recaudo y transferencia de la Cuota de Fomento Ganadero.

Aunado a lo anterior, FEDEGAN como administrador del FNG indicó que para las vigencias de 2019 a 2022, no se fue posible realizar la liquidación de la cuota debido a que la PBA no permitió el ingreso del visitador, sin embargo, a partir de febrero de 2022 y ante la falta de información de sacrificio por parte de la planta, se tomó como base para liquidación de la cuota parafiscal las cabezas de ganado reportadas por el ICA de la siguiente manera:

Tabla 7. Liquidación capital e intereses moratorios PROAGRO 2022-2024

Relación de Valores Adeudados por Concepto de CFG según Reses sacrificadas ICA – Vigencias 2022 a 2024				
Vigencia	**Valor CFG según vigencia**	**No. Reses sacrificadas ICA**	**Valor CGF**	**Valor Intereses causados**
2022	$25.000	49.186	$1.192.413.188	$1.229.650.000
2023	$29.000	69.797	$1.354.494.895	$2.024.113.000
2024	$32.500	69.183	$852.886440	$2.248.447.500
		Subtotal	**$3.399.794.524**	**$5.502.210.500**
			Total	**$8.902.005.024**

Nota: Valores tomados a partir de la vigencia 2022-2024
Fuente: FEDEGAN-FNG “cabezas sacrificadas según la información obtenida de las Guías Sanitarias de Movilización Interna-GSMI del ICA correspondientes al recaudador PROAGRO”, elaborado por el equipo auditor.

Lo anterior, se presenta por la omisión en la función de recaudador fiscal que le asiste a la planta de beneficio animal PROAGRO respecto de la transferencia del recaudo de la cuota parafiscal dentro de los diez (10) primeros días del mes siguiente al recaudo, lo que genera menores ingresos para el Fondo Nacional del Ganado – FNG, riesgos para la destinación específica del recurso parafiscal según lo establecido en la ley, así como la falta de seguimiento y control de la operación del sacrificio.

Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, penal, otras incidencias (DIAN) y fiscal por $8.902.005.024.

Respuesta de la entidad

Mediante comunicación radicada vía correo electrónico el 1 de junio de 2026, PROAGRO Ltda. presentó un derecho de petición mediante el cual manifestó su disposición de colaborar con la actuación de control fiscal y solicitó:

"1. Que se tenga por presentada esta comunicación como manifestación expresa de voluntad de colaboración con la actuación administrativa.
2. Que se conceda una ampliación o plazo prudencial adicional para recaudar, verificar y aportar la documentación contable, financiera y administrativa requerida.
3. Que se permita presentar respuesta complementaria una vez sea posible obtener acceso efectivo a los archivos y soportes documentales necesarios para ejercer adecuadamente el derecho de defensa y contradicción."

Análisis de la respuesta

El equipo auditor dio respuesta[13] al derecho de petición presentado, atendiendo a los principios del debido proceso, contradicción y defensa. En consecuencia, y pese a que la manifestación de voluntad expresada por Proagro, no se aportaron los soportes documentales suficientes que respaldaran sus afirmaciones, garantizando así una oportunidad razonable y suficiente para el ejercicio de recolección y entrega de dicha documentación.

No obstante, vencido el término otorgado, PROAGRO Ltda. no aportó los documentos contables, financieros, administrativos, pagos o demás elementos probatorios idóneos que permitieran verificar sus afirmaciones y desvirtuar los hechos observados.

En consecuencia, y una vez agotadas las garantías del debido proceso y del derecho de contradicción, se ratifica la observación como hallazgo con incidencia administrativa, disciplinaria, penal, otras incidencias (DIAN) y fiscal por un valor de $8.902.005.024.

3.4.4 Hallazgo N.º 12. Transferencia Cuota de Fomento Ganadero Planta de Beneficio Animal Oiba, Santander (A) (D_9) (P_6) (OI_4) (F_4) COH 4670 2026-1-AU-CU

Constitución Política de Colombia, 1991

"Artículo 267. La vigilancia y el control fiscal son una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de

[13] Oficio N.º 2026EE0116712 del 03 de junio de 2026: "*Respuesta Derecho de Petición Solicitud de ampliación de plazo para atender requerimiento y aportar documentación contable".*

los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, en todos los niveles administrativos y respecto de todo tipo de recursos públicos. La ley reglamentará el ejercicio de las competencias entre contralorías, en observancia de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. El control ejercido por la Contraloría General de la República será preferente en los términos que defina la ley".

Decreto 403 de 2020. Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal

"Artículo 2. Definiciones. Para los efectos de la vigilancia y el control fiscal se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

(…)

Control fiscal: Es la función pública de fiscalización de la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, que ejercen los órganos de control fiscal de manera autónoma e independiente de cualquier otra forma de inspección y vigilancia administrativa, con el fin de determinar si la gestión fiscal y sus resultados se ajustan a los principios, políticas, planes, programas, proyectos, presupuestos y normatividad aplicables y logran efectos positivos para la consecución de los fines esenciales del Estado, y supone un pronunciamiento de carácter valorativo sobre la gestión examinada y el adelantamiento del proceso de responsabilidad fiscal si se dan los presupuestos para ello.

El control fiscal será ejercido en forma posterior y selectiva por los órganos de control fiscal, sin perjuicio del control concomitante y preventivo, para garantizar la defensa y protección del patrimonio público en los términos que establecen la Constitución Política y la ley.

(…)

Sujeto de vigilancia y control: Son sujetos de vigilancia y control fiscal los órganos que integran las ramas del poder público, los órganos autónomos e independientes, los de control y electorales, los organismos creados por la Constitución Política y la ley que tienen régimen especial, el Banco de la República, y las demás entidades públicas en todos los niveles administrativos, los particulares, ***las personas jurídicas y cualquier otro tipo de organización o sociedad que a cualquier título recauden, administren, manejen, dispongan o inviertan fondos, recursos del Estado y/o bienes o recursos públicos en lo relacionado con estos.*** *(Negrillas y subrayas fuera del texto original)*

Ley 610 de 2000. Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías.

"Artículo 3. Gestión fiscal. para los efectos de la presente ley, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores

públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales.

Artículo 4. Objeto de la responsabilidad fiscal. La responsabilidad fiscal tiene por objeto el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público como consecuencia de la conducta dolosa o culposa de quienes realizan gestión fiscal mediante el pago de una indemnización pecuniaria que compense el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal.

(…)

Artículo 6. Daño patrimonial al estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías.

Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público".

Ley 89 de 1993. "Por la cual se establece la Cuota de Fomento Ganadero y Lechero y se crea el Fondo Nacional del Ganado.

(…)

"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 mediados 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 procuren el fomento de la ganadería nacional y la regulación de los precios de los productos.
PARÁGRAFO 1º El Fondo deberá destinar, por lo menos un 10% de sus ingresos al fomento del consumo de leche y carne en favor de los sectores de bajos ingresos.
PARÁGRAFO 2º Los programas de investigación se realizarán con las corporaciones mixtas que hacen parte del sistema nacional de ciencia y tecnología.

(…)

Artículo 6º. *Recaudo**.** El recaudo de la Cuota de Fomento señalada en el artículo segundo será efectuado por las siguientes entidades o empresas:*

> *d) **La cuota correspondiente por cabeza de ganado, al momento del sacrificio, será recaudada por los mataderos públicos o privados**, y donde éstos no existen, por las Tesorerías Municipales en el momento de expedir la guía o permiso para el sacrificio. (Negrilla fuera del texto original)*

PARÁGRAFO. Los recaudadores de la cuota mantendrán dichos recursos en una cuenta separada y están obligados a depositarlos, dentro de los diez (10) primeros días del mes siguiente al recaudo, en la cuenta especial denominada (…)”

Ley 101 de 1993. Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero

“*Capítulo V. Contribuciones Parafiscales Agropecuarias Y Pesqueras*

Artículo 29. Noción. Para los efectos de esta Ley, son contribuciones parafiscales agropecuarias y pesqueras las que, en casos y condiciones especiales, por razones de interés general, impone la ley a un subsector agropecuario o pesquero determinado para beneficio del mismo. Los ingresos parafiscales agropecuarios y pesqueros no hacen parte del Presupuesto General de la Nación”.

Decreto 1071 de 2015. Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural

*“Artículo 2.10.3.10.8. Registro de los recaudos. **Los recaudadores de la Cuota de Fomento Ganadero y Lechero estarán en la obligación de informar y reportar el recaudo, así como las novedades que incidan en su operación,** en los formatos y de*

acuerdo con los procedimientos que para tal efecto diseñe y establezca la entidad administradora, los cuales serán publicados y regulados por resolución expedida a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Dichos reportes deberán ser enviados dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la fecha de vencimiento del pago de la cuota del respectivo mes". (Negrillas fuera del texto original)

Código Penal Colombiano.

"Artículo 402. Omisión del agente retenedor o recaudador. El agente retenedor o autorretendor que no consigne las sumas retenidas o autorretenidas por concepto de retención en la fuente dentro de los dos (2) meses siguientes a la fecha fijada por el Gobierno nacional para la presentación y pago de la respectiva declaración de retención en la fuente o quien encargado de recaudar tasas o contribuciones públicas no las consigne dentro del término legal, incurrirá en prisión de cuarenta (48) a ciento ocho (108) meses y multa equivalente al doble de lo no consignado sin que supere el equivalente a 1.020.000 UVT".

Ley 1952 de 2019. Por medio de la cual se expide el código general disciplinario se derogan la ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario**.**

"*Artículo 70. Sujetos disciplinables. El presente régimen se aplica a los particulares que ejerzan funciones públicas de manera permanente o transitoria; que administren recursos públicos; que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales y a los auxiliares de la justicia. Los auxiliares de la justicia serán disciplinables conforme a este Código, sin perjuicio del poder correctivo del juez ante cuyo despacho intervengan (…)"*

Sentencia C-438/20214. Que sobre los conceptos de gestión y responsabilidad fiscal estableció:

(…)

"A partir del anterior contenido normativo, se resalta que la vigilancia y control fiscal se ejerce sobre la gestión fiscal que cumplen la administración y también los particulares que por expreso mandato legal o por delegación administrativa recauden, reciban, administren, manejen, dispongan o destinen recursos, fondos o bienes de origen o naturaleza pública.

(iv) El gestor fiscal

Como en precedencia fue anotado, según lo prevén los artículos 267 y 268 de la Constitución y sus desarrollos contenidos principalmente en las Leyes 42 de 1993 y 610 de 2000 y el Decreto Ley 267 de 2000, entre otras, son gestores fiscales tanto las entidades

[14] Sentencia Corte Constitucional del 30 de noviembre de 2022, EXP D-14.763 – Acción Pública de Incostitcionalidad-M.P Jorge Enrique Ibañez Najar

públicas y con ellas los servidores públicos que laboran en ellas, así como las personas jurídicas de derecho privado y los particulares que allí trabajan o, en general, todos aquellos que por habilitación legal, administrativa o contractual reciban, recauden, perciban, manejen, administren, dispongan o destinen bienes, fondos o recursos públicos y, son precisamente ellos, los mismos sujetos de control fiscal. Sobre esa base, la jurisprudencia constitucional ha entendido que la gestión fiscal a cargo de tales gestores comprende todo un universo de acciones inmersas en las denominadas "actividades económicas, jurídicas y tecnológicas" y la capacidad de realizar una o más acciones derivadas del tráfico de los recursos o bienes públicos en cumplimiento de los fines a cargo del Estado.

Entonces, los particulares también son gestores fiscales siempre y cuando tengan habilitación legal, administrativa o contractual, con capacidad decisoria frente a los fondos, recursos o bienes del patrimonio público puestos bajo su administración, manejo o destinación y bajo el entendido de que al asumir tales responsabilidades participan o contribuyen -directa o indirectamente- en la realización de los fines del Estado y, por lo tanto, se someten a los mismos principios y reglas constitucionales, legales y administrativas aplicables a las entidades públicas y a los servidores públicos que cumplen esas mismas funciones, facultades, atribuciones, deberes y obligaciones y sujetos a las mismas prohibiciones y responsabilidades que de todo ello se deriven.

Tales particulares que manejan o administran bienes y recursos de origen público por habilitación legal, administrativa o contractual, realizan gestión fiscal y, por lo tanto, deben someterse a las mismas reglas y principios aplicables a las entidades públicas y a los servidores públicos que realizan gestión fiscal.[15] *Bajo tales consideraciones, la Corte ha señalado a su vez que, independientemente de la condición pública o privada del ejecutor, para efectos de establecer la respectiva responsabilidad fiscal, "la gestión fiscal constituye el elemento vinculante y determinante de las responsabilidades inherentes al manejo de fondos y bienes del Estado por parte de los servidores públicos y de los particulares."*[16]

En conclusión, son gestores fiscales, y en caso de que se produzca un daño al patrimonio público, presuntos responsables fiscalmente, los servidores públicos y/o los particulares que por habilitación legal, administrativa o contractual manejen o administren bienes y recursos públicos y que tengan capacidad decisoria frente a los mismos por haber sido dispuestos a su cargo. En razón a ello, indistintamente de la condición pública o privada del ejecutor o del poder jurídico o fuente de la cual se derivan las obligaciones fiscalizadoras, es la gestión fiscal la que constituye el elemento decisorio y determinante de las responsabilidades inherentes al recibo, percepción, recaudo, administración, gestión, disposición o destinación de dichos bienes o recursos de naturaleza pública

Así, entonces, respecto del vínculo o poder jurídico del que se deriva el deber, facultad, función u obligación de la gestión fiscal, es necesario precisar que, por regla general, dicha calidad es atribuida por el ordenamiento jurídico, esto es, la Constitución, la ley, los actos

[15] *Cfr.* Corte Constitucional, Sentencia C-840 de 2001.

[16] Ibidem.

administrativos normativos, sean ellos reguladores o reglamentarios, al atribuir las funciones, facultades, atribuciones, potestades y deberes, muchas de la cuales pueden comportar la entrega, percepción, recibo, administración, manejo, disposición, destinación y el gasto de bienes y de recursos públicos".

Manual RC—P03-M01 Manual de procedimiento de la supervisión a la gestión de recaudo y cartera

"8*. Consideraciones para el análisis de la información contable para definir el valor de la CFGL - carne*
El PGRR iniciará la supervisión solicitando acceso a los soportes contables y documentales, una vez, el Recaudador los suministre se realizará el proceso de verificación y comparación que permitan concluir el valor correspondiente a la CFGL., así:

- *Planillas de control de sacrificio diarias: con este documento se verifica el número de animales sacrificados en el mes con el resumen de sacrifico.*
- *Revisión de libros Auxiliares de Contabilidad de la CFGL: que podrían ser identificados como: FEDEGAN, FIDUAGRARIA, CUOTA DE FOMENTO GANADERO, FONDO NACIONAL DEL GANADO, CUOTA PARAFISCAL), esta cuenta se podría ubicar en una cuenta del pasivo Cuenta por pagar por concepto de CFGL:*

    - *Cuenta de Ingresos por servicio de Sacrificio - 41*
    - *Cuentas por pagar – 23 (Cuentas por pagar), o 24 (Impuestos gravámenes y tasas)*
    - *28 (Otros pasivos como anticipos)*
    - *Cuota de Fomento CFGL*
    - *Impuesto de Degüello*

Así mismo, el PGRR podrá solicitar el informe de registro de sacrificio del INVIMA, para su comparación diaria y el resumen mensual. (Opcional si la PBA lo suministra)
Con la finalidad de encontrar coincidencia total en las cifras reportadas, en el caso de presentar diferencias el PGRR, deberá por medio de un Acta de Novedades registrar dichas diferencias soportando documentalmente según corresponda y solicitar a la planta explicación de la diferencia identificada y registrar esa información en el FR 07 Formato de Novedades. (…)"

Procedimiento RC-P02 V6.0 Procedimiento de recaudo de la Cuota de Fomento Ganadero y Lechero.

"5. Actividades

El recaudador efectúa el recaudo mensual de la CFGL conforme a la Ley 89 de 1993 y el Decreto 696 de 1994. El recaudador elabora el reporte de recaudo y consignación mensual

y lo presenta en cualquiera de los bancos asignados para tal fin o a través del pago electrónico PSE por medio de la página WEB de www.fedegan.org.co. Los recursos deben ser transferidos dentro de los 10 primeros días hábiles del mes siguiente. (…)"

Mediante Escritura Pública No. 026 del 08 de febrero de 2023, otorgada en la Notaría Única del Círculo de Oiba, se constituyó la sociedad de economía mixta denominada Planta de Beneficio Animal de Oiba S.A.S. – S.E.M., integrada por el municipio de Oiba y la empresa "Sistemas Inteligentes De Seguridad Empresarial S.A.S. -SIDESEM S.A.S.

En la referida escritura pública, se estableció que el municipio de Oiba tendría una participación oficial correspondiente al veinte por ciento (20%), equivalente a seiscientos millones de pesos ($600.000.000), mientras que el socio privado SIDESEM S.A.S, tendría una participación del ochenta por ciento (80%), equivalente a dos mil cuatrocientos millones de pesos ($2.400.000.000).

Asimismo, dentro del objeto social y obligaciones de la sociedad se contempló la operación de la Planta de Beneficio Animal -PBA, el cumplimiento de las disposiciones sanitarias, administrativas y ambientales, así como el recaudo y manejo de los recursos derivados de la actividad de sacrificio animal incluyendo el pago oportuno de la Cuota de Fomento Ganadero –CFG, a cargo de SIDESEM S.A.S.

La Contraloría General de la República en virtud del ejercicio del control fiscal, adelantó el análisis de la información referente a la liquidación, recaudo y transferencia de la CFG, en la que se observó que, a la fecha, no se ha cumplido con la transferencia de la contribución parafiscal desde el año 2023 a la Federación Colombiana de Ganaderos -FEDEGAN, como gremio administrador del Fondo Nacional del Ganado.

Adicionalmente, en el marco de visita fiscal, adelantada el día 20 de abril de 2026[17], la Alcaldía ratificó que, desde la constitución de la sociedad de economía mixta, la planta dejó de cumplir con el recaudo y transferencia de la CFG. En consecuencia, la administración municipal manifestó haber adelantado diferentes actuaciones administrativas, persuasivas y judiciales con el fin de obtener el cumplimiento de dichas obligaciones por parte de la empresa SIDESEM S.A.S, sin que a la fecha se evidenciara la normalización de los pagos ni la suscripción de acuerdos efectivos que permitieran subsanar dicha situación.

Por otra parte, el día 21 de abril de 2026[18], se realizó visita fiscal a las instalaciones de la PBA, donde se evidenció la ausencia de procedimientos contables y de facturación lo que dificulta la trazabilidad y liquidación de la CFG y demás obligaciones tributarias.

En consecuencia, para establecer el valor de lo adeudado desde el año 2023 a la fecha, la

[17] Acta de Visita Fiscal Alcaldía del Municipio de Oiba Santander 20 y 21 de abril de 2026

[18] Acta de Visita Fiscal Planta de Beneficio Animal del municipio de Oiba Santander 21 de abril de 2026

CGR solicitó[19] el estado de cuenta expedido por FEDEGAN- FNG como administrador de la Cuota de Fomento Ganadero, donde se corroboró que la deuda a la fecha asciende a $416.185.190, tal y como se ilustra a continuación.

Tabla 8. Cuenta de Cobro Planta De Beneficio Animal de Oiba S.A.S

Cuenta de cobro FNG - Planta de Planta De Beneficio Animal De Oiba S.A.S			
Vigencia	**Total Capital**	**Total intereses**	**Total**
2023	$12.528.000	$6.552.228	$19.080.228
2024	$142.285.000	$57.109.553	$199.394.553
2025	$128.721.796	$19.135.384	$147.857.180
2026	$47.668.797	$1.950.126	$49.618.923
Subtotal	$331.203.593	$84.747.291	$415.950.884
Total Interés de mora por cuotas canceladas Extemporáneamente			$234.306
Total			**$416.185.190**

Fuente: Cuenta de cobro FNG CRC202620421, elaborado equipo auditor
Ver Anexo Cuenta de cobro FNG CRC202620421 Planta de Oiba

Lo anterior, se presenta por la omisión en la función de recaudador fiscal que le asiste a la Planta de Beneficio Animal de Oiba S.A.S, evidenciando una gestión fiscal antieconómica, ineficaz e ineficiente respecto a los recursos parafiscales administrados en el marco de la operación de la PBA, así como la falta de seguimiento y control de la operación del sacrificio, respecto al manejo de procedimientos contables y de facturación, lo que genera menores ingresos para el Fondo Nacional del Ganado y riesgos de destinación del recurso parafiscal para fines diferentes a los establecidos legalmente.

Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, penal, otras incidencias (DIAN) y fiscal por cuantía de $416.185.190.

Respuesta de la entidad

La Alcaldía de Oiba indicó lo siguiente:

(…) "la Administración Municipal procede a exponer las actuaciones que se han adelantado desde el año 2023 a la fecha para lograr la normalización de la obligación parafiscal a cargo de la Planta de Beneficio Animal de Oiba S.A.S. SEM. Estas acciones se presentan agrupadas en tres componentes: (i) pagos efectuados y comprobados; (ii) actuaciones de cobro coactivo iniciadas por la entidad territorial; y (iii) citaciones, requerimientos administrativos y gestiones persuasivas adelantadas frente al operador SIDSEM S.A.S., es necesario aclarar que dichos trámites de normalización de cartera están relacionados frente al concepto de degüello de ganado mayor adeudado al municipio de Oiba" (…)

[19] Solicitud de información 04 Auditoría de Cumplimiento sobre trazabilidad animal. Federación Colombiana de Ganaderos (FEDEGAN) – Fondo Nacional del Ganado (FNG). CAT_223_2026_1". Radicado No. 2026EE0096527 del 08 de mayo de 2026.

(…) "resulta jurídicamente necesario precisar que las eventuales responsabilidades administrativas, disciplinarias, fiscales y penales derivadas del recaudo, administración retención y no transferencia de la Cuota de Fomento Ganadero y Lechero, así como los demás recursos percibidos con ocasión de la actividad de faenamiento, deben dirigirse directamente contra la sociedad de economía mixta PLANTA BENEFICIO ANIMAL DE OIBDA S.A.S S.E.M y particularmente contra quienes ejercieron la representación legal y administración.(…)

Con relación a la Planta de Beneficio Animal de Oiba S.A.S. S.E.M., una vez agotados los términos establecidos dentro del proceso auditor y vencidos los plazos otorgados para ejercer el derecho de contradicción y defensa, no se recibió respuesta alguna frente a la observación comunicada por este ente de control.

Análisis de la respuesta

Frente a los argumentos expuestos por la Alcaldía Municipal de Oiba, este equipo auditor observa que si bien la administración municipal ha adelantado algunas actuaciones tendientes a requerir el cumplimiento de las obligaciones relacionadas con el recaudo y transferencia de la Cuota de Fomento Ganadero -CFG y otras obligaciones parafiscales por parte de la Planta de Beneficio Animal, dichas actuaciones no son suficientes para exonerarla, toda vez que la Planta de Beneficio Animal corresponde a un activo de propiedad municipal cuya operación genera obligaciones asociadas al recaudo y transferencia de la CFG.

Por consiguiente, independientemente de la autonomía administrativa, financiera y contractual de la sociedad encargada de su administración, la Alcaldía Municipal posee el deber de supervisar su adecuada gestión y adoptar las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento oportuno de las obligaciones legales derivadas de su operación, especialmente cuando tenía conocimiento de incumplimientos reiterados relacionados con el recaudo y transferencia de dichos recursos parafiscales.

Así las cosas, a pesar de las actuaciones de la actual administración municipal encaminadas a la reparación del daño cierto es que, a la fecha no se allegó acuerdo o documentos que permitan acreditar el cumplimiento del pago de las cuotas parafiscales para las vigencias 2023 a 2026.

Respecto de la Planta de Beneficio Animal de Oiba S.A.S. S.E.M., vencido el término establecido, no se recibió respuesta ni evidencia documental que permitieran desvirtuar los hechos evidenciados por este ente de control, referente a la no transferencia de los recursos correspondientes a la Cuota de Fomento Ganadero recaudada por la planta de beneficio municipal, obligación establecida en el artículo 6 de la Ley 89 de 1993.

En consecuencia y considerando la relevancia de los recursos comprometidos y las afectaciones derivadas de la no transferencia de la Cuota de Fomento Ganadero, se valida como hallazgo administrativo con presuntas incidencias disciplinaria, penal, otra incidencia

(DIAN) y fiscal por $416.185.190, tanto para el municipio de Oiba (Santander) como para el representante Legal de Sistema Inteligentes de Seguridad Empresarial SIDESEM S.A.S. – Concesionario y recaudador de la Cuota de Fomento Ganadero.

3.4.5 Hallazgo N.º 13. Transferencia Cuota de Fomento Ganadero Centro de Soluciones Agroindustriales Frigousme S.A.S. (A) (IP_1) COH 4717 2026-1-AU-CU

Constitución Política de Colombia, 1991

"Artículo 267. La vigilancia y el control fiscal son una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, en todos los niveles administrativos y respecto de todo tipo de recursos públicos. La ley reglamentará el ejercicio de las competencias entre contralorías, en observancia de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. El control ejercido por la Contraloría General de la República será preferente en los términos que defina la ley".

Decreto 403 de 2020. Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal

"Artículo 2. Definiciones. Para los efectos de la vigilancia y el control fiscal se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

(…)

Control fiscal: Es la función pública de fiscalización de la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, que ejercen los órganos de control fiscal de manera autónoma e independiente de cualquier otra forma de inspección y vigilancia administrativa, con el fin de determinar si la gestión fiscal y sus resultados se ajustan a los principios, políticas, planes, programas, proyectos, presupuestos y normatividad aplicables y logran efectos positivos para la consecución de los fines esenciales del Estado, y supone un pronunciamiento de carácter valorativo sobre la gestión examinada y el adelantamiento del proceso de responsabilidad fiscal si se dan los presupuestos para ello.

El control fiscal será ejercido en forma posterior y selectiva por los órganos de control fiscal, sin perjuicio del control concomitante y preventivo, para garantizar la defensa y protección del patrimonio público en los términos que establecen la Constitución Política y la ley.

(…)

Sujeto de vigilancia y control: Son sujetos de vigilancia y control fiscal los órganos que integran las ramas del poder público, los órganos autónomos e independientes, los de control y electorales, los organismos creados por la Constitución Política y la ley que tienen

régimen especial, el Banco de la República, y las demás entidades públicas en todos los niveles administrativos, los particulares, ***las personas jurídicas y cualquier otro tipo de organización o sociedad que a cualquier título recauden, administren, manejen, dispongan o inviertan fondos, recursos del Estado y/o bienes o recursos públicos en lo relacionado con estos.*** *(Negrillas y subrayas fuera del texto original)*

Ley 610 de 2000. Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías.

"Artículo 3. Gestión fiscal. para los efectos de la presente ley, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales.

Artículo 4. Objeto de la responsabilidad fiscal. La responsabilidad fiscal tiene por objeto el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público como consecuencia de la conducta dolosa o culposa de quienes realizan gestión fiscal mediante el pago de una indemnización pecuniaria que compense el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal.

(…)

Artículo 39. Indagación preliminar. Si no existe certeza sobre la ocurrencia del hecho, la causación del daño patrimonial con ocasión de su acaecimiento, la entidad afectada y la determinación de los presuntos responsables, podrá ordenarse indagación preliminar por un término máximo de seis (6) meses, al cabo de los cuales solamente procederá el archivo de las diligencias o la apertura del proceso de responsabilidad f iscal.

La indagación preliminar tendrá por objeto verificar la competencia del órgano fiscalizador, la ocurrencia de la conducta y su afectación al patrimonio estatal, determinar la entidad afectada e identificar a los servidores públicos y a los particulares que hayan causado el detrimento o intervenido o contribuido a él.

Ley 89 de 1993. "Por la cual se establece la Cuota de Fomento Ganadero y Lechero y se crea el Fondo Nacional del Ganado.

(…)

"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 mediados 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.
PARÁGRAFO 1º El Fondo deberá destinar, por lo menos un 10% de sus ingresos al fomento del consumo de leche y carne en favor de los sectores de bajos ingresos.
PARÁGRAFO 2º Los programas de investigación se realizarán con las corporaciones mixtas que hacen parte del sistema nacional de ciencia y tecnología.

(…)

Artículo 6º. *Recaudo***.** *El recaudo de la Cuota de Fomento señalada en el artículo segundo será efectuado por las siguientes entidades o empresas:*

> *e)* ***La cuota correspondiente por cabeza de ganado, al momento del sacrificio, será recaudada por los mataderos públicos o privados****, y donde éstos no existen, por las Tesorerías Municipales en el momento de expedir la guía o permiso para el sacrificio. (Negrilla fuera del texto original)*

PARÁGRAFO. Los recaudadores de la cuota mantendrán dichos recursos en una cuenta separada y están obligados a depositarlos, dentro de los diez (10) primeros días del mes siguiente al recaudo, en la cuenta especial denominada (…)"

Ley 101 de 1993. Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero

"*Capítulo V. Contribuciones Parafiscales Agropecuarias Y Pesqueras*

Artículo 29. Noción. Para los efectos de esta Ley, son contribuciones parafiscales

agropecuarias y pesqueras las que, en casos y condiciones especiales, por razones de interés general, impone la ley a un subsector agropecuario o pesquero determinado para beneficio del mismo. Los ingresos parafiscales agropecuarios y pesqueros no hacen parte del Presupuesto General de la Nación".

Decreto 1071 de 2015. Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural

"Artículo 2.10.3.10.8. Registro de los recaudos. ***Los recaudadores de la Cuota de Fomento Ganadero y Lechero estarán en la obligación de informar y reportar el recaudo, así como las novedades que incidan en su operación,*** *en los formatos y de acuerdo con los procedimientos que para tal efecto diseñe y establezca la entidad administradora, los cuales serán publicados y regulados por resolución expedida a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Dichos reportes deberán ser enviados dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la fecha de vencimiento del pago de la cuota del respectivo mes". (Negrillas fuera del texto original)*

Sentencia C-438/20220. Que sobre los conceptos de gestión y responsabilidad fiscal estableció:

(…)

"A partir del anterior contenido normativo, se resalta que la vigilancia y control fiscal se ejerce sobre la gestión fiscal que cumplen la administración y también los particulares que por expreso mandato legal o por delegación administrativa recauden, reciban, administren, manejen, dispongan o destinen recursos, fondos o bienes de origen o naturaleza pública.

(v) El gestor fiscal

Como en precedencia fue anotado, según lo prevén los artículos 267 y 268 de la Constitución y sus desarrollos contenidos principalmente en las Leyes 42 de 1993 y 610 de 2000 y el Decreto Ley 267 de 2000, entre otras, son gestores fiscales tanto las entidades públicas y con ellas los servidores públicos que laboran en ellas, así como las personas jurídicas de derecho privado y los particulares que allí trabajan o, en general, todos aquellos que por habilitación legal, administrativa o contractual reciban, recauden, perciban, manejen, administren, dispongan o destinen bienes, fondos o recursos públicos y, son precisamente ellos, los mismos sujetos de control fiscal. Sobre esa base, la jurisprudencia constitucional ha entendido que la gestión fiscal a cargo de tales gestores comprende todo un universo de acciones inmersas en las denominadas "actividades económicas, jurídicas y tecnológicas" y la capacidad de realizar una o más acciones derivadas del tráfico de los recursos o bienes públicos en cumplimiento de los fines a cargo del Estado.

[20] Sentencia Corte Constitucional del 30 de noviembre de 2022, EXP D-14.763 – Acción Pública de Incostitcionalidad-M.P Jorge Enrique Ibañez Najar

Entonces, los particulares también son gestores fiscales siempre y cuando tengan habilitación legal, administrativa o contractual, con capacidad decisoria frente a los fondos, recursos o bienes del patrimonio público puestos bajo su administración, manejo o destinación y bajo el entendido de que al asumir tales responsabilidades participan o contribuyen -directa o indirectamente- en la realización de los fines del Estado y, por lo tanto, se someten a los mismos principios y reglas constitucionales, legales y administrativas aplicables a las entidades públicas y a los servidores públicos que cumplen esas mismas funciones, facultades, atribuciones, deberes y obligaciones y sujetos a las mismas prohibiciones y responsabilidades que de todo ello se deriven.

Tales particulares que manejan o administran bienes y recursos de origen público por habilitación legal, administrativa o contractual, realizan gestión fiscal y, por lo tanto, deben someterse a las mismas reglas y principios aplicables a las entidades públicas y a los servidores públicos que realizan gestión fiscal.[21] *Bajo tales consideraciones, la Corte ha señalado a su vez que, independientemente de la condición pública o privada del ejecutor, para efectos de establecer la respectiva responsabilidad fiscal, "la gestión fiscal constituye el elemento vinculante y determinante de las responsabilidades inherentes al manejo de fondos y bienes del Estado por parte de los servidores públicos y de los particulares."*[22]

En conclusión, son gestores fiscales, y en caso de que se produzca un daño al patrimonio público, presuntos responsables fiscalmente, los servidores públicos y/o los particulares que por habilitación legal, administrativa o contractual manejen o administren bienes y recursos públicos y que tengan capacidad decisoria frente a los mismos por haber sido dispuestos a su cargo. En razón a ello, indistintamente de la condición pública o privada del ejecutor o del poder jurídico o fuente de la cual se derivan las obligaciones fiscalizadoras, es la gestión fiscal la que constituye el elemento decisorio y determinante de las responsabilidades inherentes al recibo, percepción, recaudo, administración, gestión, disposición o destinación de dichos bienes o recursos de naturaleza pública

Así, entonces, respecto del vínculo o poder jurídico del que se deriva el deber, facultad, función u obligación de la gestión fiscal, es necesario precisar que, por regla general, dicha calidad es atribuida por el ordenamiento jurídico, esto es, la Constitución, la ley, los actos administrativos normativos, sean ellos reguladores o reglamentarios, al atribuir las funciones, facultades, atribuciones, potestades y deberes, muchas de la cuales pueden comportar la entrega, percepción, recibo, administración, manejo, disposición, destinación y el gasto de bienes y de recursos públicos".

Manual RC—P03-M01 Manual de procedimiento de la supervisión a la gestión de recaudo y cartera

"8. *Consideraciones para el análisis de la información contable para definir el valor de la CFGL - carne*

[21] *Cfr.* Corte Constitucional, Sentencia C-840 de 2001.
[22] Ibidem.

El PGRR iniciará la supervisión solicitando acceso a los soportes contables y documentales, una vez, el Recaudador los suministre se realizará el proceso de verificación y comparación que permitan concluir el valor correspondiente a la CFGL., así:

- *Planillas de control de sacrificio diarias: con este documento se verifica el número de animales sacrificados en el mes con el resumen de sacrifico.*
- *Revisión de libros Auxiliares de Contabilidad de la CFGL: que podrían ser identificados como: FEDEGAN, FIDUAGRARIA, CUOTA DE FOMENTO GANADERO, FONDO NACIONAL DEL GANADO, CUOTA PARAFISCAL), esta cuenta se podría ubicar en una cuenta del pasivo Cuenta por pagar por concepto de CFGL:*

  - *Cuenta de Ingresos por servicio de Sacrificio - 41*
  - *Cuentas por pagar – 23 (Cuentas por pagar), o 24 (Impuestos gravámenes y tasas)*
  - *28 (Otros pasivos como anticipos)*
  - *Cuota de Fomento CFGL*
  - *Impuesto de Degüello*

Así mismo, el PGRR podrá solicitar el informe de registro de sacrificio del INVIMA, para su comparación diaria y el resumen mensual. (Opcional si la PBA lo suministra)
Con la finalidad de encontrar coincidencia total en las cifras reportadas, en el caso de presentar diferencias el PGRR, deberá por medio de un Acta de Novedades registrar dichas diferencias soportando documentalmente según corresponda y solicitar a la planta explicación de la diferencia identificada y registrar esa información en el FR 07 Formato de Novedades. (…)"

Procedimiento RC-P02 V6.0 Procedimiento de recaudo de la Cuota de Fomento Ganadero y Lechero.

"5. Actividades
El recaudador efectúa el recaudo mensual de la CFGL conforme a la Ley 89 de 1993 y el Decreto 696 de 1994. El recaudador elabora el reporte de recaudo y consignación mensual y lo presenta en cualquiera de los bancos asignados para tal fin o a través del pago electrónico PSE por medio de la página WEB de www.fedegan.org.co. Los recursos deben ser transferidos dentro de los 10 primeros días hábiles del mes siguiente. (…)"

La Contraloría General de la República en virtud del ejercicio del control fiscal, adelantó el análisis de la información referente a la liquidación, recaudo y transferencia de la Cuota de Fomento Ganadero, por parte de la Planta de Beneficio Animal – PBA CENTRO DE SOLUCIONES AGROINDUSTRIALES FRIGOUSME S.A.S, en la que se observa que a la fecha no se ha realizado la transferencia de la contribución parafiscal.

El estado de cuenta expedido por FEDEGAN como administrador de la Cuota de Fomento Ganadero y corroborado por la Contraloría General de la República, es el siguiente:

Tabla 9. Cartera 2025-2026 Centro de Soluciones Agroindustriales FRIGOUSME S.A.S

Cuenta de cobro FNG – Centro de Soluciones Agroindustriales FRIGOUSME S.A.S		
Vigencia	**Total, capital + Intereses**	**Total**
2025	2.424.432.500	2.424.432.500
2026	654.975.399	654.975.399
Total		**3.079.407.899**

Fuente: Elaborado por el equipo auditor a partir de la información suministrada por FEDEGAN en el acta de visita para establecer la deuda de cuota de fomento ganadeo, con fecha de 3 de junio de 2026 (enviada a través de correo electrónico el 04/06/2026)

Lo anterior, se presentó por la omisión en la función de recaudador fiscal que le asiste al CENTRO DE SOLUCIONES AGROINDUSTRIALES FRIGOUSME S.A.S., respecto de la transferencia del recaudo de la cuota parafiscal dentro de los diez (10) primeros días del mes siguiente al recaudo, lo que genera menores ingresos para el Fondo Nacional del Ganado – FNG, riesgos para la destinación específica del recurso parafiscal según lo establecido en la ley, así como la falta de seguimiento y control de la operación del sacrificio.

Hallazgo administrativo con recomendación de indagación preliminar.

Respuesta de la entidad

La planta de beneficio en su respuesta esgrimió lo siguiente:

El objetivo de la visita de supervisión es el de conciliar las cifras de degüello del año de 2025, con fundamento en los documentos de ICA, Secretaría de Hacienda y facturación, como premisa para presentar una propuesta de pago.

Hemos recibido una comunicación de la Contraloría, cuya copia y su respuesta se adjunta, en la cual el organismo adopta una cifra de capital que asciende a $2.601.340.448, datos base del ICA.

Como quiera que de la conciliación documental que se puede levantar, las cifras finales no van a diferir sustancialmente de la entregada por la Contraloría, me permito plantearle que suspendamos el tema de la visita pendiente y nos permitan con base en este dato, presentarles a ustedes una propuesta de conciliación y pago.
RESPUESTA FEDEGAN

Damos acuse de recibo de la comunicación del asunto y entendemos la situación expresada en esta, sin embargo, debemos informarle que, de acuerdo con las normas vigentes que enmarcan las funciones de la entidad administradora del Fondo Nacional del Ganado como de la Auditoría Interna, nuestra responsabilidad es la de medir directamente el nivel de sacrificio y el aforo de la cuota de fomento resultante, por lo que no podemos trabajar con la información que determinó la Contraloría Delegada para el Sector Agropecuario.

A lo argumentado por usted sobre la información que le dio la Contraloría como resultado de su visita de control fiscal, hay que tener en cuenta que las competencias de la Contraloría General de la República como ente de control fiscal son unas, mientras que las que le corresponden a Fedegan, como entidad administradora de las cuotas de fomento ganadero y lechero, son otras, conforme a la ley y al contrato de administración suscrito con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Así las cosas, es necesario que nuestra profesional tome la información directamente de los documentos que nos suministre la planta y se firmen los formatos de visitas correspondientes, para establecer el monto del sacrificio para la vigencia 2025 y determinar la deuda de dicha vigencia, así como lo adeudado por los meses de enero y febrero de 2026. Con dicha información se podrá adelantar la negociación de un acuerdo de pago con ustedes.

Esperamos haber aclarado la situación y quedamos a la espera de que se nos informe la fecha en la cual nuestra profesional regional, Sxxxxx Sxxxxxxxx y la Auditoría Interna Kreston SAS, pueden adelantar la visita pendiente.

Teniendo en cuenta lo anterior, se suscribió acta de visita el día 3 de junio de 2026 en las instalaciones del Centro de Soluciones Agroindustriales Frigousme S.A.S., para establecer la deuda de la cuota de fomento ganadero y lechero vigencia 2025 y enero y febrero de 2026.

En la visita en la que estuvieron presentes funcionarios de Fedegan – Fondo Nacional del Ganado y el Representante Legal de Frigousme S.A.S. se estableció que *“la cartera adeudada por CFGL de los periodos mencionados de enero a diciembre de 2025 de 68.125 reses por $2.424.432.500 según formato SRC-C24-015806 y enero y febrero de 2026 de 14.963 reses por valor de $654.975.399 según formato SRC-C24-015805, más los correspondientes intereses proyectados a junio 30 de 2026”.*

En la que el Representante Legal de Frigousme S.A.S., *“manifiesta que presentara una propuesta de acuerdo de pago sobre el capital e intereses de mora adeudados durante el curso de la próxima semana para consideración y aprobación por parte de Fedegan como administrador del FNG”.*

Análisis de la respuesta

De la revisión de los documentos allegados por Frigousme S.A.S., se evidencia la manifestación de compromiso orientada a suscribir un acuerdo de pago respecto de la cartera pendiente correspondiente a la vigencia 2025 y a los meses de enero y febrero de 2026. Sin embargo, a la fecha no se ha remitido soporte documental que permita establecer que dicho acuerdo haya sido efectivamente formalizado y materializado con FEDEGÁN.

Ahora bien, es de anotar que, con ocasión de diferentes mesas de trabajo entre FEDEGAN, la planta de beneficio y la CGR, el representante legal, normalizó su obligación de

transferencia para el año 2026, allegándose soportes de pago de los meses de marzo y abril, lo que permite concluir la voluntad materializada de cumplir con las obligaciones legales.

Por lo anterior, se recomienda la apertura de indagación preliminar para el hallazgo en mención toda vez que, se hace necesario hacer seguimiento a la materialización del acuerdo allegado para el año 2025, circunstancia que no permite con certeza determinar la consolidación del daño ante la expectativa del cumplimento y conciliación de monto adeuda.

3.4.6 Hallazgo N.º 14. Transferencia Cuota de Fomento de Carne Operadora Frigourabá S.A.S - Antioquia (A) (IP_2) COH 4661 2026-1-AU-CU

Constitución Política de Colombia, 1991

"Artículo 267. La vigilancia y el control fiscal son una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, en todos los niveles administrativos y respecto de todo tipo de recursos públicos. La ley reglamentará el ejercicio de las competencias entre contralorías, en observancia de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. El control ejercido por la Contraloría General de la República será preferente en los términos que defina la ley".

Decreto 403 de 2020. Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal

"Artículo 2. Definiciones. Para los efectos de la vigilancia y el control fiscal se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

(…)

Control fiscal: Es la función pública de fiscalización de la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, que ejercen los órganos de control fiscal de manera autónoma e independiente de cualquier otra forma de inspección y vigilancia administrativa, con el fin de determinar si la gestión fiscal y sus resultados se ajustan a los principios, políticas, planes, programas, proyectos, presupuestos y normatividad aplicables y logran efectos positivos para la consecución de los fines esenciales del Estado, y supone un pronunciamiento de carácter valorativo sobre la gestión examinada y el adelantamiento del proceso de responsabilidad fiscal si se dan los presupuestos para ello.

El control fiscal será ejercido en forma posterior y selectiva por los órganos de control fiscal, sin perjuicio del control concomitante y preventivo, para garantizar la defensa y protección del patrimonio público en los términos que establecen la Constitución Política y la ley.

(…)

Sujeto de vigilancia y control: Son sujetos de vigilancia y control fiscal los órganos que integran las ramas del poder público, los órganos autónomos e independientes, los de control y electorales, los organismos creados por la Constitución Política y la ley que tienen régimen especial, el Banco de la República, y las demás entidades públicas en todos los niveles administrativos, los particulares, ***las personas jurídicas y cualquier otro tipo de organización o sociedad que a cualquier título recauden, administren, manejen, dispongan o inviertan fondos, recursos del Estado y/o bienes o recursos públicos en lo relacionado con estos.*** *(Negrillas y subrayas fuera del texto original)*

Ley 610 de 2000. Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías.

"Artículo 3. Gestión fiscal. para los efectos de la presente ley, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales.

Artículo 4. Objeto de la responsabilidad fiscal. La responsabilidad fiscal tiene por objeto el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público como consecuencia de la conducta dolosa o culposa de quienes realizan gestión fiscal mediante el pago de una indemnización pecuniaria que compense el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal.
(…)

Artículo 39. Indagación preliminar. Si no existe certeza sobre la ocurrencia del hecho, la causación del daño patrimonial con ocasión de su acaecimiento, la entidad afectada y la determinación de los presuntos responsables, podrá ordenarse indagación preliminar por un término máximo de seis (6) meses, al cabo de los cuales solamente procederá el archivo de las diligencias o la apertura del proceso de responsabilidad f iscal.

La indagación preliminar tendrá por objeto verificar la competencia del órgano fiscalizador, la ocurrencia de la conducta y su afectación al patrimonio estatal, determinar la entidad afectada e identificar a los servidores públicos y a los particulares que hayan causado el detrimento o intervenido o contribuido a él.

Ley 89 de 1993. "Por la cual se establece la Cuota de Fomento Ganadero y Lechero y se crea el Fondo Nacional del Ganado.
(…)

"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 mediados 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 procuren el fomento de la ganadería nacional y la regulación de los precios de los productos.
PARÁGRAFO 1º El Fondo deberá destinar, por lo menos un 10% de sus ingresos al fomento del consumo de leche y carne en favor de los sectores de bajos ingresos.
PARÁGRAFO 2º Los programas de investigación se realizarán con las corporaciones mixtas que hacen parte del sistema nacional de ciencia y tecnología.

(…)

Artículo 6º. *Recaudo***.** *El recaudo de la Cuota de Fomento señalada en el artículo segundo será efectuado por las siguientes entidades o empresas:*

f) ***La cuota correspondiente por cabeza de ganado, al momento del sacrificio, será recaudada por los mataderos públicos o privados****, y donde éstos no existen, por las Tesorerías Municipales en el momento de expedir la guía o permiso para el sacrificio. (Negrilla fuera del texto original)*

PARÁGRAFO. Los recaudadores de la cuota mantendrán dichos recursos en una cuenta separada y están obligados a depositarlos, dentro de los diez (10) primeros días del mes siguiente al recaudo, en la cuenta especial denominada (…)"

Ley 101 de 1993. Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero

"*Capítulo V. Contribuciones Parafiscales Agropecuarias Y Pesqueras*

Artículo 29. Noción. Para los efectos de esta Ley, son contribuciones parafiscales agropecuarias y pesqueras las que, en casos y condiciones especiales, por razones de interés general, impone la ley a un subsector agropecuario o pesquero determinado para beneficio del mismo. Los ingresos parafiscales agropecuarios y pesqueros no hacen parte del Presupuesto General de la Nación".

Decreto 1071 de 2015. Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural

"Artículo 2.10.3.10.8. Registro de los recaudos. ***Los recaudadores de la Cuota de Fomento Ganadero y Lechero estarán en la obligación de informar y reportar el recaudo, así como las novedades que incidan en su operación,*** *en los formatos y de acuerdo con los procedimientos que para tal efecto diseñe y establezca la entidad administradora, los cuales serán publicados y regulados por resolución expedida a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Dichos reportes deberán ser enviados dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la fecha de vencimiento del pago de la cuota del respectivo mes". (Negrillas fuera del texto original)*

Sentencia C-438/20223. Que sobre los conceptos de gestión y responsabilidad fiscal estableció:
(…)

"A partir del anterior contenido normativo, se resalta que la vigilancia y control fiscal se ejerce sobre la gestión fiscal que cumplen la administración y también los particulares que por expreso mandato legal o por delegación administrativa recauden, reciban, administren, manejen, dispongan o destinen recursos, fondos o bienes de origen o naturaleza pública.

(vi) El gestor fiscal

Como en precedencia fue anotado, según lo prevén los artículos 267 y 268 de la Constitución y sus desarrollos contenidos principalmente en las Leyes 42 de 1993 y 610 de 2000 y el Decreto Ley 267 de 2000, entre otras, son gestores fiscales tanto las entidades públicas y con ellas los servidores públicos que laboran en ellas, así como las personas jurídicas de derecho privado y los particulares que allí trabajan o, en general, todos aquellos que por habilitación legal, administrativa o contractual reciban, recauden, perciban, manejen, administren, dispongan o destinen bienes, fondos o recursos públicos y, son precisamente ellos, los mismos sujetos de control fiscal. Sobre esa base, la jurisprudencia constitucional ha entendido que la gestión fiscal a cargo de tales gestores comprende todo un universo de acciones inmersas en las denominadas "actividades económicas, jurídicas y tecnológicas" y la capacidad de realizar una o más acciones derivadas del tráfico de los recursos o bienes públicos en cumplimiento de los fines a cargo del Estado.

[23] Sentencia Corte Constitucional del 30 de noviembre de 2022, EXP D-14.763 – Acción Pública de Incostitcionalidad-M.P Jorge Enrique Ibañez Najar

Entonces, los particulares también son gestores fiscales siempre y cuando tengan habilitación legal, administrativa o contractual, con capacidad decisoria frente a los fondos, recursos o bienes del patrimonio público puestos bajo su administración, manejo o destinación y bajo el entendido de que al asumir tales responsabilidades participan o contribuyen -directa o indirectamente- en la realización de los fines del Estado y, por lo tanto, se someten a los mismos principios y reglas constitucionales, legales y administrativas aplicables a las entidades públicas y a los servidores públicos que cumplen esas mismas funciones, facultades, atribuciones, deberes y obligaciones y sujetos a las mismas prohibiciones y responsabilidades que de todo ello se deriven.

Tales particulares que manejan o administran bienes y recursos de origen público por habilitación legal, administrativa o contractual, realizan gestión fiscal y, por lo tanto, deben someterse a las mismas reglas y principios aplicables a las entidades públicas y a los servidores públicos que realizan gestión fiscal.[24] *Bajo tales consideraciones, la Corte ha señalado a su vez que, independientemente de la condición pública o privada del ejecutor, para efectos de establecer la respectiva responsabilidad fiscal, "la gestión fiscal constituye el elemento vinculante y determinante de las responsabilidades inherentes al manejo de fondos y bienes del Estado por parte de los servidores públicos y de los particulares."*[25]

En conclusión, son gestores fiscales, y en caso de que se produzca un daño al patrimonio público, presuntos responsables fiscalmente, los servidores públicos y/o los particulares que por habilitación legal, administrativa o contractual manejen o administren bienes y recursos públicos y que tengan capacidad decisoria frente a los mismos por haber sido dispuestos a su cargo. En razón a ello, indistintamente de la condición pública o privada del ejecutor o del poder jurídico o fuente de la cual se derivan las obligaciones fiscalizadoras, es la gestión fiscal la que constituye el elemento decisorio y determinante de las responsabilidades inherentes al recibo, percepción, recaudo, administración, gestión, disposición o destinación de dichos bienes o recursos de naturaleza pública

Así, entonces, respecto del vínculo o poder jurídico del que se deriva el deber, facultad, función u obligación de la gestión fiscal, es necesario precisar que, por regla general, dicha calidad es atribuida por el ordenamiento jurídico, esto es, la Constitución, la ley, los actos administrativos normativos, sean ellos reguladores o reglamentarios, al atribuir las funciones, facultades, atribuciones, potestades y deberes, muchas de la cuales pueden comportar la entrega, percepción, recibo, administración, manejo, disposición, destinación y el gasto de bienes y de recursos públicos".

Manual RC—P03-M01 Manual de procedimiento de la supervisión a la gestión de recaudo y cartera

"8. *Consideraciones para el análisis de la información contable para definir el valor de la CFGL – carne*

[24] *Cfr.* Corte Constitucional, Sentencia C-840 de 2001.

[25] Ibidem.

El PGRR iniciará la supervisión solicitando acceso a los soportes contables y documentales, una vez, el Recaudador los suministre se realizará el proceso de verificación y comparación que permitan concluir el valor correspondiente a la CFGL., así:

- *Planillas de control de sacrificio diarias: con este documento se verifica el número de animales sacrificados en el mes con el resumen de sacrifico.*
- *Revisión de libros Auxiliares de Contabilidad de la CFGL: que podrían ser identificados como: FEDEGAN, FIDUAGRARIA, CUOTA DE FOMENTO GANADERO, FONDO NACIONAL DEL GANADO, CUOTA PARAFISCAL), esta cuenta se podría ubicar en una cuenta del pasivo Cuenta por pagar por concepto de CFGL:*

  - *Cuenta de Ingresos por servicio de Sacrificio - 41*
  - *Cuentas por pagar – 23 (Cuentas por pagar), o 24 (Impuestos gravámenes y tasas)*
  - *28 (Otros pasivos como anticipos)*
  - *Cuota de Fomento CFGL*
  - *Impuesto de Degüello*

Así mismo, el PGRR podrá solicitar el informe de registro de sacrificio del INVIMA, para su comparación diaria y el resumen mensual. (Opcional si la PBA lo suministra)
Con la finalidad de encontrar coincidencia total en las cifras reportadas, en el caso de presentar diferencias el PGRR, deberá por medio de un Acta de Novedades registrar dichas diferencias soportando documentalmente según corresponda y solicitar a la planta explicación de la diferencia identificada y registrar esa información en el FR 07 Formato de Novedades. (…)"

Procedimiento RC-P02 V6.0 Procedimiento de recaudo de la Cuota de Fomento Ganadero y Lechero.

"5. Actividades
El recaudador efectúa el recaudo mensual de la CFGL conforme a la Ley 89 de 1993 y el Decreto 696 de 1994. El recaudador elabora el reporte de recaudo y consignación mensual y lo presenta en cualquiera de los bancos asignados para tal fin o a través del pago electrónico PSE por medio de la página WEB de www.fedegan.org.co. Los recursos deben ser transferidos dentro de los 10 primeros días hábiles del mes siguiente. (…)"

La Contraloría General de la República en virtud del ejercicio del control fiscal, adelantó el análisis de la información referente a la liquidación, recaudo y transferencia de la Cuota de Fomento Ganadero, por parte de la planta de Beneficio Operadora Frigourabá S.A.S, en la que se observó que a la fecha no se ha realizado la transferencia de la contribución parafiscal a la Federación Colombiana de Ganaderos -FEDEGAN, como gremio administrador del Fondo Nacional del Ganado.

Adicionalmente, la CGR evidenció la ausencia de procedimientos contables, de facturación y sus respectivos controles en la liquidación de la CFGL y demás obligaciones tributarias.

El estado de cuenta expedido por FEDEGAN como administrador de la Cuota de Fomento Ganadero y corroborado por la Contraloría General de la República, es el siguiente:

Tabla 10. Cuenta de Cobro Operadora Frigourabá S.A.S

Cuenta de cobro FNG - Operadora Frigouraba S.A.S			
Vigencia	**Total Capital**	**Total intereses**	**Total**
2022	387.908.879	376.466.463	764.375.342
2023	479.979.000	340.645.738	820.624.738
2025	222.294.408	19.368.867	242.363.275
2026	247.098.585	7.774.554	254.843.139
Total interés de mora por cuotas canceladas extemporáneamente			**723.036**
Total			**2.082.929.530**

Nota: Valores tomados a partir de la vigencia 2022 - caducidad.
Fuente: Cuenta de cobro FNG CRC202620414, elaborado equipo auditor

Lo anterior, se presentó por la omisión en la función de recaudador fiscal que le asiste a la planta de beneficio Operadora Frigourabá S.A.S, al no transferir la cuota parafiscal de las vigencias 2022, 2023, 2025 y 2026, lo que genera menores ingresos para el Fondo Nacional del Ganado – FNG, riesgos para la destinación específica del recurso parafiscal según lo establecido en la ley, así como la falta de seguimiento y control de la operación del sacrificio.

Hallazgo administrativo con recomendación de indagación preliminar.

Respuesta de la entidad

Mediante oficio No. GG-08-2026 del 25 de mayo de 2026, dan respuesta a lo observado por la CGR, manifestando que la deuda para las vigencias 2022 y 2023 se encuentra incluida en el acuerdo de reorganización - Ley 1116/06 del cual anexan copia y para la deuda de las vigencias 2025 y 2026 presupuestan normalizar su pago en un lapso de ciento ochenta (180) días.

Igualmente, manifiestan que los intereses correspondientes a los periodos de los años 2019, 2022 y 2023, se encuentran inmersos en el acuerdo de Ley 1116, en aplicación a lo dispuesto por el artículo 34 de la ley ibidem, que expresa lo siguiente:

*"**Artículo 34. Reglamentado. Decreto 1038 de 2009. Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.** Contenido del acuerdo. Las estipulaciones del acuerdo deberán tener carácter general, en forma que no quede excluido ningún crédito reconocido o admitido, y respetarán para efectos del pago, la prelación, los privilegios y preferencias establecidas en la ley.*

Los créditos a favor de la DIAN y los demás acreedores de carácter fiscal no estarán sujetos a los términos del estatuto tributario y demás disposiciones especiales, para efectos de

determinar sus condiciones de pago y tasas, las cuales quedarán sujetas a las resultas del acuerdo de reorganización o de adjudicación".

Análisis de la respuesta

Teniendo en cuenta que el radicado No. 2024-02-09291del 05/11/2024 de la Superintendencia de Sociedades – Intendencia Regional de Medellín establece en el acta la continuación audiencia de estudio y la confirmación del acuerdo de reorganización con una duración de 10 años es decir hasta el 30/10/2034, el equipo auditor a fin de hacer seguimiento a las acciones pertinentes recomienda el inicio de una indagación preliminar.

Es de anotar que, teniendo en cuenta las competencias administrativas y judiciales de la Superintendencia de Sociedades, y el estado del proceso de reorganización, es necesario adelantar a la etapa pre-procesal, a efectos de corroborar no solo la suscripción del acuerdo de acreedores sino también el cumplimento del mismo, situación que no permite determinar la certeza del daño hasta tanto no se cumplan los presupuestos establecidos den la Ley 610 de 2000.

3.4.7 Hallazgo N.º 16. Transferencia Cuota de Fomento de Carne Frigorífico Regional Sabana de Occidente S.A.S. - Cundinamarca (A) (D_{10}) (P_7) (OI_5) (F_5) COH 4662 2026-1-AU-CU

Constitución Política de Colombia, 1991

"Artículo 267. La vigilancia y el control fiscal son una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, en todos los niveles administrativos y respecto de todo tipo de recursos públicos. La ley reglamentará el ejercicio de las competencias entre contralorías, en observancia de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. El control ejercido por la Contraloría General de la República será preferente en los términos que defina la ley".

Decreto 403 de 2020. Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal

"Artículo 2. Definiciones. Para los efectos de la vigilancia y el control fiscal se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

(…)

Control fiscal: Es la función pública de fiscalización de la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, que ejercen los órganos de control fiscal de manera autónoma e independiente de cualquier otra forma de inspección y vigilancia administrativa, con el fin de determinar si la gestión fiscal y sus

resultados se ajustan a los principios, políticas, planes, programas, proyectos, presupuestos y normatividad aplicables y logran efectos positivos para la consecución de los fines esenciales del Estado, y supone un pronunciamiento de carácter valorativo sobre la gestión examinada y el adelantamiento del proceso de responsabilidad fiscal si se dan los presupuestos para ello.

El control fiscal será ejercido en forma posterior y selectiva por los órganos de control fiscal, sin perjuicio del control concomitante y preventivo, para garantizar la defensa y protección del patrimonio público en los términos que establecen la Constitución Política y la ley.

(…)

Sujeto de vigilancia y control: Son sujetos de vigilancia y control fiscal los órganos que integran las ramas del poder público, los órganos autónomos e independientes, los de control y electorales, los organismos creados por la Constitución Política y la ley que tienen régimen especial, el Banco de la República, y las demás entidades públicas en todos los niveles administrativos, los particulares, ***las personas jurídicas y cualquier otro tipo de organización o sociedad que a cualquier título recauden, administren, manejen, dispongan o inviertan fondos, recursos del Estado y/o bienes o recursos públicos en lo relacionado con estos.*** *(Negrillas y subrayas fuera del texto original)*

Ley 610 de 2000. Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías.

"Artículo 3. Gestión fiscal. para los efectos de la presente ley, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales.

Artículo 4. Objeto de la responsabilidad fiscal. La responsabilidad fiscal tiene por objeto el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público como consecuencia de la conducta dolosa o culposa de quienes realizan gestión fiscal mediante el pago de una indemnización pecuniaria que compense el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal.

(…)

Artículo 6. Daño patrimonial al estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida o deterioro de los bienes o recursos públicos, o

a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías.

Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público".

Ley 89 de 1993. "Por la cual se establece la Cuota de Fomento Ganadero y Lechero y se crea el Fondo Nacional del Ganado.
(…)

"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 mediados 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 procuren el fomento de la ganadería nacional y la regulación de los precios de los productos.
PARÁGRAFO 1º El Fondo deberá destinar, por lo menos un 10% de sus ingresos al fomento del consumo de leche y carne en favor de los sectores de bajos ingresos.
PARÁGRAFO 2º Los programas de investigación se realizarán con las corporaciones mixtas que hacen parte del sistema nacional de ciencia y tecnología.
(…)

Artículo 6º. *Recaudo. El recaudo de la Cuota de Fomento señalada en el artículo segundo será efectuado por las siguientes entidades o empresas:*

*g) **La cuota correspondiente por cabeza de ganado, al momento del sacrificio, será recaudada por los mataderos públicos o privados**, y donde éstos no existen, por las Tesorerías Municipales en el momento de expedir la guía o permiso para el sacrificio. (Negrilla fuera del texto original)*

PARÁGRAFO. Los recaudadores de la cuota mantendrán dichos recursos en una cuenta separada y están obligados a depositarlos, dentro de los diez (10) primeros días del mes siguiente al recaudo, en la cuenta especial denominada (…)"

Ley 101 de 1993. Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero

"*Capítulo V. Contribuciones Parafiscales Agropecuarias Y Pesqueras*

Artículo 29. Noción. Para los efectos de esta Ley, son contribuciones parafiscales agropecuarias y pesqueras las que, en casos y condiciones especiales, por razones de interés general, impone la ley a un subsector agropecuario o pesquero determinado para beneficio del mismo. Los ingresos parafiscales agropecuarios y pesqueros no hacen parte del Presupuesto General de la Nación".

Decreto 1071 de 2015. Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural

*"Artículo 2.10.3.10.8. Registro de los recaudos. **Los recaudadores de la Cuota de Fomento Ganadero y Lechero estarán en la obligación de informar y reportar el recaudo, así como las novedades que incidan en su operación,** en los formatos y de acuerdo con los procedimientos que para tal efecto diseñe y establezca la entidad administradora, los cuales serán publicados y regulados por resolución expedida a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Dichos reportes deberán ser enviados dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la fecha de vencimiento del pago de la cuota del respectivo mes". (Negrillas fuera del texto original)*

Código Penal Colombiano.

"Artículo 402. Omisión del agente retenedor o recaudador. El agente retenedor o autorretendor que no consigne las sumas retenidas o autorretenidas por concepto de retención en la fuente dentro de los dos (2) meses siguientes a la fecha fijada por el Gobierno nacional para la presentación y pago de la respectiva declaración de retención en la fuente o quien encargado de recaudar tasas o contribuciones públicas no las consigne dentro del término legal, incurrirá en prisión de cuarenta (48) a ciento ocho (108) meses y multa equivalente al doble de lo no consignado sin que supere el equivalente a 1.020.000 UVT".

Ley 1952 de 2019. Por medio de la cual se expide el código general disciplinario se derogan la ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario**.**

"*Artículo 70. Sujetos disciplinables. El presente régimen se aplica a los particulares que ejerzan funciones públicas de manera permanente o transitoria; que administren recursos públicos; que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales y a los auxiliares de la justicia. Los auxiliares de la justicia serán disciplinables conforme a este Código, sin perjuicio del poder correctivo del juez ante cuyo despacho intervengan (…)"*

Sentencia C-438/20226. Que sobre los conceptos de gestión y responsabilidad fiscal estableció:
(…)

"A partir del anterior contenido normativo, se resalta que la vigilancia y control fiscal se ejerce sobre la gestión fiscal que cumplen la administración y también los particulares que por expreso mandato legal o por delegación administrativa recauden, reciban, administren, manejen, dispongan o destinen recursos, fondos o bienes de origen o naturaleza pública.

(vii) El gestor fiscal

Como en precedencia fue anotado, según lo prevén los artículos 267 y 268 de la Constitución y sus desarrollos contenidos principalmente en las Leyes 42 de 1993 y 610 de 2000 y el Decreto Ley 267 de 2000, entre otras, son gestores fiscales tanto las entidades públicas y con ellas los servidores públicos que laboran en ellas, así como las personas jurídicas de derecho privado y los particulares que allí trabajan o, en general, todos aquellos que por habilitación legal, administrativa o contractual reciban, recauden, perciban, manejen, administren, dispongan o destinen bienes, fondos o recursos públicos y, son precisamente ellos, los mismos sujetos de control fiscal. Sobre esa base, la jurisprudencia constitucional ha entendido que la gestión fiscal a cargo de tales gestores comprende todo un universo de acciones inmersas en las denominadas "actividades económicas, jurídicas y tecnológicas" y la capacidad de realizar una o más acciones derivadas del tráfico de los recursos o bienes públicos en cumplimiento de los fines a cargo del Estado.

Entonces, los particulares también son gestores fiscales siempre y cuando tengan habilitación legal, administrativa o contractual, con capacidad decisoria frente a los fondos, recursos o bienes del patrimonio público puestos bajo su administración, manejo o destinación y bajo el entendido de que al asumir tales responsabilidades participan o contribuyen -directa o indirectamente- en la realización de los fines del Estado y, por lo tanto, se someten a los mismos principios y reglas constitucionales, legales y administrativas aplicables a las entidades públicas y a los servidores públicos que cumplen esas mismas funciones, facultades, atribuciones, deberes y obligaciones y sujetos a las mismas prohibiciones y responsabilidades que de todo ello se deriven.

Tales particulares que manejan o administran bienes y recursos de origen público por habilitación legal, administrativa o contractual, realizan gestión fiscal y, por lo tanto, deben

[26] Sentencia Corte Constitucional del 30 de noviembre de 2022, EXP D-14.763 – Acción Pública de Incostitcionalidad-M.P Jorge Enrique Ibañez Najar

someterse a las mismas reglas y principios aplicables a las entidades públicas y a los servidores públicos que realizan gestión fiscal.[27] *Bajo tales consideraciones, la Corte ha señalado a su vez que, independientemente de la condición pública o privada del ejecutor, para efectos de establecer la respectiva responsabilidad fiscal, "la gestión fiscal constituye el elemento vinculante y determinante de las responsabilidades inherentes al manejo de fondos y bienes del Estado por parte de los servidores públicos y de los particulares."*[28]

En conclusión, son gestores fiscales, y en caso de que se produzca un daño al patrimonio público, presuntos responsables fiscalmente, los servidores públicos y/o los particulares que por habilitación legal, administrativa o contractual manejen o administren bienes y recursos públicos y que tengan capacidad decisoria frente a los mismos por haber sido dispuestos a su cargo. En razón a ello, indistintamente de la condición pública o privada del ejecutor o del poder jurídico o fuente de la cual se derivan las obligaciones fiscalizadoras, es la gestión fiscal la que constituye el elemento decisorio y determinante de las responsabilidades inherentes al recibo, percepción, recaudo, administración, gestión, disposición o destinación de dichos bienes o recursos de naturaleza pública

Así, entonces, respecto del vínculo o poder jurídico del que se deriva el deber, facultad, función u obligación de la gestión fiscal, es necesario precisar que, por regla general, dicha calidad es atribuida por el ordenamiento jurídico, esto es, la Constitución, la ley, los actos administrativos normativos, sean ellos reguladores o reglamentarios, al atribuir las funciones, facultades, atribuciones, potestades y deberes, muchas de la cuales pueden comportar la entrega, percepción, recibo, administración, manejo, disposición, destinación y el gasto de bienes y de recursos públicos".

Manual RC—P03-M01 Manual de procedimiento de la supervisión a la gestión de recaudo y cartera

"8*. Consideraciones para el análisis de la información contable para definir el valor de la CFGL - carne*
El PGRR iniciará la supervisión solicitando acceso a los soportes contables y documentales, una vez, el Recaudador los suministre se realizará el proceso de verificación y comparación que permitan concluir el valor correspondiente a la CFGL., así:

- *Planillas de control de sacrificio diarias: con este documento se verifica el número de animales sacrificados en el mes con el resumen de sacrifico.*
- *Revisión de libros Auxiliares de Contabilidad de la CFGL: que podrían ser identificados como: FEDEGAN, FIDUAGRARIA, CUOTA DE FOMENTO GANADERO, FONDO NACIONAL DEL GANADO, CUOTA PARAFISCAL), esta cuenta se podría ubicar en una cuenta del pasivo Cuenta por pagar por concepto de CFGL:*

[27] *Cfr.* Corte Constitucional, Sentencia C-840 de 2001.

[28] Ibidem.

- *Cuenta de Ingresos por servicio de Sacrificio - 41*
- *Cuentas por pagar – 23 (Cuentas por pagar), o 24 (Impuestos gravámenes y tasas)*
- *28 (Otros pasivos como anticipos)*
- *Cuota de Fomento CFGL*
- *Impuesto de Degüello*

Así mismo, el PGRR podrá solicitar el informe de registro de sacrificio del INVIMA, para su comparación diaria y el resumen mensual. (Opcional si la PBA lo suministra)
Con la finalidad de encontrar coincidencia total en las cifras reportadas, en el caso de presentar diferencias el PGRR, deberá por medio de un Acta de Novedades registrar dichas diferencias soportando documentalmente según corresponda y solicitar a la planta explicación de la diferencia identificada y registrar esa información en el FR 07 Formato de Novedades. (…)"

Procedimiento RC-P02 V6.0 Procedimiento de recaudo de la Cuota de Fomento Ganadero y Lechero.

"5. Actividades
El recaudador efectúa el recaudo mensual de la CFGL conforme a la Ley 89 de 1993 y el Decreto 696 de 1994. El recaudador elabora el reporte de recaudo y consignación mensual y lo presenta en cualquiera de los bancos asignados para tal fin o a través del pago electrónico PSE por medio de la página WEB de www.fedegan.org.co. Los recursos deben ser transferidos dentro de los 10 primeros días hábiles del mes siguiente. (…)"

La Contraloría General de la República en virtud del ejercicio del control fiscal, adelantó el análisis de la información referente a la liquidación, recaudo y transferencia de la Cuota de Fomento Ganadero, por parte de la planta de Beneficio Frigorífico Regional Sabana de Occidente S.A.S, en la que se observó no se ha realizado la transferencia de la contribución parafiscal a la Federación Colombiana de Ganaderos -FEDEGAN, como gremio administrador del Fondo Nacional del Ganado.

Adicionalmente, la CGR evidenció la ausencia de procedimientos contables, de facturación y sus respectivos controles en la liquidación de la CFGL y demás obligaciones tributarias.

La cuenta de cobro expedida por FEDEGAN como administrador de la Cuota de Fomento Ganadero y posteriormente corroborada por este ente de control, es la siguiente:

Tabla 11. Cuenta de Cobro Frigorífico Regional Sabana de Occidente S.A.S.

Cuenta de cobro FNG - Frigorífico Regional Sabana de Occidente S.A.S.			
Vigencia	**Total Capital**	**Total intereses**	**Total**
2022	13.375.000	14.698.615	28.073.615
Total interés de mora por cuotas canceladas extemporáneamente			**9.975.262**
Total			**38.048.877**

Nota: Valores tomados a partir de la vigencia 2022 - caducidad.
Fuente: Cuenta de cobro FNG CRC202620418, elaborado por equipo auditor

Lo anterior, se presentó por la omisión en la función de recaudador fiscal que le asiste a la planta de beneficio Frigorífico Regional Sabana de Occidente S.A.S, al no transferir la cuota parafiscal de la vigencia 2022, lo que genera menores ingresos para el Fondo Nacional del Ganado – FNG, riesgos para la destinación específica del recurso parafiscal según lo establecido en la ley, así como la falta de seguimiento y control de la operación del sacrificio.

Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, penal, otras incidencias (DIAN) y fiscal por cuantía de $38.048.877.

Respuesta de la entidad y análisis de la respuesta

La Contraloría General de República comunicó la "Observación No. 17. Transferencia Cuota de Fomento de Carne Frigorífico Regional Sabana de Occidente S.A.S. - Cundinamarca (A) (D) (P) (OI) (F)", con radicado 2026EE0106207 de fecha 21 de mayo del 2026, al representan legal del Frigorífico Regional Sabana de Occidente S.A.S. y dentro de la cual se otorgó un plazo de cinco (5) días hábiles contados a partir de la comunicación para que la entidad aportara los argumentos y soportes que considerara pertinentes para controvertir la situación observada.

Vencido el término establecido, no se recibió respuesta ni evidencia documental por parte del frigorífico referente a la no transferencia de los recursos correspondientes a la Cuota de Fomento Ganadero recaudada por el Frigorífico Regional Sabana de Occidente S.A.S., obligación establecida en el artículo 6 de la Ley 89 de 1993.

Por lo anterior, se valida la observación como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, penal, otra incidencia (DIAN) y fiscal por $38.048.877.

3.4.8 Hallazgo N.º 16. Transferencia Cuota de Fomento Ganadero Matadero la Virginia-Paso Real S.A.S, Risaralda (A) (D_{11}) (P_8) (OI_6) (F_6) (PAS_1) COH 4640 2026-1-AU-CU

Constitución Política de Colombia, 1991

"Artículo 267. La vigilancia y el control fiscal son una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, en todos los niveles administrativos y respecto de todo tipo de recursos públicos. La ley reglamentará el ejercicio de las competencias entre contralorías, en observancia de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. El control ejercido por la Contraloría General de la República será preferente en los términos que defina la ley".

Decreto 403 de 2020. Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal

"Artículo 2. Definiciones. Para los efectos de la vigilancia y el control fiscal se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

(…)

Control fiscal: Es la función pública de fiscalización de la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, que ejercen los órganos de control fiscal de manera autónoma e independiente de cualquier otra forma de inspección y vigilancia administrativa, con el fin de determinar si la gestión fiscal y sus resultados se ajustan a los principios, políticas, planes, programas, proyectos, presupuestos y normatividad aplicables y logran efectos positivos para la consecución de los fines esenciales del Estado, y supone un pronunciamiento de carácter valorativo sobre la gestión examinada y el adelantamiento del proceso de responsabilidad fiscal si se dan los presupuestos para ello.

El control fiscal será ejercido en forma posterior y selectiva por los órganos de control fiscal, sin perjuicio del control concomitante y preventivo, para garantizar la defensa y protección del patrimonio público en los términos que establecen la Constitución Política y la ley.

(…)

Sujeto de vigilancia y control: Son sujetos de vigilancia y control fiscal los órganos que integran las ramas del poder público, los órganos autónomos e independientes, los de control y electorales, los organismos creados por la Constitución Política y la ley que tienen régimen especial, el Banco de la República, y las demás entidades públicas en todos los niveles administrativos, los particulares, ***las personas jurídicas y cualquier otro tipo de organización o sociedad que a cualquier título recauden, administren, manejen, dispongan o inviertan fondos, recursos del Estado y/o bienes o recursos públicos en lo relacionado con estos.*** *(Negrillas y subrayas fuera del texto original)*

Ley 610 de 2000. Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías.

"Artículo 3. Gestión fiscal. para los efectos de la presente ley, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales.

Artículo 4. Objeto de la responsabilidad fiscal. La responsabilidad fiscal tiene por objeto el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público como consecuencia de la

conducta dolosa o culposa de quienes realizan gestión fiscal mediante el pago de una indemnización pecuniaria que compense el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal.
(…)

Artículo 6. Daño patrimonial al estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías.

Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público".

Ley 89 de 1993. "Por la cual se establece la Cuota de Fomento Ganadero y Lechero y se crea el Fondo Nacional del Ganado.

(…)

"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 mediados 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 procuren el fomento de la ganadería nacional y la regulación de los precios de los productos.

PARÁGRAFO 1º El Fondo deberá destinar, por lo menos un 10% de sus ingresos al fomento del consumo de leche y carne en favor de los sectores de bajos ingresos.
PARÁGRAFO 2º Los programas de investigación se realizarán con las corporaciones mixtas que hacen parte del sistema nacional de ciencia y tecnología.
(…)

Artículo 6º. *Recaudo. El recaudo de la Cuota de Fomento señalada en el artículo segundo será efectuado por las siguientes entidades o empresas:*

*h) **La cuota correspondiente por cabeza de ganado, al momento del sacrificio, será recaudada por los mataderos públicos o privados**, y donde éstos no existen, por las Tesorerías Municipales en el momento de expedir la guía o permiso para el sacrificio. (Negrilla fuera del texto original)*

PARÁGRAFO. Los recaudadores de la cuota mantendrán dichos recursos en una cuenta separada y están obligados a depositarlos, dentro de los diez (10) primeros días del mes siguiente al recaudo, en la cuenta especial denominada (…)"

Ley 101 de 1993. Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero

"*Capítulo V. Contribuciones Parafiscales Agropecuarias Y Pesqueras*

Artículo 29. Noción. Para los efectos de esta Ley, son contribuciones parafiscales agropecuarias y pesqueras las que, en casos y condiciones especiales, por razones de interés general, impone la ley a un subsector agropecuario o pesquero determinado para beneficio del mismo. Los ingresos parafiscales agropecuarios y pesqueros no hacen parte del Presupuesto General de la Nación".

Decreto 1071 de 2015. Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural

*"Artículo 2.10.3.10.8. Registro de los recaudos. **Los recaudadores de la Cuota de Fomento Ganadero y Lechero estarán en la obligación de informar y reportar el recaudo, así como las novedades que incidan en su operación,** en los formatos y de acuerdo con los procedimientos que para tal efecto diseñe y establezca la entidad administradora, los cuales serán publicados y regulados por resolución expedida a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Dichos reportes deberán ser enviados dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la fecha de vencimiento del pago de la cuota del respectivo mes". (Negrillas fuera del texto original)*

Código Penal Colombiano.

"Artículo 402. Omisión del agente retenedor o recaudador. El agente retenedor o autorretendor que no consigne las sumas retenidas o autorretenidas por concepto de retención en la fuente dentro de los dos (2) meses siguientes a la fecha fijada por el Gobierno nacional para la presentación y pago de la respectiva declaración de retención en

la fuente o quien encargado de recaudar tasas o contribuciones públicas no las consigne dentro del término legal, incurrirá en prisión de cuarenta (48) a ciento ocho (108) meses y multa equivalente al doble de lo no consignado sin que supere el equivalente a 1.020.000 UVT".

Ley 1952 de 2019. Por medio de la cual se expide el código general disciplinario se derogan la ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario**.**

"*Artículo 70. Sujetos disciplinables. El presente régimen se aplica a los particulares que ejerzan funciones públicas de manera permanente o transitoria; que administren recursos públicos; que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales y a los auxiliares de la justicia. Los auxiliares de la justicia serán disciplinables conforme a este Código, sin perjuicio del poder correctivo del juez ante cuyo despacho intervengan (…)"*

Sentencia C-438/20229. Que sobre los conceptos de gestión y responsabilidad fiscal estableció:
(…)

"A partir del anterior contenido normativo, se resalta que la vigilancia y control fiscal se ejerce sobre la gestión fiscal que cumplen la administración y también los particulares que por expreso mandato legal o por delegación administrativa recauden, reciban, administren, manejen, dispongan o destinen recursos, fondos o bienes de origen o naturaleza pública.

(viii) El gestor fiscal

Como en precedencia fue anotado, según lo prevén los artículos 267 y 268 de la Constitución y sus desarrollos contenidos principalmente en las Leyes 42 de 1993 y 610 de 2000 y el Decreto Ley 267 de 2000, entre otras, son gestores fiscales tanto las entidades públicas y con ellas los servidores públicos que laboran en ellas, así como las personas jurídicas de derecho privado y los particulares que allí trabajan o, en general, todos aquellos que por habilitación legal, administrativa o contractual reciban, recauden, perciban, manejen, administren, dispongan o destinen bienes, fondos o recursos públicos y, son precisamente ellos, los mismos sujetos de control fiscal. Sobre esa base, la jurisprudencia constitucional ha entendido que la gestión fiscal a cargo de tales gestores comprende todo un universo de acciones inmersas en las denominadas "actividades económicas, jurídicas y tecnológicas" y la capacidad de realizar una o más acciones derivadas del tráfico de los recursos o bienes públicos en cumplimiento de los fines a cargo del Estado.

Entonces, los particulares también son gestores fiscales siempre y cuando tengan habilitación legal, administrativa o contractual, con capacidad decisoria frente a los fondos, recursos o bienes del patrimonio público puestos bajo su administración, manejo o

[29] Sentencia Corte Constitucional del 30 de noviembre de 2022, EXP D-14.763 – Acción Pública de Incostitcionalidad-M.P Jorge Enrique Ibañez Najar

destinación y bajo el entendido de que al asumir tales responsabilidades participan o contribuyen -directa o indirectamente- en la realización de los fines del Estado y, por lo tanto, se someten a los mismos principios y reglas constitucionales, legales y administrativas aplicables a las entidades públicas y a los servidores públicos que cumplen esas mismas funciones, facultades, atribuciones, deberes y obligaciones y sujetos a las mismas prohibiciones y responsabilidades que de todo ello se deriven.

Tales particulares que manejan o administran bienes y recursos de origen público por habilitación legal, administrativa o contractual, realizan gestión fiscal y, por lo tanto, deben someterse a las mismas reglas y principios aplicables a las entidades públicas y a los servidores públicos que realizan gestión fiscal.[30] *Bajo tales consideraciones, la Corte ha señalado a su vez que, independientemente de la condición pública o privada del ejecutor, para efectos de establecer la respectiva responsabilidad fiscal, "la gestión fiscal constituye el elemento vinculante y determinante de las responsabilidades inherentes al manejo de fondos y bienes del Estado por parte de los servidores públicos y de los particulares."*[31]

En conclusión, son gestores fiscales, y en caso de que se produzca un daño al patrimonio público, presuntos responsables fiscalmente, los servidores públicos y/o los particulares que por habilitación legal, administrativa o contractual manejen o administren bienes y recursos públicos y que tengan capacidad decisoria frente a los mismos por haber sido dispuestos a su cargo. En razón a ello, indistintamente de la condición pública o privada del ejecutor o del poder jurídico o fuente de la cual se derivan las obligaciones fiscalizadoras, es la gestión fiscal la que constituye el elemento decisorio y determinante de las responsabilidades inherentes al recibo, percepción, recaudo, administración, gestión, disposición o destinación de dichos bienes o recursos de naturaleza pública

Así, entonces, respecto del vínculo o poder jurídico del que se deriva el deber, facultad, función u obligación de la gestión fiscal, es necesario precisar que, por regla general, dicha calidad es atribuida por el ordenamiento jurídico, esto es, la Constitución, la ley, los actos administrativos normativos, sean ellos reguladores o reglamentarios, al atribuir las funciones, facultades, atribuciones, potestades y deberes, muchas de la cuales pueden comportar la entrega, percepción, recibo, administración, manejo, disposición, destinación y el gasto de bienes y de recursos públicos".

Manual RC—P03-M01 Manual de procedimiento de la supervisión a la gestión de recaudo y cartera

"8*. Consideraciones para el análisis de la información contable para definir el valor de la CFGL - carne*
El PGRR iniciará la supervisión solicitando acceso a los soportes contables y documentales, una vez, el Recaudador los suministre se realizará el proceso de verificación y comparación que permitan concluir el valor correspondiente a la CFGL., así:

[30] *Cfr.* Corte Constitucional, Sentencia C-840 de 2001.

[31] Ibidem.

- *Planillas de control de sacrificio diarias: con este documento se verifica el número de animales sacrificados en el mes con el resumen de sacrifico.*
- *Revisión de libros Auxiliares de Contabilidad de la CFGL: que podrían ser identificados como: FEDEGAN, FIDUAGRARIA, CUOTA DE FOMENTO GANADERO, FONDO NACIONAL DEL GANADO, CUOTA PARAFISCAL), esta cuenta se podría ubicar en una cuenta del pasivo Cuenta por pagar por concepto de CFGL:*

- *Cuenta de Ingresos por servicio de Sacrificio - 41*
- *Cuentas por pagar – 23 (Cuentas por pagar), o 24 (Impuestos gravámenes y tasas)*
- *28 (Otros pasivos como anticipos)*
- *Cuota de Fomento CFGL*
- *Impuesto de Degüello*

Así mismo, el PGRR podrá solicitar el informe de registro de sacrificio del INVIMA, para su comparación diaria y el resumen mensual. (Opcional si la PBA lo suministra)
Con la finalidad de encontrar coincidencia total en las cifras reportadas, en el caso de presentar diferencias el PGRR, deberá por medio de un Acta de Novedades registrar dichas diferencias soportando documentalmente según corresponda y solicitar a la planta explicación de la diferencia identificada y registrar esa información en el FR 07 Formato de Novedades. (…)"

Procedimiento RC-P02 V6.0 Procedimiento de recaudo de la Cuota de Fomento Ganadero y Lechero.

"5. Actividades
El recaudador efectúa el recaudo mensual de la CFGL conforme a la Ley 89 de 1993 y el Decreto 696 de 1994. El recaudador elabora el reporte de recaudo y consignación mensual y lo presenta en cualquiera de los bancos asignados para tal fin o a través del pago electrónico PSE por medio de la página WEB de www.fedegan.org.co. Los recursos deben ser transferidos dentro de los 10 primeros días hábiles del mes siguiente. (…)"

La Contraloría General de la República en virtud del ejercicio del control fiscal, adelantó el análisis de la información referente a la liquidación, recaudo y transferencia de la Cuota de Fomento Ganadero, por parte de la planta de Beneficio MATADERO DE LA VIRGINIA LTDA – PASO REAL SAS, en la que se observó que, a la fecha, no se ha realizado la transferencia de la contribución parafiscal a la Federación Colombiana de Ganaderos - FEDEGAN como gremio administrador del Fondo Nacional del Ganado.

La Sociedad Matadero la Virginia LTDA, cuenta con una participación accionaria del municipio del 77% y de la sociedad PASO REAL S.A.S del 23 %; sin embargo, más allá de la composición accionaria y de los negocios jurídicos bajo los cuales se adelanta la administración de la planta, existe una corresponsabilidad, tanto del ente territorial como de la depositaria provisional designada por la Sociedad de Activos Especiales en el

cumplimiento de las obligaciones tributarias y fiscales.

Es de anotar que, en visita fiscal adelantada por la CGR los días 29 y 30 de abril, tanto a la alcaldía de la Virginia como a la planta de beneficio, se corroboró que la sociedad PASO REAL S.A.S., administrada por Lxxx Mxxxxxx Rxxxx, en calidad de Depositaria Provisional designada por la Sociedad de Activos Especiales- SAE, no está cumpliendo con la transferencia de la cuota de fomento, como tampoco el pago por la operación de la planta al ente territorial.

Adicionalmente, la CGR evidenció respecto de la sociedad PASO REAL S.A.S., ausencia de procedimientos contables, de facturación y sus respectivos controles en la liquidación de la CFGL, así como la destinación de la cuota parafiscal para actividades de gestión administrativa y de inversión no acordes a lo establecido por ley.

Por lo anterior, el estado de cuenta expedido por FEDEGAN como administrador de la Cuota de Fomento Ganadero y corroborado por la Contraloría General de la República, es el siguiente:

Tabla 12. Cuenta de Cobro Matadero la Virginia-Paso Real S.A.S.

Cuenta de cobro FNG – Matadero la Virginia-Paso Real S.A.S.			
Vigencia	**Total, capital**	**Total, Intereses**	**Total**
2022	342.050.000,00	339.560.105,00	681.610,105,00
2024	164.775.000,00	48.137.588,00	212.912.588,00
2025	638.377.544,00	102.201.632,00	740.579.176,00
2026	151.804.764,00	6.384.584,00	158.189.348,00
Total			**1.793.291.217,00**

Nota: Valores tomados a partir de la vigencia 2022 - caducidad.
Fuente: Cuenta de cobro FNG CRC202620415, elaborado por el equipo auditor

Lo anterior, se presentó por la omisión en la función de recaudador fiscal que le asiste al MATADERO DE LA VIRGINIA LTDA – PASO REAL S.A.S., respecto de la transferencia del recaudo de la cuota parafiscal dentro de los diez (10) primeros días del mes siguiente al recaudo, lo que genera menores ingresos para el Fondo Nacional del Ganado – FNG, riesgos para la destinación específica del recurso parafiscal según lo establecido en la ley, así como la falta de seguimiento y control de la operación del sacrificio.

Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, penal, otras incidencias (DIAN-SAE) y fiscal por $1.793.291.217.

Respuesta de la entidad

Mediante oficio del 6 de mayo de 2026, la alcaldía municipal de la Virginia, en su asunto dio respuesta formal a la Observación No. 18 contenida en el oficio 2026EE0106774 el 21 de mayo de 2026.

La Alcaldía Municipal de la Virginia presentó respuesta formal, informando que la obligación de recaudar y transferir la CFGL recae exclusiva y directamente sobre el operador de la

planta de beneficio de acuerdo la Ley 89 de 1993 y el Decreto 2255 de 2007. "*el municipio y el matadero se encuentran en una situación de imposibilidad material y jurídica de ejercer control sobre dicha operación desde 2017, derivada de la intervención de la Sociedad de Activos Especiales (SAE)* sobre Paso Real S.A.S.

La naturaleza jurídica del matadero de la Virginia Ltda., es una sociedad de economía mixta del tipo limitada, constituida mediante escritura pública No. 1.243 del 29 de diciembre de 1995, con participación accionaria del Municipio de La Virginia en un **76.66%** y de la Sociedad de Activos Especiales S.A.S (SAE) en un **23.33%,** derivado de un proceso de extinción de dominio y puesta bajo administración de la SAE.

La operación del establecimiento de comercio, mediante contrato de Arrendamiento No. 001, fue por valor de $3.049.000 con un plazo de 20 años contados desde el 14 de abril de 2015. *"el arrendatario asumió la operación integral de la planta de beneficio,* ***incluyendo la obligación de recaudar y transferir todas las contribuciones y cargas parafiscales propias de la actividad****"*

A partir del año 2017, la SAE intervino la sociedad Paso Real S.A.S, mediante medida cautelar de extinción de dominio, designado como depositaria provisional la señora Lxxx Mxxxxxx Rxxxx. En la que la Alcaldía manifiesta que *"Desde ese momento la operación del matadero quedo en manos de la depositaria designada por la SAE, quedando el municipio marginado del acceso a la información financiera, contable y operativa del arrendatario".*

Ahora bien, el Municipio y el Matadero de la Virginia Ltda. Han solicitado reiteradamente a Paso Real S.A.S. y a la SAE la información financiera, contable y operativa necesaria para verificar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la operación, sin obtener respuesta.

Desde la intervención de Paso Real S.A.S, por parte de la SAE en 2017, no se han pagado el canon de arrendamiento pactado, además señala el Gerente del Matadero ante la junta "*Desde la intervención de Paso Real S.A.S. por parte de la SAE en el año 2017, se ha mantenido el uso y usufructo del inmueble por parte de la SAE, sin que se haya efectuado el pago de los cánones de arrendamiento pactados".*

De acuerdo a lo anterior, la Federación Colombiana de Ganaderos (FEDEGAN) como entidad administradora del Fondo Nacional del Ganado, instauró múltiples procesos ejecutivos contra el Matadero de la Virginia Ltda. Por el incumplimiento en el pago de la CFGL, con medidas cautelares de embargo.

Por otra parte, y con el fin de obtener información y restablecer el accedo a la gestión de la planta, el municipio y el matadero interpusieron acción de tutela (Rad. 2025-00119), que fue denegada el 24 de febrero de 2025. El juez determinó que la información solicitada a Paso Real S.A.S. tiene naturaleza privada. *"Este pronunciamiento acredita que el municipio agoto las vías judiciales ordinarias a su disposición sin éxito".* Por lo que, una de las principales dificultades encontradas por la actual administración para ejercer control

efectivo sobre el MATADERO LA VIRGINIA LTDA. Fue la ausencia oportuna de la información.

Por ultimo y de acuerdo a todos los argumentos dados en la respuesta, donde hacen referencia a todas las actuaciones que se han llevado a cabo para la normalización y cumplimiento de la planta con los deberes legales, solicitan levantar la observación debido a que *"Por no existir merito para imputar responsabilidad al municipio ni al Matadero, dado que la omisión en el recaudo de la CFGL es atribuible exclusiva y enteramente a Paso Real S.A.S bajo control de la SAE"*.

Análisis de la respuesta

De acuerdo con la respuesta remitida por la Alcaldía Municipal de la Virginia, la CGR retira las incidencias (D), (P), (OI) y (F), para este ente territorial toda vez que fueron aportadas las pruebas documentales que evidencian las actuaciones adelantadas por la entidad para superar las situaciones observadas.

No obstante, se mantiene la connotación administrativa, con el fin de que la entidad continue fortaleciendo las acciones de control, seguimiento y administración de la Planta de Beneficio Animal, garantizando el adecuado cumplimiento de sus funciones y responsabilidades.

Por otra parte, la CGR realizó visita fiscal al establecimiento PASO REAL S.A.S, durante los días 29 y 30 de abril de 2026, y que fue atendida por la depositaria provisional de la SAE.

El acta de visita fiscal suscrita entre la Contraloría y la Depositaria provisional de PASO REAL S.A.S dan cuenta de las actuaciones por parte de la Depositaria desde el 2017 que la SAE intervino la sociedad Paso Real S.A.S, mediante medida cautelar de extinción de dominio, designado como depositaria provisional.

Durante la visita, se observó el no cumplimiento en la transferencia de los recursos correspondientes a la cuota de fomento, como la utilización indebida del dinero recaudado afectando la gestión fiscal y la legalidad en el manejo de la cuota de fomento de acuerdo a la Ley 101 de 1993

Por lo anterior, se valida la observación como hallazgo, con las connotaciones mencionadas y con incidencia fiscal por cuantía de $1.793.291.217, respecto de la depositaria provisional de la Planta de Beneficio Animal (PBA), toda vez que no se obtuvo respuesta ni se aportaron soportes que acreditaran el cumplimiento de la transferencia del recaudo a FEDEGAN.

Adicionalmente y con los compromisos adquiridos en la visita fiscal, la CGR mediante oficio 2026EE0066376 del 30 de marzo había solicitado una serie de documentos para el análisis de la situación financiera y operativa de la planta, la Depositaria confirmo la recepción de este requerimiento, pero nunca se recibió respuesta, Sin embargo, en la visita se reiteró la

solicitud para entrega de los documentos y el depositario provisional no allegó los soportes requeridos.

Aunado lo anterior, se recomendará la apertura de un proceso administrativo sancionatorio de acuerdo con lo dispuesto en las reglas previstas para el proceso administrativo sancionatorio fiscal, señalado en la Ley 42 de 1993 y en el parágrafo segundo del artículo 114 de la Ley 1474 de 2011.

3.4.9 Hallazgo N.º 17. Transferencia Cuota de Fomento de Carne Central de Sacrificio de Risaralda S.A-CSR S.A - Planta de Beneficio Guayabito - Risaralda (A) (D_{12}) (P_9) (OI_7) (F_7) COH 4663 2026-1-AU-CU

Constitución Política de Colombia, 1991

"Artículo 267. La vigilancia y el control fiscal son una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, en todos los niveles administrativos y respecto de todo tipo de recursos públicos. La ley reglamentará el ejercicio de las competencias entre contralorías, en observancia de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. El control ejercido por la Contraloría General de la República será preferente en los términos que defina la ley".

Decreto 403 de 2020. Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal

"Artículo 2. Definiciones. Para los efectos de la vigilancia y el control fiscal se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

(…)

Control fiscal: Es la función pública de fiscalización de la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, que ejercen los órganos de control fiscal de manera autónoma e independiente de cualquier otra forma de inspección y vigilancia administrativa, con el fin de determinar si la gestión fiscal y sus resultados se ajustan a los principios, políticas, planes, programas, proyectos, presupuestos y normatividad aplicables y logran efectos positivos para la consecución de los fines esenciales del Estado, y supone un pronunciamiento de carácter valorativo sobre la gestión examinada y el adelantamiento del proceso de responsabilidad fiscal si se dan los presupuestos para ello.

El control fiscal será ejercido en forma posterior y selectiva por los órganos de control fiscal, sin perjuicio del control concomitante y preventivo, para garantizar la defensa y protección del patrimonio público en los términos que establecen la Constitución Política y la ley.

(…)

Sujeto de vigilancia y control: Son sujetos de vigilancia y control fiscal los órganos que integran las ramas del poder público, los órganos autónomos e independientes, los de control y electorales, los organismos creados por la Constitución Política y la ley que tienen régimen especial, el Banco de la República, y las demás entidades públicas en todos los niveles administrativos, los particulares, ***las personas jurídicas y cualquier otro tipo de organización o sociedad que a cualquier título recauden, administren, manejen, dispongan o inviertan fondos, recursos del Estado y/o bienes o recursos públicos en lo relacionado con estos.*** *(Negrillas y subrayas fuera del texto original)*

Ley 610 de 2000. Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías.

"Artículo 3. Gestión fiscal. para los efectos de la presente ley, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales.

Artículo 4. Objeto de la responsabilidad fiscal. La responsabilidad fiscal tiene por objeto el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público como consecuencia de la conducta dolosa o culposa de quienes realizan gestión fiscal mediante el pago de una indemnización pecuniaria que compense el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal.

(…)

Artículo 6. Daño patrimonial al estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías.

Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público".

Ley 89 de 1993. "Por la cual se establece la Cuota de Fomento Ganadero y Lechero y se crea el Fondo Nacional del Ganado.

(…)

"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 mediados 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 procuren el fomento de la ganadería nacional y la regulación de los precios de los productos.
PARÁGRAFO 1º El Fondo deberá destinar, por lo menos un 10% de sus ingresos al fomento del consumo de leche y carne en favor de los sectores de bajos ingresos.
PARÁGRAFO 2º Los programas de investigación se realizarán con las corporaciones mixtas que hacen parte del sistema nacional de ciencia y tecnología.

(…)

Artículo 6º. *Recaudo**.** El recaudo de la Cuota de Fomento señalada en el artículo segundo será efectuado por las siguientes entidades o empresas:*

i) ***La cuota correspondiente por cabeza de ganado, al momento del sacrificio, será recaudada por los mataderos públicos o privados****, y donde éstos no existen, por las Tesorerías Municipales en el momento de expedir la guía o permiso para el sacrificio. (Negrilla fuera del texto original)*

PARÁGRAFO. Los recaudadores de la cuota mantendrán dichos recursos en una cuenta separada y están obligados a depositarlos, dentro de los diez (10) primeros días del mes siguiente al recaudo, en la cuenta especial denominada (…)"

Ley 101 de 1993. Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero

"*Capítulo V. Contribuciones Parafiscales Agropecuarias Y Pesqueras*

Artículo 29. Noción. Para los efectos de esta Ley, son contribuciones parafiscales agropecuarias y pesqueras las que, en casos y condiciones especiales, por razones de interés general, impone la ley a un subsector agropecuario o pesquero determinado para beneficio del mismo. Los ingresos parafiscales agropecuarios y pesqueros no hacen parte del Presupuesto General de la Nación".

Decreto 1071 de 2015. Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural

"Artículo 2.10.3.10.8. Registro de los recaudos. ***Los recaudadores de la Cuota de Fomento Ganadero y Lechero estarán en la obligación de informar y reportar el recaudo, así como las novedades que incidan en su operación,*** *en los formatos y de acuerdo con los procedimientos que para tal efecto diseñe y establezca la entidad administradora, los cuales serán publicados y regulados por resolución expedida a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Dichos reportes deberán ser enviados dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la fecha de vencimiento del pago de la cuota del respectivo mes". (Negrillas fuera del texto original)*

Código Penal Colombiano.

"Artículo 402. Omisión del agente retenedor o recaudador. El agente retenedor o autorretendor que no consigne las sumas retenidas o autorretenidas por concepto de retención en la fuente dentro de los dos (2) meses siguientes a la fecha fijada por el Gobierno nacional para la presentación y pago de la respectiva declaración de retención en la fuente o quien encargado de recaudar tasas o contribuciones públicas no las consigne dentro del término legal, incurrirá en prisión de cuarenta (48) a ciento ocho (108) meses y multa equivalente al doble de lo no consignado sin que supere el equivalente a 1.020.000 UVT".

Ley 1952 de 2019. Por medio de la cual se expide el código general disciplinario se derogan la ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario**.**

"*Artículo 70. Sujetos disciplinables. El presente régimen se aplica a los particulares que ejerzan funciones públicas de manera permanente o transitoria; que administren recursos públicos; que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales y a los auxiliares de la justicia. Los auxiliares de la justicia serán disciplinables conforme a este Código, sin perjuicio del poder correctivo del juez ante cuyo despacho intervengan (…)"*

Sentencia C-438/20232. Que sobre los conceptos de gestión y responsabilidad fiscal estableció:

(…)

"A partir del anterior contenido normativo, se resalta que la vigilancia y control fiscal se ejerce sobre la gestión fiscal que cumplen la administración y también los particulares que por expreso mandato legal o por delegación administrativa recauden, reciban, administren, manejen, dispongan o destinen recursos, fondos o bienes de origen o naturaleza pública.

(ix) El gestor fiscal

Como en precedencia fue anotado, según lo prevén los artículos 267 y 268 de la Constitución y sus desarrollos contenidos principalmente en las Leyes 42 de 1993 y 610 de 2000 y el Decreto Ley 267 de 2000, entre otras, son gestores fiscales tanto las entidades públicas y con ellas los servidores públicos que laboran en ellas, así como las personas jurídicas de derecho privado y los particulares que allí trabajan o, en general, todos aquellos que por habilitación legal, administrativa o contractual reciban, recauden, perciban, manejen, administren, dispongan o destinen bienes, fondos o recursos públicos y, son precisamente ellos, los mismos sujetos de control fiscal. Sobre esa base, la jurisprudencia constitucional ha entendido que la gestión fiscal a cargo de tales gestores comprende todo un universo de acciones inmersas en las denominadas "actividades económicas, jurídicas y tecnológicas" y la capacidad de realizar una o más acciones derivadas del tráfico de los recursos o bienes públicos en cumplimiento de los fines a cargo del Estado.

Entonces, los particulares también son gestores fiscales siempre y cuando tengan habilitación legal, administrativa o contractual, con capacidad decisoria frente a los fondos, recursos o bienes del patrimonio público puestos bajo su administración, manejo o destinación y bajo el entendido de que al asumir tales responsabilidades participan o contribuyen -directa o indirectamente- en la realización de los fines del Estado y, por lo tanto, se someten a los mismos principios y reglas constitucionales, legales y administrativas aplicables a las entidades públicas y a los servidores públicos que cumplen esas mismas funciones, facultades, atribuciones, deberes y obligaciones y sujetos a las mismas prohibiciones y responsabilidades que de todo ello se deriven.

Tales particulares que manejan o administran bienes y recursos de origen público por habilitación legal, administrativa o contractual, realizan gestión fiscal y, por lo tanto, deben someterse a las mismas reglas y principios aplicables a las entidades públicas y a los servidores públicos que realizan gestión fiscal.[33] *Bajo tales consideraciones, la Corte ha señalado a su vez que, independientemente de la condición pública o privada del ejecutor, para efectos de establecer la respectiva responsabilidad fiscal, "la gestión fiscal constituye*

[32] Sentencia Corte Constitucional del 30 de noviembre de 2022, EXP D-14.763 – Acción Pública de Incostitcionalidad-M.P Jorge Enrique Ibañez Najar

[33] *Cfr.* Corte Constitucional, Sentencia C-840 de 2001.

el elemento vinculante y determinante de las responsabilidades inherentes al manejo de fondos y bienes del Estado por parte de los servidores públicos y de los particulares."[34]

En conclusión, son gestores fiscales, y en caso de que se produzca un daño al patrimonio público, presuntos responsables fiscalmente, los servidores públicos y/o los particulares que por habilitación legal, administrativa o contractual manejen o administren bienes y recursos públicos y que tengan capacidad decisoria frente a los mismos por haber sido dispuestos a su cargo. En razón a ello, indistintamente de la condición pública o privada del ejecutor o del poder jurídico o fuente de la cual se derivan las obligaciones fiscalizadoras, es la gestión fiscal la que constituye el elemento decisorio y determinante de las responsabilidades inherentes al recibo, percepción, recaudo, administración, gestión, disposición o destinación de dichos bienes o recursos de naturaleza pública

Así, entonces, respecto del vínculo o poder jurídico del que se deriva el deber, facultad, función u obligación de la gestión fiscal, es necesario precisar que, por regla general, dicha calidad es atribuida por el ordenamiento jurídico, esto es, la Constitución, la ley, los actos administrativos normativos, sean ellos reguladores o reglamentarios, al atribuir las funciones, facultades, atribuciones, potestades y deberes, muchas de la cuales pueden comportar la entrega, percepción, recibo, administración, manejo, disposición, destinación y el gasto de bienes y de recursos públicos".

Manual RC—P03-M01 Manual de procedimiento de la supervisión a la gestión de recaudo y cartera

"8*. Consideraciones para el análisis de la información contable para definir el valor de la CFGL - carne*
El PGRR iniciará la supervisión solicitando acceso a los soportes contables y documentales, una vez, el Recaudador los suministre se realizará el proceso de verificación y comparación que permitan concluir el valor correspondiente a la CFGL., así:

- *Planillas de control de sacrificio diarias: con este documento se verifica el número de animales sacrificados en el mes con el resumen de sacrifico.*
- *Revisión de libros Auxiliares de Contabilidad de la CFGL: que podrían ser identificados como: FEDEGAN, FIDUAGRARIA, CUOTA DE FOMENTO GANADERO, FONDO NACIONAL DEL GANADO, CUOTA PARAFISCAL), esta cuenta se podría ubicar en una cuenta del pasivo Cuenta por pagar por concepto de CFGL:*

- *Cuenta de Ingresos por servicio de Sacrificio - 41*
- *Cuentas por pagar – 23 (Cuentas por pagar), o 24 (Impuestos gravámenes y tasas)*
- *28 (Otros pasivos como anticipos)*
- *Cuota de Fomento CFGL*

[34] Ibidem.

- *Impuesto de Degüello*

Así mismo, el PGRR podrá solicitar el informe de registro de sacrificio del INVIMA, para su comparación diaria y el resumen mensual. (Opcional si la PBA lo suministra)
Con la finalidad de encontrar coincidencia total en las cifras reportadas, en el caso de presentar diferencias el PGRR, deberá por medio de un Acta de Novedades registrar dichas diferencias soportando documentalmente según corresponda y solicitar a la planta explicación de la diferencia identificada y registrar esa información en el FR 07 Formato de Novedades. (…)"

Procedimiento RC-P02 V6.0 Procedimiento de recaudo de la Cuota de Fomento Ganadero y Lechero.

"5. Actividades

El recaudador efectúa el recaudo mensual de la CFGL conforme a la Ley 89 de 1993 y el Decreto 696 de 1994. El recaudador elabora el reporte de recaudo y consignación mensual y lo presenta en cualquiera de los bancos asignados para tal fin o a través del pago electrónico PSE por medio de la página WEB de www.fedegan.org.co. Los recursos deben ser transferidos dentro de los 10 primeros días hábiles del mes siguiente. (…)"

La Contraloría General de la República en virtud del ejercicio del control fiscal, adelantó el análisis de la información referente a la liquidación, recaudo y transferencia de la Cuota de Fomento Ganadero, por parte de la planta de Beneficio Central de Sacrificio de Risaralda S.A-CSR S.A - Planta de Beneficio Guayabito en la que se observó que, a la fecha, no se ha realizado la transferencia de la contribución parafiscal a la Federación Colombiana de Ganaderos -FEDEGAN, como gremio administrador del Fondo Nacional del Ganado.

Adicionalmente, la CGR evidenció la ausencia de procedimientos contables, de facturación y sus respectivos controles en la liquidación de la CFGL y demás obligaciones tributarias.

La cuenta de cobro expedida por FEDEGAN como administrador de la Cuota de Fomento Ganadero y posteriormente corroborada por este ente de control, es la siguiente:

Tabla 13. Cuenta de Cobro Central de Sacrificio de Risaralda S.A-CSR S.A - Planta de Beneficio Guayabito

Cuenta de cobro FNG - Central de Sacrificio de Risaralda S.A-CSR S.A - Planta de Beneficio Guayabito			
Vigencia	**Total Capital**	**Total intereses**	**Total**
2025	295.415.988	52.374.351	347.790.339
Total interés de mora por cuotas canceladas extemporáneamente			**0**
Total			**347.790.339**

Fuente: Cuenta de cobro FNG CRC202620423, elaborado por el equipo auditor

Lo anterior, se presentó por la omisión en la función de recaudador fiscal que le asiste a la planta de beneficio Central de Sacrificio de Risaralda S.A-CSR S.A - Planta de Beneficio Guayabito, al omitir el deber legal de transferencia de la cuota parafiscal de las vigencias 2023 a 2025, lo que genera menores ingresos para el Fondo Nacional del Ganado – FNG, lo que afecta la destinación específica del recurso parafiscal según lo establecido en la ley, así como la falta de seguimiento y control de la operación del sacrificio.

Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, penal, otra incidencia (DIAN) y fiscal por $347.790.339.

Respuesta de la entidad y análisis de la respuesta

La Contraloría General de la República comunicó la "*Observación No. 19. Transferencia Cuota de Fomento de Carne Central de Sacrificio de Risaralda S.A-CSR S.A - Planta de Beneficio Guayabito - Risaralda (A) (D) (P) (OI) (F)*", con radicado 2026EE0106798 de fecha 21 de mayo del 2026 al representan legal y de operación de la Central de Sacrificio de Risaralda S.A-CSR S.A - Planta de Beneficio Guayabito, dentro de la cual se otorgó un plazo de cinco (5) días hábiles contados a partir de la comunicación para que la entidad aportara los argumentos y soportes que considerara pertinentes para controvertir la situación observada.

Vencido el término establecido, no se recibió respuesta ni evidencia documental por parte de la planta de beneficio, referente a la no transferencia de los recursos correspondientes a la Cuota de Fomento Ganadero recaudada por la Central de Sacrificio de Risaralda S.A-CSR S.A - Planta de Beneficio Guayabito, obligación establecida en el artículo 6 de la Ley 89 de 1993.

Por lo anterior, se valida la observación como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, penal, otra incidencia (DIAN) y fiscal por $347.790.339.

3.4.10 Hallazgo N.º 18. Transferencia cuota de Fomento Ganadero Planta San Sebastián de Mariquita, Tolima. (A) (D_{13}) (P_{10}) (OI_8) (F_8) COH 4681 2026-1-AU-CU

Constitución Política de Colombia, 1991

"Artículo 267. La vigilancia y el control fiscal son una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, en todos los niveles administrativos y respecto de todo tipo de recursos públicos. La ley reglamentará el ejercicio de las competencias entre contralorías, en observancia de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. El control ejercido por la Contraloría General de la República será preferente en los términos que defina la ley".

Decreto 403 de 2020. Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal

"Artículo 2. Definiciones. Para los efectos de la vigilancia y el control fiscal se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

(…)

Control fiscal: Es la función pública de fiscalización de la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, que ejercen los órganos de control fiscal de manera autónoma e independiente de cualquier otra forma de inspección y vigilancia administrativa, con el fin de determinar si la gestión fiscal y sus resultados se ajustan a los principios, políticas, planes, programas, proyectos, presupuestos y normatividad aplicables y logran efectos positivos para la consecución de los fines esenciales del Estado, y supone un pronunciamiento de carácter valorativo sobre la gestión examinada y el adelantamiento del proceso de responsabilidad fiscal si se dan los presupuestos para ello.

El control fiscal será ejercido en forma posterior y selectiva por los órganos de control fiscal, sin perjuicio del control concomitante y preventivo, para garantizar la defensa y protección del patrimonio público en los términos que establecen la Constitución Política y la ley.

(…)

Sujeto de vigilancia y control: Son sujetos de vigilancia y control fiscal los órganos que integran las ramas del poder público, los órganos autónomos e independientes, los de control y electorales, los organismos creados por la Constitución Política y la ley que tienen régimen especial, el Banco de la República, y las demás entidades públicas en todos los niveles administrativos, los particulares, ***las personas jurídicas y cualquier otro tipo de organización o sociedad que a cualquier título recauden, administren, manejen, dispongan o inviertan fondos, recursos del Estado y/o bienes o recursos públicos en lo relacionado con estos.*** *(Negrillas y subrayas fuera del texto original)*

Ley 610 de 2000. Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías.

"Artículo 3. Gestión fiscal. para los efectos de la presente ley, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales.

Artículo 4. Objeto de la responsabilidad fiscal. La responsabilidad fiscal tiene por objeto el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público como consecuencia de la conducta dolosa o culposa de quienes realizan gestión fiscal mediante el pago de una indemnización pecuniaria que compense el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal.
(…)

Artículo 6. Daño patrimonial al estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías.

Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público".

Ley 89 de 1993. "Por la cual se establece la Cuota de Fomento Ganadero y Lechero y se crea el Fondo Nacional del Ganado.

(…)

"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 mediados 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 procuren el fomento de la ganadería nacional y la regulación de los precios de los productos.
PARÁGRAFO 1º El Fondo deberá destinar, por lo menos un 10% de sus ingresos al fomento del consumo de leche y carne en favor de los sectores de bajos ingresos.
PARÁGRAFO 2º Los programas de investigación se realizarán con las corporaciones mixtas que hacen parte del sistema nacional de ciencia y tecnología.
(…)

Artículo 6º. *Recaudo**.** El recaudo de la Cuota de Fomento señalada en el artículo segundo será efectuado por las siguientes entidades o empresas:*

j) ***La cuota correspondiente por cabeza de ganado, al momento del sacrificio, será recaudada por los mataderos públicos o privados****, y donde éstos no existen, por las Tesorerías Municipales en el momento de expedir la guía o permiso para el sacrificio. (Negrilla fuera del texto original)*

PARÁGRAFO. Los recaudadores de la cuota mantendrán dichos recursos en una cuenta separada y están obligados a depositarlos, dentro de los diez (10) primeros días del mes siguiente al recaudo, en la cuenta especial denominada (…)"

Ley 101 de 1993. Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero

"*Capítulo V. Contribuciones Parafiscales Agropecuarias Y Pesqueras*

Artículo 29. Noción. Para los efectos de esta Ley, son contribuciones parafiscales agropecuarias y pesqueras las que, en casos y condiciones especiales, por razones de interés general, impone la ley a un subsector agropecuario o pesquero determinado para beneficio del mismo. Los ingresos parafiscales agropecuarios y pesqueros no hacen parte del Presupuesto General de la Nación".

Decreto 1071 de 2015. Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural

"Artículo 2.10.3.10.8. Registro de los recaudos. ***Los recaudadores de la Cuota de Fomento Ganadero y Lechero estarán en la obligación de informar y reportar el recaudo, así como las novedades que incidan en su operación,*** *en los formatos y de acuerdo con los procedimientos que para tal efecto diseñe y establezca la entidad administradora, los cuales serán publicados y regulados por resolución expedida a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Dichos reportes deberán ser enviados dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la fecha de vencimiento del pago de la cuota del respectivo mes". (Negrillas fuera del texto original)*

Código Penal Colombiano.

"Artículo 402. Omisión del agente retenedor o recaudador. El agente retenedor o

autorretendor que no consigne las sumas retenidas o autorretenidas por concepto de retención en la fuente dentro de los dos (2) meses siguientes a la fecha fijada por el Gobierno nacional para la presentación y pago de la respectiva declaración de retención en la fuente o quien encargado de recaudar tasas o contribuciones públicas no las consigne dentro del término legal, incurrirá en prisión de cuarenta (48) a ciento ocho (108) meses y multa equivalente al doble de lo no consignado sin que supere el equivalente a 1.020.000 UVT".

Ley 1952 de 2019. Por medio de la cual se expide el código general disciplinario se derogan la ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario**.**

"*Artículo 70. Sujetos disciplinables. El presente régimen se aplica a los particulares que ejerzan funciones públicas de manera permanente o transitoria; que administren recursos públicos; que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales y a los auxiliares de la justicia. Los auxiliares de la justicia serán disciplinables conforme a este Código, sin perjuicio del poder correctivo del juez ante cuyo despacho intervengan (…)"*

Sentencia C-438/20235. Que sobre los conceptos de gestión y responsabilidad fiscal estableció:
(…)

"A partir del anterior contenido normativo, se resalta que la vigilancia y control fiscal se ejerce sobre la gestión fiscal que cumplen la administración y también los particulares que por expreso mandato legal o por delegación administrativa recauden, reciban, administren, manejen, dispongan o destinen recursos, fondos o bienes de origen o naturaleza pública.

(x) El gestor fiscal

Como en precedencia fue anotado, según lo prevén los artículos 267 y 268 de la Constitución y sus desarrollos contenidos principalmente en las Leyes 42 de 1993 y 610 de 2000 y el Decreto Ley 267 de 2000, entre otras, son gestores fiscales tanto las entidades públicas y con ellas los servidores públicos que laboran en ellas, así como las personas jurídicas de derecho privado y los particulares que allí trabajan o, en general, todos aquellos que por habilitación legal, administrativa o contractual reciban, recauden, perciban, manejen, administren, dispongan o destinen bienes, fondos o recursos públicos y, son precisamente ellos, los mismos sujetos de control fiscal. Sobre esa base, la jurisprudencia constitucional ha entendido que la gestión fiscal a cargo de tales gestores comprende todo un universo de acciones inmersas en las denominadas "actividades económicas, jurídicas y tecnológicas" y la capacidad de realizar una o más acciones derivadas del tráfico de los recursos o bienes públicos en cumplimiento de los fines a cargo del Estado.

[35] Sentencia Corte Constitucional del 30 de noviembre de 2022, EXP D-14.763 – Acción Pública de Incostitcionalidad-M.P Jorge Enrique Ibañez Najar

Entonces, los particulares también son gestores fiscales siempre y cuando tengan habilitación legal, administrativa o contractual, con capacidad decisoria frente a los fondos, recursos o bienes del patrimonio público puestos bajo su administración, manejo o destinación y bajo el entendido de que al asumir tales responsabilidades participan o contribuyen -directa o indirectamente- en la realización de los fines del Estado y, por lo tanto, se someten a los mismos principios y reglas constitucionales, legales y administrativas aplicables a las entidades públicas y a los servidores públicos que cumplen esas mismas funciones, facultades, atribuciones, deberes y obligaciones y sujetos a las mismas prohibiciones y responsabilidades que de todo ello se deriven.

Tales particulares que manejan o administran bienes y recursos de origen público por habilitación legal, administrativa o contractual, realizan gestión fiscal y, por lo tanto, deben someterse a las mismas reglas y principios aplicables a las entidades públicas y a los servidores públicos que realizan gestión fiscal.[36] *Bajo tales consideraciones, la Corte ha señalado a su vez que, independientemente de la condición pública o privada del ejecutor, para efectos de establecer la respectiva responsabilidad fiscal, "la gestión fiscal constituye el elemento vinculante y determinante de las responsabilidades inherentes al manejo de fondos y bienes del Estado por parte de los servidores públicos y de los particulares."*[37]

En conclusión, son gestores fiscales, y en caso de que se produzca un daño al patrimonio público, presuntos responsables fiscalmente, los servidores públicos y/o los particulares que por habilitación legal, administrativa o contractual manejen o administren bienes y recursos públicos y que tengan capacidad decisoria frente a los mismos por haber sido dispuestos a su cargo. En razón a ello, indistintamente de la condición pública o privada del ejecutor o del poder jurídico o fuente de la cual se derivan las obligaciones fiscalizadoras, es la gestión fiscal la que constituye el elemento decisorio y determinante de las responsabilidades inherentes al recibo, percepción, recaudo, administración, gestión, disposición o destinación de dichos bienes o recursos de naturaleza pública

Así, entonces, respecto del vínculo o poder jurídico del que se deriva el deber, facultad, función u obligación de la gestión fiscal, es necesario precisar que, por regla general, dicha calidad es atribuida por el ordenamiento jurídico, esto es, la Constitución, la ley, los actos administrativos normativos, sean ellos reguladores o reglamentarios, al atribuir las funciones, facultades, atribuciones, potestades y deberes, muchas de la cuales pueden comportar la entrega, percepción, recibo, administración, manejo, disposición, destinación y el gasto de bienes y de recursos públicos".

Manual RC—P03-M01 Manual de procedimiento de la supervisión a la gestión de recaudo y cartera

"8. *Consideraciones para el análisis de la información contable para definir el valor de la CFGL - carne*

[36] *Cfr.* Corte Constitucional, Sentencia C-840 de 2001.

[37] Ibidem.

El PGRR iniciará la supervisión solicitando acceso a los soportes contables y documentales, una vez, el Recaudador los suministre se realizará el proceso de verificación y comparación que permitan concluir el valor correspondiente a la CFGL., así:

- *Planillas de control de sacrificio diarias: con este documento se verifica el número de animales sacrificados en el mes con el resumen de sacrifico.*
- *Revisión de libros Auxiliares de Contabilidad de la CFGL: que podrían ser identificados como: FEDEGAN, FIDUAGRARIA, CUOTA DE FOMENTO GANADERO, FONDO NACIONAL DEL GANADO, CUOTA PARAFISCAL), esta cuenta se podría ubicar en una cuenta del pasivo Cuenta por pagar por concepto de CFGL:*

- *Cuenta de Ingresos por servicio de Sacrificio - 41*
- *Cuentas por pagar – 23 (Cuentas por pagar), o 24 (Impuestos gravámenes y tasas)*
- *28 (Otros pasivos como anticipos)*
- *Cuota de Fomento CFGL*
- *Impuesto de Degüello*

Así mismo, el PGRR podrá solicitar el informe de registro de sacrificio del INVIMA, para su comparación diaria y el resumen mensual. (Opcional si la PBA lo suministra)
Con la finalidad de encontrar coincidencia total en las cifras reportadas, en el caso de presentar diferencias el PGRR, deberá por medio de un Acta de Novedades registrar dichas diferencias soportando documentalmente según corresponda y solicitar a la planta explicación de la diferencia identificada y registrar esa información en el FR 07 Formato de Novedades. (…)"

Procedimiento RC-P02 V6.0 Procedimiento de recaudo de la Cuota de Fomento Ganadero y Lechero.

"5. Actividades
El recaudador efectúa el recaudo mensual de la CFGL conforme a la Ley 89 de 1993 y el Decreto 696 de 1994. El recaudador elabora el reporte de recaudo y consignación mensual y lo presenta en cualquiera de los bancos asignados para tal fin o a través del pago electrónico PSE por medio de la página WEB de www.fedegan.org.co. Los recursos deben ser transferidos dentro de los 10 primeros días hábiles del mes siguiente. (…)"

La Contraloría General de la República, en virtud del ejercicio del control fiscal, adelantó el análisis de la información referente a la liquidación, recaudo y transferencia de la Cuota de Fomento Ganadero, por parte de la planta de Beneficio de San Sebastián de Mariquita en la que se observa que a la fecha no se ha realizado la transferencia de la contribución parafiscal a la Federación Colombiana de Ganaderos -FEDEGAN, como gremio administrador del Fondo Nacional del Ganado.

Adicionalmente, la CGR mediante visita fiscal realizada el 29 de abril de 2026, al municipio con el objetivo de verificar la trazabilidad de los recursos, evidenció que existe una obligación pendiente con los respectivos intereses de mora conforme a la normativa vigente.

La planta de beneficio de San Sebastián de Mariquita, más allá de la composición accionaria y de los negocios jurídicos bajo los cuales se adelantaba la administración, es un activo del municipio, el cual debe adelantar el control y seguimiento de su funcionamiento y dar cumplimiento a sus obligaciones tributarias y fiscales.

De acuerdo con la cuenta de cobro expedida por Fedegan, en su calidad de administrador de la Cuota de Fomento Ganadero, y validada por este ente de control, a continuación, se presenta el detalle de la obligación financiera para el periodo comprendido entre el año 2022 y el cierre de la planta en 2024:

Tabla 14. Cuenta de Cobro Planta de beneficio Mariquita

Cuenta de cobro FNG - Planta de beneficio Mariquita			
Vigencia	**Total Capital**	**Total Intereses**	**Total**
2022	$ 93.550.000	$ 92.133.516	$ 185.683.516
2023	$ 114.408.000	$ 76.441.022	$ 190.849.022
2024	$ 24.212.500	$ 11.788.973	$ 36.001.473
Total			**$ 412.534.011**

Nota: Valores tomados a partir de la vigencia 2022- Caducidad.
Fuente: CRC202620373, elaborado por el equipo auditor

Lo anterior, se presentó por la omisión en la función de recaudador fiscal que le asiste al municipio de San Sebastián de Mariquita, respecto de la transferencia del recaudo de la cuota parafiscal dentro de los diez (10) primeros días del mes siguiente al recaudo, lo que genera menores ingresos para el Fondo Nacional del Ganado – FNG, riesgos para la destinación específica del recurso parafiscal según lo establecido en la ley, así como la falta de seguimiento y control de la operación del sacrificio.

En respuesta a la observación el Municipio de San Sebastián de Mariquita allegó soportes de las acciones tomadas para recuperar los recursos incluida la *Noticia Criminal No. 730016099093202516265* contra el administrador privado CARMAR S.A.S (NIT 900.683.440-2). Motivo por el cual se retiran las incidencias disciplinarias, penal, otra incidencia (DIAN) y fiscal.

Por lo anterior, se configura el hallazgo administrativo para el municipio de San Sebastián de Mariquita, con el fin de asegurar que se continúen las acciones de cobro pertinentes. Por consiguiente, se trasladan las incidencias disciplinarias, penal, otra incidencia (DIAN) y fiscal por cuantía de $412.534.011 de forma directa al tercero responsable, la sociedad CARMAR S.A.S quien en su calidad de administrador y recaudador omitió el cumplimiento de sus obligaciones legales.

Respuesta de la entidad

En su respuesta el Municipio de San Sebastián de Mariquita, expone los siguientes puntos:

I. OBJETO DE LA RESPUESTA

El Municipio manifiesta que su intervención busca "*demostrar que durante las vigencias observadas el Municipio de San Sebastián de Mariquita no tuvo la calidad de operador de la planta de beneficio animal, no recibió, administró ni incorporó a su patrimonio recursos correspondientes a la Cuota de Fomento Ganadero y Lechero".* Subraya que, por tanto, *"no puede ser considerado responsable del presunto detrimento patrimonial que se pretende derivar del incumplimiento de un tercero particular que ejercía de manera autónoma la explotación económica de la planta de beneficio".*

II. ANTECEDENTES RELEVANTES

La entidad explica que la planta fue entregada mediante el Contrato de Arrendamiento No. 026 de 2014 a CARMAR S.A.S., quien *"asumió la totalidad de las actividades inherentes al funcionamiento de la planta de beneficio, incluyendo la prestación del servicio de sacrificio, la administración de los ingresos derivados de la actividad económica desarrollada en la planta y el cumplimiento de las obligaciones legales, tributarias y parafiscales asociadas a dicha operación".* El Municipio rechaza la conclusión de la Contraloría sobre una incidencia de $412.534.011, afirmando que *"tal conclusión desconoce la realidad jurídica y operativa bajo la cual funcionó la planta de beneficio durante las vigencias observadas".*

III. NATURALEZA JURÍDICA DE LA CUOTA DE FOMENTO GANADERO Y LECHERO

El municipio precisa que, según la Corte Constitucional, esta cuota es una contribución parafiscal donde *"el hecho generador de la contribución está constituido por el sacrificio del ganado y que el sujeto pasivo de la obligación es el productor ganadero, quien en definitiva soporta económicamente la carga parafiscal".* Aclara que la ley *"no convierte a los mataderos o plantas de beneficio en sujetos pasivos de la contribución ni los transforma automáticamente en deudores de la obligación parafiscal. Su función consiste en actuar como agentes de recaudo".*

IV. INEXISTENCIA DE RESPONSABILIDAD FISCAL DEL MUNICIPIO

Mariquita sostiene que no hay solidaridad legal que los obligue a pagar deudas del operador privado, pues *"la solidaridad constituye una excepción al principio general de relatividad de las obligaciones y.. únicamente procede cuando ha sido expresamente establecida por la ley o por la voluntad de las partes. En consecuencia, no puede ser creada por vía interpretativa ni presumida por la autoridad fiscalizadora".* Además, señala que FEDEGÁN reconoció a CARMAR como el único deudor, por lo que invocar la responsabilidad del Municipio ahora viola el principio de buena fe: *"resulta jurídicamente improcedente que, luego de haber reconocido durante años a CARMAR como sujeto obligado, FEDEGÁN*

pretenda trasladar íntegramente al Municipio las consecuencias patrimoniales derivadas del incumplimiento de dicho operador".

V. INEXISTENCIA DE DAÑO PATRIMONIAL AL ESTADO

El Municipio argumenta que no hubo lesión a su patrimonio porque *"los recursos reclamados no pertenecen al Municipio ni constituyen rentas propias de la entidad territorial".* Adicionalmente afirma que, al ser recursos parafiscales destinados al Fondo Nacional del Ganado, *"(…) la eventual falta de recaudo o transferencia de la contribución parafiscal no puede equipararse automáticamente a una disminución del patrimonio municipal, pues los recursos reclamados nunca tuvieron la vocación jurídica de incorporarse a las finanzas del Municipio".*

VI. INTERPRETACIÓN CORRECTA DE LA LEY 89 DE 1993 Y DECRETO 2255 DE 2007

La entidad objeta la interpretación de la Contraloría, afirmando que la norma *"…no establece que el municipio responda solidariamente por las obligaciones del operador privado*". Explica que la expresión legal *"…sin perjuicio del cumplimiento de la obligación (…) garantiza la continuidad de la obligación de recaudo dentro de la operación de la planta de beneficio, pero no transforma al ente territorial en garante universal de todas las obligaciones derivadas de la conducta del operador privado".*

VII. RECONOCIMIENTO EXPRESO DE CARMAR S.A.S. COMO DEUDOR PRINCIPAL POR PARTE DE FEDEGÁN

La entidad destaca que FEDEGÁN *"conoció plenamente que la actividad de sacrificio de ganado era desarrollada materialmente por dicha sociedad y no por la administración municipal"*, y adhiere que esto se ratificó al suscribir acuerdos de pago directos con CARMAR en 2019 y 2021. El Municipio argumenta que este comportamiento proscribe actos contradictorios: *"la doctrina de los actos propios impide desconocer situaciones jurídicas derivadas de conductas previas inequívocas cuando estas han servido de fundamento para la actuación de terceros".*

VIII. IMPROCEDENCIA DE ATRIBUIR AL MUNICIPIO LAS CONSECUENCIAS ECONÓMICAS

Mariquita enfatiza que *"CARMAR S.A.S. no celebró acuerdos de pago como simple garante de obligaciones ajenas ni actuó en representación del Municipio... asumió directamente la obligación*". Además, afirma que gran parte del valor observado son intereses de mora por el incumplimiento de esos acuerdos, los cuales *"escapaban por completo a la órbita de actuación del Municipio".*

IX. ACTUACIONES DESPLEGADAS Y DENUNCIA ANTE LA FISCALÍA

La entidad afirma que *"no permaneció indiferente frente a los hechos detectados".* Según la entidad, la evidencia es que, por el contrario, *"puso en conocimiento de la Fiscalía General*

de la Nación las irregularidades detectadas, dando origen a la Noticia Criminal No. 730016099093202516265".

X. INEXISTENCIA DE CONDUCTA OMISIVA

El Municipio sostiene que actuó con transparencia y diligencia*: "no ocultó la existencia del contrato de arrendamiento... ni desarrolló actuaciones tendientes a sustraer la operación de la planta del conocimiento de las autoridades".* Concluye que *"la responsabilidad fiscal no puede construirse sobre una presunción de inactividad administrativa cuando la evidencia demuestra que la entidad territorial adoptó medidas concretas".*

XI. DEFENSA DEL PATRIMONIO PÚBLICO ANTE RECLAMACIÓN JUDICIAL

La entidad en su respuesta, informa sobre el *"proceso ejecutivo singular radicado No. 73349-31-03-002-2023-00001-00"* en Honda. Respecto a lo anterior, la entidad esgrime que controvertir la deuda es una *"actuación legítima y jurídicamente fundada orientada a la protección del patrimonio público, adoptada ante la existencia de elementos objetivos que permitían concluir que las cuotas reclamadas habían sido recaudadas por un tercero".*

XII. CONCLUSIONES Y SOLICITUD DE EXCLUSIÓN

Finalmente, el Municipio *solicita "excluir la Observación No. 21 del Informe Final de Auditoría"*. Reitera que *"no existe disposición legal que establezca una responsabilidad solidaria, subsidiaria o automática del Municipio"*.

Análisis de respuesta

Analizada la respuesta allegada por el municipio de San Sebastián de Mariquita, la Contraloría General de la República (CGR) aclara que la responsabilidad del municipio no se fundamenta únicamente en la interpretación de la Ley 89 de 1993 respecto al recaudo mensual de la Cuota de fomento Ganadero (CFG), sino que se deriva directamente de la propiedad del inmueble, el cual es un activo del ente territorial. En este sentido, la entidad propietaria tiene la obligación legal de realizar el seguimiento y control al contrato de arrendamiento del bien inmueble durante su vigencia y por ende al administrador de la planta, por lo que el daño patrimonial se origina en la omisión de supervisar la transferencia oportuna de las cuotas recaudadas por el operador CARMAR S.A.S.

La Contraloría General de la República (CGR) se permite precisar que la determinación del daño patrimonial no se fundamenta en los ingresos propios del municipio, sino a recursos públicos de destinación específica pertenecientes al Fondo Nacional del Ganado (FNG). Conforme a la Ley 610 de 2000, el daño se configura por el menoscabo de bienes o recursos públicos en general, independientemente de si estos forman parte del presupuesto municipal. En este caso, la omisión en la transferencia de la cuota parafiscal, establecida en la Ley 89 de 1993, constituye el hecho generador.

No obstante, la Contraloría reconoce las gestiones adelantadas por la administración municipal para recuperar los recursos, destacando especialmente la interposición de la *Noticia Criminal No. 730016099093202516265* contra el administrador privado CARMAR S.A.S (NIT 900.683.440-2) representada por Carlos Andrés Primo Sánchez (CC 93.437.976).

Por lo anterior, la observación se valida como hallazgo administrativo para el municipio de San Sebastián de Mariquita, con el fin de asegurar que se continúen las acciones de cobro pertinentes. Por consiguiente, se trasladan las incidencias disciplinarias, penal, otra incidencia (DIAN) y fiscal por cuantía de $412.534.011 de forma directa al tercero responsable, la sociedad CARMAR S.A.S quien en su calidad de administrador y recaudador omitió el cumplimiento de sus obligaciones legales.

3.4.11 Hallazgo N.º 19. Transferencia cuota de Fomento Ganadero Planta de Beneficio Frigorinoquia Zomac S.A.S., Casanare. (A) (D_{14}) (OI_9) (F_9) (BA_1) COH 4701 2026-1-AU-CU

Constitución Política de Colombia, 1991

"Artículo 267. La vigilancia y el control fiscal son una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, en todos los niveles administrativos y respecto de todo tipo de recursos públicos. La ley reglamentará el ejercicio de las competencias entre contralorías, en observancia de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. El control ejercido por la Contraloría General de la República será preferente en los términos que defina la ley".

Decreto 403 de 2020. Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal

"Artículo 2. Definiciones. Para los efectos de la vigilancia y el control fiscal se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:
(…)

Control fiscal: Es la función pública de fiscalización de la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, que ejercen los órganos de control fiscal de manera autónoma e independiente de cualquier otra forma de inspección y vigilancia administrativa, con el fin de determinar si la gestión fiscal y sus resultados se ajustan a los principios, políticas, planes, programas, proyectos, presupuestos y normatividad aplicables y logran efectos positivos para la consecución de los fines esenciales del Estado, y supone un pronunciamiento de carácter valorativo sobre la gestión examinada y el adelantamiento del proceso de responsabilidad fiscal si se dan los presupuestos para ello.

El control fiscal será ejercido en forma posterior y selectiva por los órganos de control fiscal, sin perjuicio del control concomitante y preventivo, para garantizar la defensa y protección del patrimonio público en los términos que establecen la Constitución Política y la ley.
(…)

Sujeto de vigilancia y control: Son sujetos de vigilancia y control fiscal los órganos que integran las ramas del poder público, los órganos autónomos e independientes, los de control y electorales, los organismos creados por la Constitución Política y la ley que tienen régimen especial, el Banco de la República, y las demás entidades públicas en todos los niveles administrativos, los particulares, ***las personas jurídicas y cualquier otro tipo de organización o sociedad que a cualquier título recauden, administren, manejen, dispongan o inviertan fondos, recursos del Estado y/o bienes o recursos públicos en lo relacionado con estos.*** *(Negrillas y subrayas fuera del texto original)*

Ley 610 de 2000. Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías.

"Artículo 3. Gestión fiscal. para los efectos de la presente ley, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales.

Artículo 4. Objeto de la responsabilidad fiscal. La responsabilidad fiscal tiene por objeto el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público como consecuencia de la conducta dolosa o culposa de quienes realizan gestión fiscal mediante el pago de una indemnización pecuniaria que compense el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal.

(…)

Artículo 6. Daño patrimonial al estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías.

Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público".

Ley 89 de 1993. "Por la cual se establece la Cuota de Fomento Ganadero y Lechero y se crea el Fondo Nacional del Ganado.

(…)

"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 mediados 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 procuren el fomento de la ganadería nacional y la regulación de los precios de los productos.
PARÁGRAFO 1º El Fondo deberá destinar, por lo menos un 10% de sus ingresos al fomento del consumo de leche y carne en favor de los sectores de bajos ingresos.
PARÁGRAFO 2º Los programas de investigación se realizarán con las corporaciones mixtas que hacen parte del sistema nacional de ciencia y tecnología.

(…)

Artículo 6º. *Recaudo. El recaudo de la Cuota de Fomento señalada en el artículo segundo será efectuado por las siguientes entidades o empresas:*

k) ***La cuota correspondiente por cabeza de ganado, al momento del sacrificio, será recaudada por los mataderos públicos o privados****, y donde éstos no existen, por las Tesorerías Municipales en el momento de expedir la guía o permiso para el sacrificio. (Negrilla fuera del texto original)*

PARÁGRAFO. Los recaudadores de la cuota mantendrán dichos recursos en una cuenta separada y están obligados a depositarlos, dentro de los diez (10) primeros días del mes siguiente al recaudo, en la cuenta especial denominada (…)"

Ley 101 de 1993. Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero

"*Capítulo V. Contribuciones Parafiscales Agropecuarias Y Pesqueras*

Artículo 29. Noción. Para los efectos de esta Ley, son contribuciones parafiscales agropecuarias y pesqueras las que, en casos y condiciones especiales, por razones de interés general, impone la ley a un subsector agropecuario o pesquero determinado para beneficio del mismo. Los ingresos parafiscales agropecuarios y pesqueros no hacen parte del Presupuesto General de la Nación".

Decreto 1071 de 2015. Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural

"Artículo 2.10.3.10.8. Registro de los recaudos. ***Los recaudadores de la Cuota de Fomento Ganadero y Lechero estarán en la obligación de informar y reportar el recaudo, así como las novedades que incidan en su operación,*** *en los formatos y de acuerdo con los procedimientos que para tal efecto diseñe y establezca la entidad administradora, los cuales serán publicados y regulados por resolución expedida a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Dichos reportes deberán ser enviados dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la fecha de vencimiento del pago de la cuota del respectivo mes". (Negrillas fuera del texto original)*

Ley 1952 de 2019. Por medio de la cual se expide el código general disciplinario se derogan la ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario**.**

"*Artículo 70. Sujetos disciplinables. El presente régimen se aplica a los particulares que ejerzan funciones públicas de manera permanente o transitoria; que administren recursos públicos; que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales y a los auxiliares de la justicia. Los auxiliares de la justicia serán disciplinables conforme a este Código, sin perjuicio del poder correctivo del juez ante cuyo despacho intervengan (…)"*

Sentencia C-438/20238. Que sobre los conceptos de gestión y responsabilidad fiscal estableció:

(…)

[38] Sentencia Corte Constitucional del 30 de noviembre de 2022, EXP D-14.763 – Acción Pública de Incostitcionalidad-M.P Jorge Enrique Ibañez Najar

"A partir del anterior contenido normativo, se resalta que la vigilancia y control fiscal se ejerce sobre la gestión fiscal que cumplen la administración y también los particulares que por expreso mandato legal o por delegación administrativa recauden, reciban, administren, manejen, dispongan o destinen recursos, fondos o bienes de origen o naturaleza pública.

(xi) El gestor fiscal

Como en precedencia fue anotado, según lo prevén los artículos 267 y 268 de la Constitución y sus desarrollos contenidos principalmente en las Leyes 42 de 1993 y 610 de 2000 y el Decreto Ley 267 de 2000, entre otras, son gestores fiscales tanto las entidades públicas y con ellas los servidores públicos que laboran en ellas, así como las personas jurídicas de derecho privado y los particulares que allí trabajan o, en general, todos aquellos que por habilitación legal, administrativa o contractual reciban, recauden, perciban, manejen, administren, dispongan o destinen bienes, fondos o recursos públicos y, son precisamente ellos, los mismos sujetos de control fiscal. Sobre esa base, la jurisprudencia constitucional ha entendido que la gestión fiscal a cargo de tales gestores comprende todo un universo de acciones inmersas en las denominadas "actividades económicas, jurídicas y tecnológicas" y la capacidad de realizar una o más acciones derivadas del tráfico de los recursos o bienes públicos en cumplimiento de los fines a cargo del Estado.

Entonces, los particulares también son gestores fiscales siempre y cuando tengan habilitación legal, administrativa o contractual, con capacidad decisoria frente a los fondos, recursos o bienes del patrimonio público puestos bajo su administración, manejo o destinación y bajo el entendido de que al asumir tales responsabilidades participan o contribuyen -directa o indirectamente- en la realización de los fines del Estado y, por lo tanto, se someten a los mismos principios y reglas constitucionales, legales y administrativas aplicables a las entidades públicas y a los servidores públicos que cumplen esas mismas funciones, facultades, atribuciones, deberes y obligaciones y sujetos a las mismas prohibiciones y responsabilidades que de todo ello se deriven.

Tales particulares que manejan o administran bienes y recursos de origen público por habilitación legal, administrativa o contractual, realizan gestión fiscal y, por lo tanto, deben someterse a las mismas reglas y principios aplicables a las entidades públicas y a los servidores públicos que realizan gestión fiscal.[39] *Bajo tales consideraciones, la Corte ha señalado a su vez que, independientemente de la condición pública o privada del ejecutor, para efectos de establecer la respectiva responsabilidad fiscal, "la gestión fiscal constituye el elemento vinculante y determinante de las responsabilidades inherentes al manejo de fondos y bienes del Estado por parte de los servidores públicos y de los particulares."*[40]

En conclusión, son gestores fiscales, y en caso de que se produzca un daño al patrimonio público, presuntos responsables fiscalmente, los servidores públicos y/o los particulares que por habilitación legal, administrativa o contractual manejen o administren bienes y

[39] *Cfr.* Corte Constitucional, Sentencia C-840 de 2001.

[40] Ibidem.

recursos públicos y que tengan capacidad decisoria frente a los mismos por haber sido dispuestos a su cargo. En razón a ello, indistintamente de la condición pública o privada del ejecutor o del poder jurídico o fuente de la cual se derivan las obligaciones fiscalizadoras, es la gestión fiscal la que constituye el elemento decisorio y determinante de las responsabilidades inherentes al recibo, percepción, recaudo, administración, gestión, disposición o destinación de dichos bienes o recursos de naturaleza pública

Así, entonces, respecto del vínculo o poder jurídico del que se deriva el deber, facultad, función u obligación de la gestión fiscal, es necesario precisar que, por regla general, dicha calidad es atribuida por el ordenamiento jurídico, esto es, la Constitución, la ley, los actos administrativos normativos, sean ellos reguladores o reglamentarios, al atribuir las funciones, facultades, atribuciones, potestades y deberes, muchas de la cuales pueden comportar la entrega, percepción, recibo, administración, manejo, disposición, destinación y el gasto de bienes y de recursos públicos".

Manual RC—P03-M01 Manual de procedimiento de la supervisión a la gestión de recaudo y cartera

"8*. Consideraciones para el análisis de la información contable para definir el valor de la CFGL - carne*
El PGRR iniciará la supervisión solicitando acceso a los soportes contables y documentales, una vez, el Recaudador los suministre se realizará el proceso de verificación y comparación que permitan concluir el valor correspondiente a la CFGL., así:

- *Planillas de control de sacrificio diarias: con este documento se verifica el número de animales sacrificados en el mes con el resumen de sacrifico.*
- *Revisión de libros Auxiliares de Contabilidad de la CFGL: que podrían ser identificados como: FEDEGAN, FIDUAGRARIA, CUOTA DE FOMENTO GANADERO, FONDO NACIONAL DEL GANADO, CUOTA PARAFISCAL), esta cuenta se podría ubicar en una cuenta del pasivo Cuenta por pagar por concepto de CFGL:*

  - ✓ *Cuenta de Ingresos por servicio de Sacrificio - 41*
  - ✓ *Cuentas por pagar – 23 (Cuentas por pagar), o 24 (Impuestos gravámenes y tasas)*
  - ✓ *28 (Otros pasivos como anticipos)*
  - ✓ *Cuota de Fomento CFGL*
  - ✓ *Impuesto de Degüello*

Así mismo, el PGRR podrá solicitar el informe de registro de sacrificio del INVIMA, para su comparación diaria y el resumen mensual. (Opcional si la PBA lo suministra)
Con la finalidad de encontrar coincidencia total en las cifras reportadas, en el caso de presentar diferencias el PGRR, deberá por medio de un Acta de Novedades registrar dichas diferencias soportando documentalmente según corresponda y solicitar a la planta

explicación de la diferencia identificada y registrar esa información en el FR 07 Formato de Novedades. (…)"

Procedimiento RC-P02 V6.0 Procedimiento de recaudo de la Cuota de Fomento Ganadero y Lechero.

"5. Actividades
El recaudador efectúa el recaudo mensual de la CFGL conforme a la Ley 89 de 1993 y el Decreto 696 de 1994. El recaudador elabora el reporte de recaudo y consignación mensual y lo presenta en cualquiera de los bancos asignados para tal fin o a través del pago electrónico PSE por medio de la página WEB de www.fedegan.org.co. Los recursos deben ser transferidos dentro de los 10 primeros días hábiles del mes siguiente. (…)"

La Contraloría General de la República, en virtud del ejercicio del control fiscal, adelantó el análisis de la información referente a la liquidación, recaudo y transferencia de la Cuota de Fomento Ganadero, por parte de la planta de Beneficio Frigorinoquia Zomac S.A.S, en la que se observa que a la fecha no se ha realizado la transferencia de la contribución parafiscal a la Federación Colombiana de Ganaderos -FEDEGAN, como gremio administrador del Fondo Nacional del Ganado.

La cuenta de cobro expedida por fedegan como administrador de la cuota de fomento ganadero y posteriormente corroborada por este ente de control, es la siguiente:

Tabla 15. Cuenta de Cobro Frigorinoquia Zomac S.A.S

Cuenta de cobro FNG -Frigorinoquia Zomac S.A.S			
Vigencia	**Total Capital**	**Total, Intereses**	**Total**
2025	$ 309.829.128	$ 41.282.706	$ 351.111.834
2026	$ 102.647.685	$ 4.281.334	$ 106.929.019
Total			$ 458.040.853
Abono realizado 2026 (beneficio de auditoría)			$ 60.815.482
Valor total:			$ 397.225.371

Fuente: Cuenta de cobro FNG CRC202620420, ajustado por el equipo auditor en consecuencia al pago reportado por Frigorinoquía S.A.S en oficio de respuesta a la Observación No. 23

Lo anterior, se presentó por la omisión en la función de recaudador fiscal que le asiste a la planta de beneficio Frigorinoquia Zomac S.A.S., respecto de la transferencia del recaudo de la cuota parafiscal dentro de los diez (10) primeros días del mes siguiente al recaudo, lo que genera menores ingresos para el Fondo Nacional del Ganado, riesgos para la destinación específica del recurso parafiscal según lo establecido en la ley, así como la falta de seguimiento y control de la operación del sacrificio.

En oficio de respuesta, Frigorinoquía reportó un pagó realizado durante el desarrollo de la actuación fiscal; en consecuencia, se determina un beneficio de auditoría por valor de $60.815.482. Por lo anterior, se configura el hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, otra incidencia (DIAN) y fiscal por cuantía de $397.225.371.

Respuesta de la entidad

En relación con la cuenta de cobro emitida por FEDEGAN, la empresa reconoce explícitamente el estado de su obligación y detalla las gestiones inmediatas realizadas para su regularización. En su comunicación, la sociedad manifestó *“FRIGORINOQUIA ZOMAC SAS., se permite manifestar que la cuenta de cobro expedida por FEDEGAN por valor de $458.040.853 refleja el estado actual de la obligación en lo que refiere a capital e intereses correspondientes a las vigencias 2025 y al corte del mes de febrero de 2026.”.* Bajo esta premisa de transparencia, validaron su responsabilidad legal *“La sociedad reconoce la existencia de la obligación y reitera su compromiso de cumplir integralmente con las contribuciones parafiscales a su cargo. En este sentido, el día 02 de junio de 2026 se efectuó un pago por valor de SESENTA MILLONES OCHOCIENTOS QUINCE MIL CUATROCIENTOS OCHENTA Y DOS PESOS ($60.815.482)”.*

Adicionalmente, puntualizaron su intención de sanear el saldo restante informando que: *"la sociedad elevó formalmente ante FEDEGAN solicitud para la suscripción de un acuerdo de pago respecto del saldo pendiente a febrero de 2026... proponiendo su cancelación en doce (12) cuotas mensuales".* Estas acciones, según la planta, deben ser valoradas por el ente de control ya que *"evidencian el reconocimiento de la obligación y la gestión efectiva adelantada para su atención y pago".*

Respecto a la presunta incidencia penal o fiscal, la compañía rechazó categóricamente cualquier señalamiento de apropiación indebida de los fondos, argumentando que los retrasos detectados obedecen estrictamente a fallos operativos "*Los recursos recaudados por concepto de Cuota de Fomento Ganadero no han sido objeto de apropiación, ni intensión alguna de sustraer recursos, no existió ocultamiento o destinación diferente por parte de la sociedad" (…) "cualquier inconsistencia, omisión o retraso que pudiera haberse presentado obedeció a circunstancias administrativas, operativas; sin que ello implique la existencia de dolo, fraude o ánimo defraudatorio".*

Frigorinoquia subrayó que, lejos de evadir su responsabilidad, *"la empresa ha venido adelantando las gestiones necesarias para atender la obligación, realizando pagos periódicos y reconociendo los intereses liquidados por el administrador del recaudo".* Finalmente, la sociedad ratificó su *"disposición de colaboración con el proceso auditor*", asegurando que todas sus actuaciones *"evidencian voluntad de cumplimiento y colaboración con las entidades de control".*

Análisis de respuesta

Analizada la respuesta emitida por FRIGORINOQUIA ZOMAC S.A.S, la CGR verificó que la planta reconoció el incumplimiento en la transferencia de la Cuota de Fomento Ganadero. Asimismo, durante el desarrollo del proceso de auditoría y mediante los soportes allegados, se constató que la planta realizó un pago a través de la plataforma PSE por valor de $60.815.482 con fecha del 2 de junio del 2026 correspondiente a la obligación parafiscal y los intereses de mora generados en marzo de 2025.

Respecto al saldo pendiente, el concesionario mediante oficio con fecha del 2 de junio de 2026 solicitó a FEDEGAN realizar un acuerdo de pago a doce (12) meses. No obstante, a pesar de la voluntad de pago manifestada, este ente de control verificó que a la fecha no se ha suscrito un acuerdo entre el recaudador y el gremio administrador del fondo.

Por lo anterior, se determina un beneficio de auditoría por valor de $60.815.482 y la observación se modifica, se retira la incidencia penal y se configura como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, otra incidencia (DIAN) y fiscal por cuantía de $397.225.371.

4.4 BENEFICIOS DEL PROCESO AUDITOR

En desarrollo de la Auditoría de Cumplimiento al Fondo Nacional del Ganado administrado por la Federación Colombia de Ganaderos (FEDEGAN) y al Instituto Colombiano Agropecuario -ICA, vigencia 2025, se identificaron los siguientes beneficios de auditoria:

- **Planta de beneficio municipio de El Banco, Magdalena**

Durante el proceso de auditoría, el municipio de El Banco Magdalena suscribió el 24 de abril de 2026, un acuerdo de pago con FEDEGAN como administrador de FNG, por un monto total de $25.142.244, más los respectivos intereses de mora, que serán liquidados al momento del pago en 18 cuotas mensuales.

Asimismo, el municipio efectuó dos pagos correspondientes a la Cuota de Fomento Ganadero, para los meses de marzo de 2026 por un monto de $ 1.668.417 y enero de 2024 por monto de $ 2.324.008, para un total de $3.992.425.

Por lo expuesto anteriormente, del proceso auditor se configuraron beneficios de auditoría cualitativo por la suscripción del acuerdo de pago por un monto de $25.142.244 y cuantitativo por el abono inicial a la deuda al momento de suscribir el acuerdo, en el mes de abril de 2026, por un de $3.992.425.

- **Planta de Beneficio Frigorinoquia Zomac S.A.S.**

En el marco de la actuación fiscal al recaudo de la CFG, la Contraloría General de la República determinó un beneficio de auditoría cuantitativo por valor de $60.815.482 a favor del Fondo Nacional del Ganado. Este monto, que cubre el capital e intereses de mora del periodo de marzo de 2025, fue pagado vía PSE el 2 de junio de 2026 por el recaudador Frigorinoquia Zomac S.A.S. como respuesta directa a la Observación No. 23. Dicha obligación formaba parte de una omisión de transferencia inicialmente identificada por un valor total de $458.040.853.

- **Planta de Beneficio Central de Alimentos La Proveedora S.A.S**

En la actuación fiscal adelantada por la CGR a la planta de beneficio Central de Alimentos La Proveedora S.A.S. como recaudador de la CFG, se consolidó un beneficio de auditoría cuantitativo por valor de $15.320.550, pago que fue transferido a la Federación Colombiana de Ganaderos el 29 de mayo de 2026. Este beneficio se fundamentó en la transferencia efectiva de recursos y la voluntad de saneamiento de las obligaciones fiscales demostrada por la planta durante la vigencia 2026.

- **Planta de Beneficio municipio de La Jagua de Ibirico**

El 16 de junio de 2026, la Federación Nacional de Ganaderos —FEDEGÁN—, en calidad de administradora del Fondo Nacional del Ganado —FNG—, remitió a esta Delegada, vía correo electrónico, la aceptación y formalización del acuerdo de pago suscrito por el Municipio de La Jagua de Ibirico, por concepto de la omisión en la transferencia de la Cuota de Fomento Ganadero y Lechero, en los siguientes términos:

Tabla 16. Acuerdo de Pago Municipio La Jagua de Ibirico

PLAZO	TOTAL
Junio 30 de 2026	$48.174.002
Agosto 30 de 2026	$28.101.500
Octubre 30 de 2026	$28.101.500
Noviembre 30 de 2026	$31.436.007
Diciembre 30 de 2026	$31.436.007
TOTAL	**$167.249.016**

Fuente: Oficio consecutivo GGE-00177 municipio de La Jagua de Ibirico, elaborado equipo auditor

No obstante, dicha comunicación fue recibida con posterioridad a la etapa de ejecución del ejercicio auditor, razón por la cual no fue incorporada dentro del análisis inicial del hallazgo.

En consecuencia, el Comité de Evaluación Sectorial, según acta 6, sesión 5, de 24 de junio de 2026, determinó desestimar el hallazgo del informe de auditoría de cumplimiento y constituir un beneficio de auditoría cualitativo, con ocasión de la suscripción del acuerdo de pago por valor de $167.249.016, más los intereses a que haya lugar.

4.5 ATENCIÓN DE DENUNCIAS Y DERECHOS DE PETICIÓN

Durante el desarrollo de la auditoría se tramitaron denuncias ciudadanas, las cuales fueron incorporadas al proceso auditor conforme a los procedimientos establecidos en la Resolución Orgánica 0665 de 2018 y a la Guía de Auditoría de Cumplimiento de la Contraloría General de la República.

Cada una de estas denuncias fue objeto de análisis técnico, jurídico y documental, con el propósito de verificar la veracidad de los hechos expuestos, su pertinencia con el objeto de control y la existencia de posibles afectaciones al patrimonio público o al cumplimiento de las normas que rigen la gestión de la entidad vigilada.

A continuación, se presenta una descripción detallada de los hechos denunciados y del trámite adelantado por el equipo auditor en cada caso, indicando las actuaciones realizadas, la información solicitada y las respuestas allegadas por la entidad, con el fin de establecer el contexto y los resultados del proceso de verificación.

4.6.1 SIPAR 2026-368093-82111-D

Mediante oficio con número de radicado 2026ER0030912, la Contraloría recibió comunicación ciudadana, en la que fueron manifestados como hechos, los siguientes:

"La actual gerente del ica Paula Andrea Cepeda Rodríguez contrato con una empresa con varias investigaciones el desarrollo del "nuevo sistema de trazabilidad bovina y bufalina de colombia" llamado sinigan 6,(…) wxxxxx axxxx es la ficha clave en todo esto ya que es el asesor de tecnologías de la gerente del ICA, quienes montaron este contrato amañado de miles de millones, creándose un detrimento patrimonial porque el nuevo sistema que vienen lanzando desde principios de este año no tiene avances significativos para sacarlo a producción (…) todo el levantamiento de información fue realizado entre unas pocas personas del area funcional de Sinigan 5, entre ellos figuran los medicos veterinarios exxxx hxxxxx dxxxxxx cxxxxx, mxxxx cxxxxx gxxxxx cxxxxxx, lxxxx kxxxxxxx dxxxx mxxxxxxxxx, lo cual fue realizado a escondidas de todo el mundo, reuniones clandestinas por directriz de la gerente y del asesor de tecnologías, no se comentó o se socializo con los demás funcionarios la creacion de este nuevo sistema el cual va ser un fiasco y pone en riesgo la sanidad animal de todo el pais, ya que este nuevo aplicativo no cuenta con todas las reglas fitosanitarias con las que el sistema actual se rige. Este grupo de personas están enterados de todas las fallas del nuevo aplicativo, el cual ha estado colapsado con el registro de usuarios, que se supone es lo primero que deben realizar todos los ganaderos. A nivel nacional este aplicativo ha presentado fallas, muchos errores (…).

(…) están migrando información del sistema viejo al sistema nuevo, el cual tiene muchos problemas a nivel de datos por errores de la aplicación y que no han sido solucionados por el área de desarrollo del ICA. Errores que llevan más de 1 año y que surgen por la generación de guias sanitarias con bono de venta automático (…).

En el momento existe una duplicidad aproximada de 25 millones de animales en el actual Sinigan, ya que Fedegan vacuna en cada ciclo 26 millones de animales y en Sinigan entre animales disponibles y animales en transito suman algo mas de 50 millones de animales. Estos errores no se han atacado de raíz y vienen afectando toda la integridad de los datos. Adicional a esto la empresa que esta a cargo del "nuevo sinigan" fue la misma que desarrollo la versión 2 de la pasarela de pagos del ica, la cual ha sido un fiasco y muchos pagos toca actualizarlo manualmente porque la pasarela no finaliza el proceso como debe ser. Muestra

de ello es que el ICA le toco habilitar un numero de whatsapp para que los ganaderos puedan enviar los soportes del pago que no se ve reflejado en la plataforma y sino se refleja el ganadero no puede imprimir la guía sanitaria y sin ese documento el camion con el ganado ya cargado no puede iniciar desplazamiento por carretera. Pero también en el actual sinigan existen fallas con el tema de facturación, (…)Todo esto lo pueden validar solicitando un backup reciente de la base de datos del actual sinigan 5 o solicitar uno usuario en el ambiente de producción y realizar consultas a las tablas de guías y de censos, mas no informes al área de tecnología del ICA ya que el jefe de la OTI ***Jxxxxxxxx axxxxx Fxxxxxxx hxxxxxx*** *y la anterior líder de tecnología de Sinigan* ***Yxxx Pxxxx Gxxxxx bxxxxxxx*** *eran sabedores de todos los problemas de Sinigan y él siempre solicita actualizar y/o ajustar manualmente* ***(lo que el sistema debería de estar haciendo automáticamente)*** *toda la información antes de responder las solicitudes de los entes de control, (…) Muestra de los problemas de facturación, es que el área financiera del ICA no ha podido realizar conciliaciones de todos los pagos de guías sanitarias por toda la información que la base de datos esta dejando de capturar de forma automática."[sic] negrilla original*

La Dirección de Vigilancia Fiscal del Sector Agropecuario incorporó esta denuncia como insumo de la "Auditoría de Cumplimiento Instituto Colombiano Agropecuario -ICA y a la Cuota de Fomento Ganadero y Lechero por parte del Fondo Nacional del Ganado administrado por la Federación Colombiana de Ganaderos -FEDEGAN"- Trazabilidad Animal.

Realizado el análisis del asunto, se dio trámite en el marco del proceso auditor a los hechos denunciados, formulando solicitud de información al Instituto Colombiano Agropecuario – ICA con radicado 2026EE0054944 del 16 de marzo de 2026 relacionada con el contrato GGC-031-2025 y su Modificatorio No.1.

Luego de adelantar el análisis de los documentos del contrato y su adenda, la CGR estableció lo siguiente:

El contrato GGC-031-2025, cuyo objeto fue la *"Prestación de servicios para renovación de licencia de uso en modalidad SAAS para la plataforma única y nuevos servicios asociados al instituto colombiano agropecuario",* comprendió la renovación de la licencia de la plataforma UnICA y, adicionalmente, la implementación de nuevos servicios asociados al ICA interoperables con dicha plataforma.

De la revisión documental realizada por la CGR al contrato en referencia se establece que, no se evidenciaron inobservancias legales y fiscales, respecto al proceso de la contratación ni su ejecución, ya que, con base a la justificación de la necesidad, se observó que esta contratación se relacionó con el desarrollo y la ejecución de actividades orientadas al cumplimiento de los objetivos del ICA, orientado en buscar un sistema que permitiera fortalecer la interoperabilidad entre los sistemas de trazabilidad animal existentes: SINIGAN, SNIITA y SIGMA, lo que se justificó como "*sistema basado en estados, reglas de validación automática y encadenamiento obligatorio de eventos, permitiendo construir de forma sistemática, auditable e inmutable la trazabilidad completa del ciclo de vida animal";* de lo

anterior, dio cuenta la supervisión con los informes respectivos dando constancia de recibo de las actividades ejecutadas por el contratista y sus soportes todos acompañados del certificado de cumplimiento y/o acta de recibido a satisfacción.

Con relación a la suscripción del modificatorio No. 1 y el pago de la adición presupuestal, la CGR da cuenta que esta se justificó en una *"especialización funcional incremental"* del sistema SINIGAN V 6.0 orientado a fortalecer la interoperabilidad entre los sistemas de trazabilidad existentes, verificar información de predios y productores, y garantizar la trazabilidad integral de bovinos y bufalinos, todo lo anterior con el modelo SaaS.

No obstante, resultado del proceso de fiscalización a la funcionalidad del SINIGAN, la CGR, validó siete hallazgos administrativos con presunta incidencia disciplinaria y penal relacionados con la información desde la versión 5.0 hasta la 6.0, los cuales corresponden a los hallazgos 1 a 7 del presente informe.

En consecuencia, esta delegada concluye que no se configura daño patrimonial ni gestión fiscal irregular, por lo que no hay mérito para iniciar proceso de responsabilidad fiscal, procediéndose al archivo de la denuncia.

4.6.2 SIPAR 2026-377324-82111-SE

Mediante oficio con número de radicado 2026ER0090863, la Contraloría recibió comunicación ciudadana, en la que fueron manifestados como hechos, los siguientes:

"(…)
(…) El ICA entregó la trazabilidad a un tercero bajo un modelo de arrendamiento tecnológico (SaaS):

(…) Los contratos GGC-031-2025 y GGC-013-2026 dicen claro que el ICA solo tiene una licencia de uso.

Todo es de Brainarts S.A.S.: La plataforma QuyCapp, donde está la vida de nuestro ganado, es propiedad privada de esa empresa.

(…) El contrato paga por acceso a infraestructura, lo que significa que el ICA no tiene los servidores. Usan escudos de Cloudflare para tapar que todo corre en nubes comerciales como Azure, fuera de cualquier control físico del Instituto.

(…) El Modificatorio No. 1 forzó una arquitectura de App Nativa que es un suicidio técnico:

(…) Exigen biometría facial y GPS en tiempo real cuando el 80% del sector rural sobrevive con señales 2G o 3G que se caen a cada rato.

(…)

Prometieron que funcionaría sin internet, pero para pagar y validar la cara del ganadero la conexión es obligatoria. Es una trampa burocrática.

(…)

En agosto de 2025 (Pago No. 2), ya estaban cobrando por el despliegue de trazabilidad, ¡pero las funciones de biometría y GPS apenas se pidieron legalmente en noviembre! ¿Cómo pagaron por algo que no se había ni contratado?

(…) El supervisor aceptó que el contratista hiciera 14 funciones críticas (biometría con la Registraduría incluida) en solo 45 días. Nadie que sepa de software cree que un sistema así se estabiliza en un mes.

La promesa rota del 2 de febrero: Certificaron que todo estaría listo y no fuera así para esa fecha, poniendo de presente que no se habían hecho pruebas.

(…)

En lugar de armar equipo, se encerraron a puerta cerrada. No dejaron que personas que conocen el SINIGAN advirtieran que la biometría y la sincronización iban a colapsar con tanto registro duplicado.

(…) Pusieron la trazabilidad nacional en manos de personal con formación ajena al sector, como la Ingeniería Ambiental, y con pocos meses de conocer el sistema la palabra trazabilidad.

(…)

Tras revisar los soportes de pago, surge el hallazgo más grave: el Certificado de Licencia de Uso CL 002. Este documento, que forma parte del licenciamiento original de QuyCapp©, ya listaba explícitamente las 14 funcionalidades (identificación de predios, registro de transportadores, movimientos, DINES, bonos de venta, etc.) como parte del producto SaaS entregado al ICA.

(…) Esto desmorona la justificación del Modificatorio No. 1 de noviembre de 2025, donde se alegó que estas eran necesidades nuevas e imprevistas para cobrar un adicional de $1.336.813.751.

(…) En la práctica, el ICA pagó una millonaria suma por adicionar funciones que el software ya tenía incorporadas y certificadas en su licencia de uso desde meses atrás.

(…) se pagó una suma millonaria por un servicio que ya estaba vigente y pagado. El nuevo contrato solo extiende la vigencia hasta el 31 de julio de 2026 (…).

(…)"

Mediante oficio de respuesta radicado SIGEDOC No. 2026EE0101321 del 14 de mayo de 2026, la CGR informó al peticionario que esta delegada asumiría conocimiento del asunto en el marco de la auditoría de cumplimiento en curso al ICA y a la Cuota de Fomento Ganadero y Lechero por parte del Fondo Nacional del Ganado administrado por FEDEGAN. En virtud de lo anterior, esta delegada con radicado 2026EE0092986 del 05 de mayo de 2026, solicitó información al ICA sobre relacionada con contrato GGC-031-2025, su modificatorio No. 1 y la puesta en marcha del SINIGAN 6.0.

Del análisis de los soportes, respecto a la soberanía de los datos, el ICA aclaró que, el modelo SaaS es una decisión estratégica que no compromete la información, estipulándose en el contrato que el almacenamiento en UNICA es de su propiedad, aunque el clausulado obliga al cliente a tener seguridad perimetral y a devolver las bases de datos destruyendo copias al terminar el contrato.

Sobre la baja señal (2G/3G), la aplicación móvil cuenta con sincronización asincrónica para zonas rurales y reportó solidez operativa en campo.

Por su parte, frente al pago de la adición por funciones que según el peticionario ya existían en la licencia CL 002, la CGR evidenció que estas obedecen a una *"especialización funcional incremental"* para cumplir con la Resolución 00017938 de 2024, explicando el ICA que en el modelo SaaS la evolución implica el fortalecimiento progresivo de capacidades existentes sobre la misma infraestructura.

Respecto a la migración de datos, la CGR en el análisis documental constató que existen inconsistencias, al respecto el ICA admite que el nuevo sistema es la herramienta para corregirlas mediante validaciones manuales de registros duplicados o bloqueados heredados del sistema anterior; adicionalmente el ICA implementó un Contact Center especializado para mitigar las interrupciones del servicio. Este Ente de Control precisa que las acciones del ICA son para mitigar situaciones futuras y no eliminan lo evidenciado en la vigencia auditada, ya que no se allegaron soportes técnicos que verifiquen la depuración integral de la versión anterior.

No obstante, resultado del proceso de fiscalización a la funcionalidad del SINIGAN, la CGR validó siete hallazgos administrativos con presunta incidencia disciplinaria y penal relacionados con la información desde la versión 5.0 hasta la 6.0, los cuales corresponden a los hallazgos 1 a 7 del presente informe.

En consecuencia, esta delegada concluye que no se configura daño patrimonial ni gestión fiscal irregular, por lo que no hay mérito para iniciar proceso de responsabilidad fiscal, procediéndose al archivo de la denuncia.

5. TABLA CONSOLIDADA DE HALLAZGOS

TIPO DE HALLAZGO	NÚMERO	VALOR ($)
ADMINISTRATIVOS	19	-
DISCIPLINARIOS	14	-
FISCALES	9	$16.628.619.967
PENALES	10	
IP	2	-
OTRA INCIDENCIA	9	-
PAS	1	-
BENEFICIO AUDITOR	5	$80.128.457