MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL

ANÁLISIS DEL SECTOR

PROCESO DE SELECCIÓN BAJO LA MODALIDAD DE CONCURSO DE MÉRITOS

OBJETO:

"Realizar una consultoría especializada con enfoque forense para evaluar la gestión contractual, financiera, contable, patrimonial y administrativa relacionada con la administración, recaudo final e inversión de las Cuotas de Fomento Ganadero y Lechero y de los recursos del Fondo Nacional del Ganado, en el marco del Contrato de Administración No. 20190001, suscrito entre el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural – MADR y la Federación Colombiana de Ganaderos – FEDEGAN."

DIRECCIÓN DE CADENAS PECUARIAS, PESQUERAS Y ACUÍCOLAS

NOVIEMBRE, 2026

BOGOTÁ D.C. – COLOMBIA

De conformidad con lo establecido en el artículo 2.2.1.1.1.6.1 del Decreto 1082 de 2015, "por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector Administrativo de Planeación Nacional":

> "*La Entidad Estatal debe hacer, durante la etapa de planeación, el análisis necesario para conocer el sector relativo al objeto del Proceso de Contratación desde la perspectiva legal, comercial, financiera, organizacional, técnica, y de análisis de riesgo. La Entidad Estatal debe dejar constancia de este análisis en los Documentos del Proceso*".

Por tanto, en atención al deber indicado en el Decreto 1082 de 2015 y atendiendo al principio de planeación, se presenta a continuación el respectivo análisis.

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural – MADR, a través de la Dirección de Cadenas Pecuarias, Pesqueras y Acuícolas, revisó el siguiente análisis de las condiciones del sector alrededor del objeto del proceso, siguiendo los lineamientos de la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente. Su propósito es identificar las condiciones económicas, técnicas y regulatorias del sector en el que se enmarca la contratación, con el fin de garantizar transparencia, eficiencia y pluralidad de oferentes.

Este análisis permite comprender la oferta y la demanda del servicio requerido por el Ministerio, evaluar los riesgos asociados y establecer lineamientos que faciliten una contratación estratégica. Se identifican el contexto del mercado, las referencias normativas aplicables, los proveedores, las condiciones económicas y las conclusiones basadas en evidencia para la toma de decisiones, de acuerdo con la Guía para la Elaboración de Estudios del Sector de Colombia Compra Eficiente (2025).[1]

1. OBJETO DE ESTUDIO

REALIZAR UNA CONSULTORÍA ESPECIALIZADA CON ENFOQUE FORENSE PARA EVALUAR LA GESTIÓN CONTRACTUAL, FINANCIERA, CONTABLE, PATRIMONIAL Y ADMINISTRATIVA RELACIONADA CON LA ADMINISTRACIÓN, RECAUDO FINAL E INVERSIÓN DE LAS CUOTAS DE FOMENTO GANADERO Y LECHERO Y DE LOS RECURSOS DEL FONDO NACIONAL DEL GANADO, EN EL MARCO DEL CONTRATO DE ADMINISTRACIÓN NO. 20190001, SUSCRITO ENTRE EL MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL – MADR Y LA FEDERACIÓN COLOMBIANA DE GANADEROS – FEDEGAN.

1 Colombia Compra Eficiente, Guía para la Elaboración de Estudios del Sector (2025), numerales 5.2.2 (MAE), 5.2.3 (demanda) y 5.2.5 (estudio de mercado). Disponible en: https://www.colombiacompra.gov.co/wp-content/uploads/2025/09/Guia-para-la-Elaboracion-de-Estudios-del-Sector-V3.pdf (consultado el 20/10/2026).

2. ASPECTOS GENERALES DEL MERCADO

La contratación de una consultoría especializada con enfoque forense, en calidad de auditoría externa, para examinar las operaciones, convenios, proyectos y la administración de recursos vinculados a FEDEGÁN como administradora del Fondo Nacional del Ganado (incluida la ejecución de los recursos parafiscales de la Cuota de Fomento Ganadero y Lechero) exige un perfil de consultoría con alto grado de especialización.

La complejidad de la cadena de ganadería bovina (carne y leche) —recaudo de la cuota sobre el sacrificio de ganado y la leche cruda, los programas, sanitario, de transferencia de tecnología en ganadería sostenible y encadenamientos productivos para carne y leche, de fomento al consumo y promoción y divulgación de los programas del Fondo Nacional del Ganado y régimen parafiscal específico— demanda que el equipo auditor posea competencias interdisciplinarias no genéricas. Por tanto, es indispensable estructurar un estudio del sector que permita:

- **Caracterizar el mercado oferente:** mapear la existencia y capacidad instalada de firmas de auditoría y consultoría especializada con experiencia comprobable en el sector agropecuario y ganadero, auditoría a recursos parafiscales y examen de contratos de administración de fondos.
- **Evaluar la capacidad jurídica, financiera y organizacional:** determinar estándares mínimos habilitantes (liquidez, endeudamiento, cobertura de intereses y patrimonio) proporcionales a la complejidad del encargo, sin generar barreras injustificadas ni limitar la concurrencia.
- **Analizar la cadena de valor y la estructura de costos:** desglosar los componentes del servicio (horas por perfil, viáticos a las regiones ganaderas, herramientas analíticas, pruebas de campo y aseguramiento de calidad), evitando desviaciones presupuestales.

Las actividades económicas están agrupadas por sectores económicos. Cada sector se refiere a una parte de la actividad económica cuyos elementos tienen características comunes, su división se realiza de acuerdo con los procesos de producción que ocurren al interior de cada uno de ellos. La economía clásica divide las actividades económicas en tres sectores, a saber[2]:

"*Sector primario o agropecuario*

2 Banco de la Republica: Disponible en: https://enciclopedia.banrepcultural.org/index.php/Sectores_econ%C3%B3micos

Es el sector que obtiene el producto de sus actividades directamente de la naturaleza, sin ningún proceso de transformación. Dentro de este sector se encuentran la agricultura, la ganadería, la silvicultura, la caza y la pesca. No se incluyen dentro de este sector a la minería y a la extracción de petróleo, las cuales se consideran parte del sector industrial.

Sector secundario o industrial
Comprende todas las actividades económicas de un país relacionadas con la transformación industrial de los alimentos y otros tipos de bienes o mercancías, los cuales se utilizan como base para la fabricación de nuevos productos.

Se divide en dos sub-sectores: industrial extractivo e industrial de transformación:

***Industrial extractivo:** extracción minera y de petróleo.*
***Industrial de transformación:** envasado de legumbres y frutas, embotellado de refrescos, fabricación de abonos y fertilizantes, vehículos, cementos, aparatos electrodomésticos, etc.*

Sector terciario o de servicios
Incluye todas aquellas actividades que no producen una mercancía en sí, pero que son necesarias para el funcionamiento de la economía. Como ejemplos de ello tenemos el comercio, los restaurantes, los hoteles, el transporte, los servicios financieros, las comunicaciones, los servicios de educación, los servicios profesionales, el Gobierno, etc. Es indispensable aclarar que los dos primeros sectores producen bienes tangibles, por lo cual son considerados como sectores productivos. El tercer sector se considera no productivo, puesto que no produce bienes tangibles; pero, sin embargo, contribuye a la formación del ingreso nacional y del producto nacional".

Una vez analizada la división, según la economía clásica, se puede inferir que el servicio del presente análisis del sector se encuentra enmarcado en el **sector terciario o de servicios**. A continuación, se realiza el análisis de la clasificación del servicio, tomando como referencia la Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIIU) y el Clasificador de Bienes y Servicios de Naciones Unidas (UNSPSC).

La Ley 89 de 1993 creó la Cuota de Fomento Ganadero y Lechero y dispuso que el Gobierno Nacional, por medio del Ministerio, contrate con FEDEGÁN su administración y recaudo final por un término no inferior a diez años (art. 7), con un plan anual de inversiones y gastos que solo puede ejecutarse si la Junta Directiva lo aprueba con el voto favorable del Ministerio (art. 8).[3] La competencia de verificación del Ministerio se desarrolla en el Decreto 1071 de 2015, cuyo artículo 2.10.1.2.1 establece que el Ministerio verificará que el recaudo de las cuotas parafiscales, los ingresos, las inversiones, los gastos y, en general, todas las operaciones ejecutadas por los fondos se hayan ajustado a sus finalidades y

3 Ley 89 de 1993, arts. 4, 5, 7, 8 y 12 (compilación ICA). Disponible en: https://compilacionmsf.ica.gov.co:4443/compilacion/docs/pdf/ley_0089_1993.pdf (consultado el 20/10/2026).

objetivos, al presupuesto y a los acuerdos de gastos aprobados, así como el adecuado cumplimiento del contrato celebrado con la entidad administradora.[4]

Por tanto, el Ministerio ejerce una función de vigilancia administrativa y seguimiento respecto de la administración de los recursos del fondo, distinta del control fiscal que corresponde a la Contraloría General de la República (Ley 89 de 1993, art. 12; cláusula décima tercera del Contrato 20190001). Las actuaciones de seguimiento y verificación del Ministerio no sustituyen ni invaden las competencias del órgano de control fiscal.

El Decreto 1071 de 2015 contempla expresamente la posibilidad de que el Ministerio utilice una auditoría externa como instrumento para el ejercicio de sus funciones de verificación. El parágrafo del artículo 2.10.1.2.1 dispone: “Para efecto de lo dispuesto en el presente artículo, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural podrá contratar los servicios de una Auditoría Externa”. Esta auditoría debe circunscribirse a la evaluación técnica de la administración y manejo de los recursos y al cumplimiento de las obligaciones correspondientes, sin atribuir al contratista facultades propias del control fiscal.[5] El artículo compila el artículo 5 del Decreto 2025 de 1996, que quedó derogado como norma autónoma por la derogatoria integral del artículo 3.1.1 del Decreto 1071; por eso se cita la norma compilada.

En el mismo sentido, el Contrato de Administración No. 20190001 asigna a esta Dirección la supervisión (cláusula vigésima séptima), el control administrativo (cláusula sexta) y el control presupuestal sobre los ingresos, inversiones y gastos (cláusula quinta, parágrafo segundo), y obliga a FEDEGÁN a llevar una contabilidad independiente del Fondo con estados financieros al cierre de cada vigencia (cláusula segunda, numeral 9) y a suministrar los informes que el Ministerio requiera (numeral 11).

A continuación, se muestran los sectores que identifican el presente proceso con la actual necesidad, de acuerdo con el Sistema de Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIIU).

Clasificación CIIU Rev. 4 A.C	
División	69 – Actividades jurídicas y de contabilidad
Grupo	692 – Actividades de contabilidad, teneduría de libros, auditoría financiera y asesoría tributaria
Clase	6920 – Actividades de contabilidad, teneduría de libros, auditoría financiera y asesoría tributaria

4 Decreto 1071 de 2015, arts. 2.10.1.1.1, 2.10.1.2.1 y 3.1.1 (compilación Jurinfo – JEP). Disponible en: https://jurinfo.jep.gov.co/normograma/compilacion/docs/decreto_1071_2015.htm (consultado el 20/10/2026).

5 Decreto 1071 de 2015, arts. 2.10.1.1.1, 2.10.1.2.1 y 3.1.1 (compilación Jurinfo – JEP). Disponible en: https://jurinfo.jep.gov.co/normograma/compilacion/docs/decreto_1071_2015.htm (consultado el 20/10/2026).

- https://linea.ccb.org.co/descripcionciiu/
- https://www.dane.gov.co/files/sen/nomenclatura/ciiu/CIIU_Rev_4_AC2020.pdf

La denominación de la clase 6920 se verificó en la consulta CIIU de la Cámara de Comercio de Bogotá.[6] Además de esta clase, se identifican como clasificaciones complementarias la 7020 – Actividades de consultoría de gestión, que es la actividad principal de dos de las firmas que cotizaron en el estudio de mercado, y, por el componente de análisis de datos del encargo, la 6209 – Otras actividades de tecnologías de información y actividades de servicios informáticos y la 6202 – Actividades de consultoría informática y actividades de administración de instalaciones informáticas.

Adicionalmente, es importante contar con las siguientes clases de la Clasificación CIIU:

7500 - Actividades veterinarias. Aplicación: Revisión especializada del componente sanitario: vacunación, diagnóstico, atención veterinaria y actividades de prevención y control sanitario.

7210 – Investigaciones y desarrollo experimental en el campo de las ciencias naturales y la ingeniería. Aplicación: Evaluación de proyectos de investigación, desarrollo tecnológico e innovación en sanidad, productividad y sostenibilidad ganadera, cuando corresponda a esta clase.

7320 – Estudios de mercado y realización de encuestas de opinión pública. Aplicación: Revisión de estudios de consumo de carne y leche, encuestas, estrategias de promoción y medición de resultados de campañas.

7310 – Publicidad. Aplicación: Evaluación de campañas de publicidad, promoción y divulgación, incluida la contratación de medios y la producción de material publicitario
Teniendo como base la *Guía para la Codificación de Bienes y Servicios* de Colombia Compra Eficiente (CCE), con el código estándar de productos y servicios de Naciones Unidas se logran identificar los productos a adquirir y su correspondiente número de producto, clase, familia, segmento y el nombre del grupo, como se muestra a continuación:

Grupo	Segmento	Familia	Clase	Nombre Producto
F – Servicios	84 – Servicios financieros y de seguros	8411 – Servicios de contabilidad y auditorías	841116 – Servicios de auditoría	84111600 – Servicios de auditoría

6 Cámara de Comercio de Bogotá, consulta CIIU Rev. 4 A.C. (división 69, grupo 692 y clase 6920). Disponible en: https://linea.ccb.org.co/descripcionciiu/ (consultado el 20/10/2026).

Grupo	Segmento	Familia	Clase	Nombre Producto
F – Servicios	84 – Servicios financieros y de seguros	8411 – Servicios de contabilidad y auditorías	841116 – Servicios de auditoría	84111601 – Auditorías de cierre del ejercicio

Teniendo como base la Guía para la Codificación de Bienes y Servicios de Colombia Compra Eficiente, se identifican además los siguientes códigos: 84111601, usado en SECOP II por ICETEX, el Ministerio del Trabajo y el Ministerio de Vivienda para auditorías de estados financieros[7]; y 84111603, que Fiduprevisora – FOMAG denomina "Servicios de auditorías internas"[8]. Para la acreditación de la experiencia se tomará como referencia la clase 841116 – Servicios de auditoría.

2.1 CONTEXTO ECONÓMICO

2.1.1 VARIABLES ECONÓMICAS

La mayor parte de la información de este numeral corresponde a las actividades profesionales, científicas y técnicas, que es la mejor aproximación estadística oficial disponible para las actividades de auditoría en Colombia.

- **ÍNDICE DE PRECIOS AL CONSUMIDOR**

Cuadro IPC Colombia

Año	IPC anual Colombia	Fuente
2022	13,12 %	DANE – Boletín IPC diciembre 2023
2023	9,28 %	DANE – Boletín IPC diciembre 2023
2024	5,20 %	DANE – Boletín IPC diciembre 2025
2025	5,10 %	DANE – Boletín IPC diciembre 2025
Septiembre 2026 (anual)	6,29 %	DANE – IPC septiembre 2026

Fuente: DANE — Índice de Precios al Consumidor

El IPC acumulado 2022-2025 es de aproximadamente 36,7 % (en cadena),[9][10] lo que representa un encarecimiento estructural de los insumos del sector servicios. En septiembre

7 Datos Abiertos, SECOP II – Contratos Electrónicos (consulta del 20/10/2026). Disponible en: https://www.datos.gov.co/resource/jbjy-vk9h.json (consultado el 20/10/2026).

8 Fiduprevisora – FOMAG, Invitación 007 de 2025 (códigos UNSPSC 84111600 y 84111603 "Servicios de auditorías internas"). Disponible en: https://www.fomag.gov.co/wp-content/uploads/2025/09/INVITACION-007-AUDITORIA-INTEGRAL.pdf (consultado el 20/10/2026).

9 DANE, boletín técnico IPC diciembre de 2023 (variación anual 2023: 9,28 %; 2022: 13,12 %). Disponible en: https://www.dane.gov.co/files/operaciones/IPC/bol-IPC-dic2023.pdf (consultado el 20/10/2026).

10 DANE, boletín técnico IPC diciembre de 2025, 8 de enero de 2026 (variación anual 2025: 5,10 %; 2024: 5,20 %). Disponible en: https://www.dane.gov.co/files/operaciones/IPC/dic2025/bol-IPC-dic2025.pdf (consultado el 20/10/2026).

de 2026 la inflación anual subió a 6,29 %.[11] El IPC sirve además como referencia para indexar los valores de contratos anteriores: los contratos de auditoría de periodos anteriores sin cláusula de ajuste pierden valor real.

- **PRODUCTO INTERNO BRUTO**

Cuadro PIB Colombia

Periodo	Variación PIB	Fuente
2024 (anual, revisado)	1,5 %	DANE – PIB IV trimestre 2025
2025 (anual)	2,6 %	DANE – PIB IV trimestre 2025
IV trimestre 2025	2,3 %	DANE – PIB IV trimestre 2025
II trimestre 2026	3,5 %	DANE – PIB II trimestre 2026
Actividades profesionales, II trim. 2026	2,6 %	DANE – PIB II trimestre 2026
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca, II trim. 2026	-2,1 %	DANE – PIB II trimestre 2026

Fuente: DANE — Cuentas Nacionales Trimestrales

El crecimiento moderado del PIB indica una economía en recuperación, con mayor actividad empresarial y mayor demanda de servicios de auditoría, sin una expansión de la oferta que contrarreste la presión de costos.[12][13] La caída de la rama agropecuaria en el segundo trimestre de 2026 es relevante para el recaudo de la cuota, no para el precio de la auditoría.

- **ENCUESTA MENSUAL DE SERVICIOS**

En julio de 2026 el subsector de actividades profesionales, científicas y técnicas (divisiones 69, 70, 71, 72, 74 y clase 7320) registró un aumento anual de 45,1 % en sus ingresos nominales y una disminución de 2,7 % en el personal ocupado (cifras provisionales).[14] Ingresos crecientes con personal decreciente sugieren un mercado operando cerca de su capacidad, lo que presiona los honorarios.

- **COMPORTAMIENTO DEL DÓLAR (TRM)**

11 DANE, Índice de Precios al Consumidor, comunicado de prensa septiembre de 2026 (variación anual 6,29 %; año corrido 5,74 %; mensual 0,37 %). Disponible en: https://www.dane.gov.co/files/operaciones/IPC/sep2026/press-IPC-sep2026.pdf (consultado el 20/10/2026).

12 DANE, comunicado de prensa PIB IV trimestre de 2025, 16 de febrero de 2026 (2025: 2,6 %; IV trimestre: 2,3 %; 2024 revisado: 1,5 %). Disponible en: https://www.dane.gov.co/files/operaciones/PIB/cp-PIB-IVtrim2025.pdf (consultado el 20/10/2026).

13 DANE, comunicado de prensa PIB II trimestre de 2026, 18 de agosto de 2026 (PIB 3,5 %; actividades profesionales 2,6 %; agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca -2,1 %). Disponible en: https://www.dane.gov.co/files/operaciones/PIB/cp-PIB-IItrim2026.pdf (consultado el 20/10/2026).

14 DANE, boletín técnico Encuesta Mensual de Servicios, julio de 2026 (actividades profesionales, científicas y técnicas: ingresos nominales +45,1 %; personal ocupado -2,7 %). Disponible en: https://www.dane.gov.co/files/operaciones/EMS/bol-EMS-jul2026.pdf (consultado el 20/10/2026).

Cuadro TRM – Tasa de cambio

Periodo	TRM (COP/USD)	Variación
Cierre 2024 (31/12/2024)	$4.409,15	—
20 de octubre de 2026	$3.156,32	-28,4 % (apreciación del peso)

Fuente: Banco de la República – Superintendencia Financiera, TRM (Datos Abiertos)

La apreciación del peso (28,4 % entre el cierre de 2024 y el 20 de octubre de 2026)[15] reduce el costo del software especializado de auditoría y de las suscripciones a plataformas internacionales que se pagan en dólares, así como los pagos de las firmas multinacionales a sus redes internacionales. Este factor modera la presión al alza, pero no compensa el impacto del salario mínimo sobre el costo total del contrato.

- **FACTOR DE VARIACIÓN DEL SMMLV**

Cuadro SMMLV en Colombia

Año	SMMLV	Incremento	Norma
2023	$1.160.000	16,0 %	Decreto 2613 de 2022
2024	$1.300.000	12,1 %	Decreto 2292 de 2023
2025	$1.423.500	9,5 %	Decreto 1572 de 2024
2026	$1.750.905	23,0 %	Decreto 1469 de 2025

Fuente: Ministerio del Trabajo — Decretos de salario mínimo 2023-2026

[16][17][18][19]El Decreto 1469 de 2025 fue suspendido provisionalmente el 12 de febrero de 2026, el Gobierno fijó el mismo valor de forma transitoria con el Decreto 0159 de 2026, y el 17 de julio de 2026 el Consejo de Estado revocó la suspensión; la sentencia de fondo está

15 Banco de la República – Superintendencia Financiera, Tasa de Cambio Representativa del Mercado, Datos Abiertos (31/12/2024: $4.409,15; 20/10/2026: $3.156,32). Disponible en: https://www.datos.gov.co/resource/32sa-8pi3.json (consultado el 20/10/2026).

16 Decreto 2613 de 2022, salario mínimo 2023 ($1.160.000). Disponible en: https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestor-normativo/norma.php?i=200172 (consultado el 20/10/2026).

17 Decreto 2292 del 29 de diciembre de 2023, salario mínimo 2024 ($1.300.000). Disponible en: https://normativa.colpensiones.gov.co/compilacion/docs/decreto_2292_2023.htm (consultado el 20/10/2026).

18 Decreto 1572 del 24 de diciembre de 2024, salario mínimo 2025 ($1.423.500), según Pérez-Llorca (fuente secundaria). Disponible en: https://www.perezllorca.com/es-co/actualidad/boletin/actualizacion-del-salario-minimo-y-subsidio-de-transporte-para-2025/ (consultado el 20/10/2026).

19 Decreto 0159 del 19 de febrero de 2026 (Diario Oficial 53.403), que en sus considerandos recoge el Decreto 1469 del 29 de diciembre de 2025 y fija $1.750.905. Disponible en: https://cancilleria.gov.co/normograma/compilacion/docs/decreto_0159_2026.htm (consultado el 20/10/2026).

pendiente.[20] Como el principal costo de la consultoría es el personal, el incremento de 23 % en 2026 es el factor de mayor presión al alza sobre el precio.

- **MERCADO LABORAL – DANE**

En agosto de 2026 la tasa de desocupación nacional fue de 9,4 % (8,6 % en agosto de 2025) y la tasa de ocupación de 57,4 %. La rama de actividades profesionales, científicas, técnicas y servicios administrativos pasó de 1.781 a 1.795 miles de ocupados.[21]

- **ÍNDICE DE SEGUIMIENTO DE LA ECONOMÍA – DANE**

En julio de 2026 el ISE creció 1,11 % anual (serie original), con un acumulado enero–julio de 2,62 %.[22] Las actividades primarias (agro, ganadería, pesca y minas) cayeron 3,72 % y restaron 0,51 puntos; las secundarias cayeron 2,29 %; y las actividades profesionales, científicas, técnicas y administrativas crecieron 0,42 %. Los honorarios de referencia dependen principalmente del salario mínimo y no del ISE; la caída de las actividades primarias es una señal sobre la base de la cuota, que afecta el riesgo y el alcance de la auditoría, no su precio.

- **ÍNDICE DE PRODUCCIÓN INDUSTRIAL (IPI)**

En julio de 2026, frente a julio de 2025, el IPI total varió -0,3 %: captación, tratamiento y distribución de agua +3,6 %; minas y canteras +2,7 %; electricidad y gas +4,1 %; industria manufacturera -2,3 %.[23] Su incidencia sobre el precio de la auditoría es indirecta y pequeña; una industria débil puede aumentar la competencia entre firmas por los contratos disponibles.

- **IMPORTACIONES**

En julio de 2026 las importaciones fueron de US$7.968,1 millones CIF, con un crecimiento de 22,9 %; las manufacturas participaron con 72,5 %, los agropecuarios, alimentos y bebidas con 13,9 % y los combustibles con 13,5 %.[24] Mayores importaciones suelen asociarse a una tasa de cambio más baja, que reduce el costo en pesos de licencias y software de las firmas.

---

20 Portafolio, 17 de julio de 2026: la Sección Segunda del Consejo de Estado revocó la suspensión provisional del Decreto 1469 de 2025; la decisión de fondo está pendiente. Disponible en: https://www.portafolio.co/economia/gobierno/el-consejo-de-estado-aun-no-decide-de-fondo-que-pasaria-si-tumba-el-aumento-del-salario-minimo-de-498438 (consultado el 20/10/2026).

21 DANE, boletín técnico Gran Encuesta Integrada de Hogares, agosto de 2026, 30 de septiembre de 2026. Disponible en: https://www.dane.gov.co/files/operaciones/GEIH/bol-GEIH-ago2026.pdf (consultado el 20/10/2026).

22 DANE, boletín técnico Indicador de Seguimiento a la Economía, julio de 2026, 18 de septiembre de 2026. Disponible en: https://www.dane.gov.co/files/operaciones/ISE/bol-ISE-jul2026.pdf (consultado el 20/10/2026).

23 DANE, boletín técnico Índice de Producción Industrial, julio de 2026, 16 de septiembre de 2026. Disponible en: https://www.dane.gov.co/files/operaciones/IPI/bol-IPI-jul2026.pdf (consultado el 20/10/2026).

24 DANE, boletín técnico Importaciones, julio de 2026, 21 de septiembre de 2026. Disponible en: https://www.dane.gov.co/files/operaciones/IMP/bol-IMP-jul2026.pdf (consultado el 20/10/2026).

- **EXPORTACIONES**

Cuadro Exportaciones por grupo

Grupo	Ago 2026 (US$ M)	Variación	Particip.	Ene–ago var.
Agropecuarios, alimentos y bebidas	1.066,8	-16,0 %	23,9 %	-4,1 %
Combustibles e industrias extractivas	1.786,1	+23,8 %	40,1 %	—
Manufacturas	892,2	+5,6 %	20,0 %	—
Otros sectores	711,1	+127,0 %	16,0 %	—
Total	4.456,2	+15,1 %	100 %	+12,8 %

Fuente: DANE — Boletín técnico Exportaciones, agosto de 2026

[25]El crecimiento de las exportaciones totales es neutral para los honorarios de la auditoría. La caída de las exportaciones agropecuarias es una señal general del agro; su incidencia sobre el recaudo de la Cuota de Fomento Ganadero y Lechero, que se causa sobre el sacrificio de ganado y la leche, debe valorarla el equipo técnico.

- **OTRAS VARIABLES QUE CONSIDEREN PERTINENTES EN EL PROCESO**

El precio de una auditoría depende del tamaño de la entidad auditada y del volumen de sus operaciones, la calidad de su control interno, el estado de la contabilidad, el alcance del trabajo, el número de sedes, la experiencia exigida al equipo, el plazo y el salario mínimo vigente. En este caso pesan especialmente el volumen de recursos del Fondo y el número de vigencias auditadas que para este caso son 2024 y 2025, que exigen muestreo con criterios de riesgo y materialidad.

2.1.2 Análisis sectorial de la cadena productiva: Fondo Nacional del Ganado

Al analizar las tendencias de crecimiento de las cadenas productivas de ganadería (carne y leche) priorizadas en este proyecto tanto a nivel mundial, nacional y local, se evidencia su papel estratégico social y productivo, en la generación de empleo, la dinamización económica rural y la sostenibilidad productiva. En este sentido, se realiza a continuación un análisis detallado del sector productivo que serán objeto del presente proceso:

> ***1. Inventario bovino y bufalino (Ciclo I de vacunación 2026).*** *Con base en el primer ciclo de vacunación contra Fiebre Aftosa y Brucelosis Bovina de 2026, a nivel nacional se registran:*

25 DANE, boletín técnico Exportaciones, agosto de 2026. Disponible en: https://www.dane.gov.co/files/operaciones/EXPORTACIONES/bol-EXPORTACIONES-ago2026.pdf (consultado el 20/10/2026).

Inventario bovino y bufalino – Ciclo I de vacunación 2026 (ICA–FEDEGÁN):

- *Bovinos:* ***29.204.521***
- *Bufalinos:* ***685.515***
- *Total animales:* ***29.890.036***
- *Predios (explotaciones):* ***596.462***
- *Productores:* ***685.332***

(Fuente: ICA – FEDEGÁN, Ciclo I de vacunación 2026)

AÑO	Inventario Total
2026	29.890.036
2025	30.344.182
2024	29.203.256
2023	29.642.539
2022	29.301.392
2021	27.973.390

Fuente: ICA, censo pecuario nacional

Variación 2026 / 2025. El inventario de la vigencia 2026 tuvo una reducción del 1,5 % respecto al registro de 2025.

2. Predios ganaderos. El consolidado nacional asciende a **596.462 predios** registrados. (Fuente: ICA – FEDEGÁN, Ciclo I de vacunación 2026)

3. Productores. El total nacional corresponde a **685.332 productores** registrados. (Fuente: ICA – FEDEGÁN, Ciclo I de vacunación 2026).

4. Sacrificio bovino. Se relacionan las cifras de la presente vigencia a agosto de 2026 y el consolidado anual, vigencias 2022 a 2025.

Sacrificio 2026			
Mes	**Cabezas**	**Peso en Pie ton**	**Peso canal/ton**
Enero	283.171	126.050	66.594
Febrero	270.673	120.411	63.743
Marzo	289.616	127.590	67.529
Abril	266.027	117.775	62.372
Mayo	280.370	123.451	65.512
Junio	278.028	122.896	65.127
Julio	293.458	129.947	68.849
Agosto	272.534	121.134	64.216
Total enero–agosto 2026	**2.233.877**	**989.255**	**523.942**
Total enero–agosto 2025	**2.254.902**	**1.006.951**	**534.151**
Variación	**-0,9%**	**-1,8%**	**-1,9%**
Diferencia	**-21.025**	**-17.696**	**-10.209**

Fuente: DANE – Encuesta de Sacrificio de Ganado (ESAG)

Consolidado anual – Sacrificio bovino

Año	Cabezas	Peso en Pie/Ton	Peso Canal/Ton
2025	3.429.975	1.530.501	811.846
2024	3.225.606	1.428.042	754.246
2023	3.085.664	1.339.544	707.004
2022	3.107.462	1.342.927	709.599

Fuente: DANE – Encuesta de Sacrificio de Ganado (ESAG)

5. Acopio formal de leche cruda (2023–2026). Hace referencia al volumen de leche cruda acopiada reportado por los agentes compradores en el marco de la Resolución 000017 de 2012. El acumulado nacional del período 2023–2026 asciende a **11.857.861.899 litros**, con los siguientes totales anuales:

- 2023: 3.326.948.967 litros
- 2024: 3.358.238.932 litros

- 2025: 3.448.961.000 litros
- 2026 (parcial): 1.723.713.000 litros
- **Acumulado 2023–2026: 11.857.861.899 litros**

(Fuente: USP-DCPPA-MADR, con base en reportes de agentes compradores bajo la Resolución 000017 de 2012).

La Cuota de Fomento Ganadero y Lechero financia programas de comercialización de carne y leche para estratos de ingresos medios y bajos, apoyo a exportaciones, investigación, capacitación y transferencia de tecnología, sanidad animal y fomento de cooperativas, entre otros; al menos 10 % de los ingresos debe destinarse al fomento del consumo de leche y carne en sectores de bajos ingresos (Ley 89 de 1993, art. 4).[26]

Según el Plan de Ingresos y Gastos 2025 del Fondo, el presupuesto total fue de $152.590.835.000, con un recaudo presupuestado de la cuota de $142.484.835.000 (carne $105.355.403.000 y leche $37.129.432.000), una contraprestación al administrador de $7.399.241.750, una partida de auditoría interna de $1.338.639.700 y una cuota de fiscalización de la Contraloría de $290.000.000.[27]

2.1.3 AGENTES QUE COMPONEN EL SECTOR.

Las entidades y organismos de carácter público, privado y mixto que componen el sector, considerando su nivel jerárquico, jurisdicción territorial y ámbito de actividades, son:

Entidad	Rol en la auditoría
CTCP – Consejo Técnico de la Contaduría Pública	Normalización técnica; conceptos sobre normas de aseguramiento.
JCC – Junta Central de Contadores	Registro, habilitación y disciplina de contadores públicos y sociedades de contadores.
Superintendencia de Sociedades	Supervisión de empresas del sector real; exige revisoría fiscal a sus vigiladas.
Superintendencia Financiera	Supervisión del sector financiero; requisitos adicionales de auditoría.
IAASB	Emisor internacional de las NIA adoptadas en Colombia (Decreto 2420 de 2015).
Contraloría General de la República	Control fiscal de los recursos parafiscales (Ley 89 de 1993, art. 12).
Ministerio de Agricultura – DCPPA	Supervisión del Contrato 20190001 y verificación del Fondo (Decreto 1071, art. 2.10.1.2.1).

26 Ley 89 de 1993, arts. 4, 5, 7, 8 y 12 (compilación ICA). Disponible en: https://compilacionmsf.ica.gov.co:4443/compilacion/docs/pdf/ley_0089_1993.pdf (consultado el 20/10/2026).

27 FEDEGÁN – FNG, Plan de Ingresos y Gastos 2025 (documento del 3 de diciembre de 2024). Disponible en: https://storage.googleapis.com/static-fedegan/FNG-Update-04012022/CONTRATACION/PIG-FNG-2025-ApJD.pdf (consultado el 20/10/2026).

FEDEGÁN – Junta Directiva del FNG	Administradora auditada y órgano de dirección de la cuota (Ley 89 de 1993, arts. 5 y 7).

2.1.4 GREMIOS Y ASOCIACIONES QUE PARTICIPAN EN EL SECTOR.

Instituto Nacional de Contadores Públicos de Colombia (INCP), organización gremial de la profesión contable que publica análisis sobre regulación de contabilidad, aseguramiento y auditoría.

2.2 CONTEXTO TÉCNICO

La consultoría que se contrata es una auditoría externa, retrospectiva y con enfoque forense: cubre toda la ejecución del Contrato 20190001, Vigencias 2024 hasta 2025, sobre los procesos del Fondo identificados en la matriz de insumos de la Dirección: gobierno corporativo, presupuesto, contabilidad y finanzas, tesorería y pagos, recaudo de la contribución, nómina, funcionamiento y contraprestación, programas y proyectos, contratación, activos e inversiones y sistemas de información.

Las firmas aplican las Normas de Aseguramiento de la Información (NIA y Código de Ética del IESBA) del Decreto 2420 de 2015. El trabajo se hace sobre extracciones completas de los sistemas contables y de recaudo con herramientas de análisis de datos, lo que exige, además de contadores públicos, perfiles en análisis de datos. Por su enfoque forense, los hallazgos deben documentarse con soportes que permitan su uso en actuaciones administrativas, fiscales, disciplinarias o judiciales, y el encargo incluye un dictamen pericial condicional, conforme al artículo 226 del Código General del Proceso o a los artículos 405 y siguientes de la Ley 906 de 2004, que solo se elaborará por orden escrita del Ministerio. Por eso el equipo debe incluir también perfiles con experiencia en auditoría forense.

El avance de la consultoría depende de que FEDEGÁN entregue la información completa y oportunamente. El anexo técnico debe prever cómo se manejan las demoras o negativas (suspensión del plazo o informe de limitaciones al alcance).

2.3 CONTEXTO REGULATORIO

El artículo 209 de la Constitución Política de 1991 dispone que la **función administrativa está al servicio de los intereses generales** y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

Ahora bien, el artículo 150 de la Carta Política establece que **corresponde al Congreso** de la República expedir las leyes, entre ellas, las que le permiten ejercer funciones como la señalada en el numeral 12, a saber: *"**Establecer** contribuciones fiscales y,*

excepcionalmente, ***contribuciones parafiscales*** *en los casos y bajo las condiciones que determine la ley"* (negrita fuera del texto original).

A su vez, el artículo 338 de la Constitución preceptúa que "**En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales y parafiscales**. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos" (negrita fuera del texto original).

CUOTAS Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES Y SU REGULACIÓN:

En concordancia con lo anterior, la Ley 101 de 1993, *"Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero"*, se fundamenta, entre otros propósitos, en el de *"determinar las condiciones de funcionamiento de las cuotas y contribuciones parafiscales para el sector agropecuario y pesquero"* (negrita fuera del texto original).

Asimismo, el capítulo 5 de dicha ley se dedica a desarrollar las contribuciones parafiscales agropecuarias y pesqueras y en el artículo 29 indica como noción de éstas lo siguiente:

> *"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 su propio beneficio.***
>
> *Los ingresos parafiscales agropecuarios y pesqueros no hacen parte del Presupuesto General de la Nación"* (negrita fuera del texto original).

A su vez, el artículo 30, con relación a la administración y recaudo, señala:

> *"****La administración de las contribuciones parafiscales agropecuarias y pesqueras se realizará directamente por las entidades gremiales que reúnan condiciones de representatividad*** *nacional de una actividad agropecuaria o pesquera determinada y que hayan celebrado un contrato especial con el Gobierno Nacional, sujeto a los términos y procedimientos de la ley que haya creado las contribuciones respectivas.*
>
> *Las colectividades beneficiarias de contribuciones parafiscales agropecuarias y pesqueras también podrán administrar estos recursos a través de sociedades fiduciarias, previo contrato especial con el Gobierno Nacional; este procedimiento también se aplicará en casos de declaratoria de caducidad del respectivo contrato de administración"* (negrita fuera del texto original).

Es así como la norma anteriormente citada establece que las contribuciones parafiscales agropecuarias y pesqueras serán administradas por entidades gremiales con representatividad nacional que celebren un contrato especial con el Gobierno y,

alternativamente, prevé que estos recursos podrán ser gestionados mediante sociedades fiduciarias, bajo las mismas condiciones contractuales.

De otra parte, el artículo 31 de la misma ley dispone que:

> *"**Los recursos que se generen por medio de contribuciones parafiscales agropecuarias y pesqueras deben ser invertidos** en los subsectores agropecuario o pesquero que los suministra, con sujeción a los objetivos siguientes:*
>
> *1. Investigación y transferencia de tecnología, y asesoría y asistencia técnicas.*
>
> *2. Adecuación de la producción y control sanitario.*
>
> *3. Organización y desarrollo de la comercialización.*
>
> *4. Fomento de las exportaciones y promoción del consumo.*
>
> *5. Apoyo a la regulación de la oferta y la demanda para proteger a los productores contra oscilaciones anormales de los precios y procurarles un ingreso remunerativo.*
>
> *6. Programas económicos, sociales y de infraestructura para beneficio del subsector respectivo"* (negrita fuera del texto original).

Por su parte, el artículo 32 de la misma norma dispone:

> *"ARTÍCULO 32. FONDOS PARAFISCALES AGROPECUARIOS O PESQUEROS. **Los recursos provenientes de contribuciones parafiscales agropecuarias y pesqueras y los patrimonios formados por éstos, constituirán Fondos especiales** en las entidades administradoras, las cuales estarán obligadas a manejarlos en cuentas separadas, de modo que no se confundan con los recursos y patrimonio propios de dichas entidades"* (negrita fuera del texto original).

Adicionalmente, de conformidad con el inciso segundo del artículo 33, corresponde a las entidades administradoras del Fondo elaborar presupuestos anuales de ingresos y gastos, los cuales deben ser aprobados por sus órganos directivos, de conformidad con las disposiciones legales y contractuales, con el voto favorable del (de la) ministro(a) de Agricultura y Desarrollo Rural o su delegado(a). En el caso del Fondo Nacional del Ganado, el artículo 8 de la Ley 89 de 1993 exige igualmente el voto favorable del Ministerio para aprobar el plan de inversiones y gastos.

De conformidad con las disposiciones anteriormente relacionadas, la Ley General de Desarrollo Agropecuario establece que los recursos parafiscales deben invertirse en el mismo subsector que los genera, orientados, como señala su artículo 31, a fines como investigación, comercialización, control sanitario y estabilidad de precios. De igual forma, como dispone el artículo 33 de la misma norma, las entidades administradoras deben elaborar presupuestos anuales aprobados por sus órganos directivos, con el voto favorable del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Por su parte, el artículo 29 del Decreto 111 de 1996, Estatuto Orgánico del Presupuesto, dispone en relación con las contribuciones parafiscales:

> *"**Son contribuciones parafiscales los gravámenes establecidos con carácter obligatorio por la ley, que afectan a un determinado y único grupo social o económico y se utilizan para beneficio del propio sector.** El manejo, administración y ejecución de estos recursos se hará exclusivamente en la forma dispuesta en la ley que los crea y se destinarán sólo al objeto previsto en ella, lo mismo que los rendimientos y excedentes financieros que resulten al cierre del ejercicio contable (…)" (negrita fuera del texto original).*

CUOTA DE FOMENTO GANADERO Y LECHERO Y FONDO NACIONAL DEL GANADO:

La Ley 89 de 1993 creó la contribución parafiscal para el fomento del sector ganadero y lechero, que se rige por las condiciones allí estipuladas y por el numeral 12 del artículo 150 de la Constitución Política (artículo 1), y estableció la Cuota de Fomento Ganadero y Lechero (artículo 2). El artículo 2, modificado por el parágrafo 2 del artículo 16 de la Ley 365 de 1997, dispone:[28]

> *"(…) **A partir del 1 de enero de 1998 la contribución de que trata el artículo 2o. de la Ley 89 de 1993, será del 0.75% y del 75% de un salario diario mínimo legal vigente, por concepto de leche y carne respectivamente.** Los recursos correspondientes a este incremento se asignarán en un 50% al Programa Nacional de Erradicación de Aftosa, mientras se cumplen los objetivos de la presente ley. El restante 50% se destinará a la constitución de un fondo de estabilización para el fomento de la exportación de carne y leche y sus derivados en los términos establecidos en el Capítulo VI de la Ley 101 de 1993" (negrita fuera del texto original).*

El artículo 3 de la misma ley creó la cuenta especial Fondo Nacional del Ganado para el manejo de los recursos provenientes del recaudo de la cuota, y el artículo 4 dispone que estos recursos podrán ser utilizados preferiblemente en:

> *"1. La comercialización de carne y leche destinada a los estratos sociales de medianos y bajos ingresos.*
>
> *2. El apoyo a la exportación de ganado, carne y leche.*
>
> *3. Cofinanciar la inversión en infraestructura física y social complementaria en las zonas productoras.*
>
> *4. La investigación científica y tecnológica y la capacitación en el sector pecuario.*

28 Ley 89 de 1993, arts. 4, 5, 7, 8 y 12 (compilación ICA). Disponible en: https://compilacionmsf.ica.gov.co:4443/compilacion/docs/pdf/ley_0089_1993.pdf (consultado el 20/10/2026).

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" (negrita fuera del texto original).

El artículo 5 de la misma ley establece la Junta Directiva del Fondo, presidida por el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural o su delegado, de la que forman parte, entre otros, el Presidente de FEDEGÁN y **dos representantes elegidos por la Junta Directiva de FEDEGÁN, uno escogido del sector de carne y otro del sector lechero**. El artículo 8 dispone que la entidad administradora elabora anualmente el plan de inversiones y gastos, que requiere la aprobación de la Junta Directiva con el voto favorable del Ministerio, y el artículo 12 dispone que la entidad administradora rinde cuentas a la Contraloría General de la República sobre la inversión de los recursos.

A diferencia de otros subsectores, el artículo 7 de la Ley 89 de 1993 designa a la Federación Colombiana de Ganaderos – FEDEGÁN como la entidad con la cual el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, contratará la administración y recaudo final de la cuota, por un término no inferior a diez (10) años y con una contraprestación del cinco por ciento (5 %) del recaudo anual. La Corte Constitucional, mediante la Sentencia C-678 de 1998, declaró exequible el artículo 7 de manera

condicionada, supeditada a que se garantice la estructura democrática de FEDEGÁN, de modo que quienes pagan la cuota participen en su administración y recaudo.

En la misma línea, la Corte Constitucional, en la Sentencia C-191 de 1996, citada en los considerandos del Contrato 20190001, señaló que ha de exigirse "**que las entidades que manejan contribuciones parafiscales elijan a sus representantes y directivos por medios democráticos**" (negrita fuera del texto original).

En consecuencia, el Ministerio debe verificar las condiciones de representatividad de la entidad administradora conforme al Decreto 1222 de 2025, "Por el cual se reglamenta el artículo 30 de la Ley 101 de 1993 en lo relacionado con las condiciones de representatividad nacional de una actividad (…)". El artículo 3 de dicho decreto adicionó el Título 7 de la Parte 10 del Libro 2 del Decreto 1071 de 2015, cuyo artículo 2.10.7.1.1 dispone:

> *"ARTÍCULO 2.10.7.1.1. VERIFICACIÓN DE CONDICIONES DE REPRESENTATIVIDAD NACIONAL. Las direcciones del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural a cargo de la supervisión de los contratos especiales de administración, o quien haga sus veces, anualmente verificarán y emitirán un informe público sobre las cantidades y condiciones de afiliación e inclusión de los sujetos pasivos de la parafiscalidad agropecuaria y pesquera, identificando las condiciones equitativas de acceso a la representatividad en la administración e inversión de recursos, y obtención de beneficios para los diferentes sujetos que los suministran, promoviendo el desarrollo rural y agroindustrial del sector, con especial enfoque en su impacto en los contribuyentes mujeres rurales, pequeños y medianos productores, jóvenes rurales, los y las campesinas víctimas del conflicto armado interno y usuarios de la economía campesina, familiar y comunitaria (ACFC), así como sus diferentes formas organizativas."*

Por su parte, el artículo 2.10.7.1.2 del mismo decreto establece:

> *"ARTÍCULO 2.10.7.1.2. CONDICIONES ADMINISTRATIVAS PARA LA PROGRESIVIDAD EN LA REPRESENTATIVIDAD. En la administración y gestión de recursos del recaudo parafiscal se deberá propender por la progresividad en la ampliación de las condiciones de representatividad con el propósito, entre otros, de lograr la paridad en los términos definidos por el Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. PARÁGRAFO. La Secretaría General del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural antes del 31 de diciembre de 2025, modificará el manual de contratación incluyendo criterios para verificar las garantías mínimas especificadas en este decreto."*

Adicionalmente, el Título 4 de la Parte 10 del Libro 2 del Decreto 1071 de 2015, sustituido por el artículo 2 del Decreto 1222 de 2025, establece las garantías democráticas mínimas que deben cumplirse en la elección de los miembros de los órganos directivos de los fondos

de fomento, entre ellas: la garantía democrática en la elección (artículo 2.10.4.1.4); los procesos de elección a cargo del contratista administrador (artículo 2.10.4.1.6); las garantías de representación mínima, según las cuales los órganos directivos estarán conformados en al menos un 50 % por mujeres y al menos uno de sus miembros deberá reunir las condiciones de pequeño productor de una región subrepresentada o pertenecer a la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria (artículo 2.10.4.1.8), y los requisitos mínimos de los candidatos (artículo 2.10.4.1.10). Para el Fondo Nacional del Ganado, el parágrafo tercero de la cláusula séptima del Contrato 20190001 obliga a FEDEGÁN a aplicar este Título en la elección de los miembros de la Junta Directiva de la Cuota distintos de los que representan a entidades públicas.

Finalmente, el parágrafo 3 del artículo 2.10.4.1.4 dispone que *"El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural incluirá en los contratos y otras adjudicaciones o designaciones y actos administrativos para la administración de fondos de fomento, y en general de recursos de la parafiscalidad agropecuaria, clausulados que establezcan como causal de incumplimiento la aplicación de las garantías mínimas democráticas aquí establecidas"*.

El Contrato 20190001 incorporó también la verificación periódica de la representatividad: la cláusula tercera, numeral 4, encarga a la Dirección de Cadenas Pecuarias, Pesqueras y Acuícolas un estudio técnico a los cinco años de ejecución, y la cláusula vigésima sexta dispone:

> *"**CLÁUSULA VIGÉSIMA SEXTA.- REPRESENTATIVIDAD**: En caso de que el análisis realizado por la Dirección de Cadenas Pecuarias, Pesqueras y acuícolas, establecido en el numeral 4 de la Cláusula Tercera del presente contrato, indique que los criterios de representatividad del sector pecuario y de organización y estructura democrática a nivel nacional son diferentes a los resultados obtenidos en el estudio técnico que sustentó el presente contrato, esto es, que FEDEGAN no mantenga la representatividad a nivel nacional en el sector ganadero, bovino y bufalino, **el presente contrato terminará anticipadamente**, procediendo el Ministerio a entregar la administración de la cuota de fomento ganadero y lechero, conforme el resultado del respectivo estudio técnico" (negrita fuera del texto original).*

Por su parte, el capítulo VII del *Manual de Contratación, Supervisión e Interventoría* del MADR dispone que la *"Corte Constitucional, mediante Sentencia C-543 de 2001, al resolver una acción pública de inconstitucionalidad contra los artículos 20 y 33 (parciales) de la Ley 9 de 1991, el artículo 4 de la Ley 66 de 1942, el artículo 2 de la Ley 11 de 1972 y el artículo 10 del Decreto 2078 de 1940, precisó que **en la medida en que el legislador no señale la Entidad encargada de la gestión de la contribución parafiscal, corresponderá al Gobierno la designación de la misma**; y que la misma regla se ha de seguir cuando la institución inicialmente determinada por el legislador, no reúna los requisitos de*

representatividad y escogencia democrática de los correspondientes órganos de dirección o esas características hayan perdido su vigencia en el tiempo" (negrita fuera del texto original).

Asimismo, el referido manual establece en el mismo capítulo:

> *"[E]l Consejo de Estado colombiano, ha señalado que* ***los contratos especiales de administración de las contribuciones parafiscales agropecuarias, se encuentran sometidos a las reglas del derecho público****, no solamente por tratarse del manejo de recursos que tienen esa naturaleza por parte de los particulares, sino porque, como lo ha señalado la Corte Constitucional, en esta clase de contratos interviene el órgano legislativo en su proceso de celebración, mediante la expedición de leyes que en forma previa autorizan al ejecutivo para acordar y perfeccionar los contratos"* (negrita fuera del texto original).

VIGILANCIA ADMINISTRATIVA.

El artículo 12 de la Ley 89 de 1993 dispone que la entidad administradora rendirá cuentas a la Contraloría General de la República sobre la inversión de los recursos, y la cláusula décima tercera del Contrato 20190001 reitera este control fiscal, sin perjuicio de la vigilancia administrativa que el Ministerio ejerce en cualquier momento.

En desarrollo de la vigilancia administrativa, el Ministerio debe verificar que la administración e inversión de los recursos se ajuste a las finalidades y objetivos legalmente establecidos.

De conformidad con lo señalado en el artículo 2.10.1.2.1 del Decreto 1071 de 2015, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural verificará que el recaudo de las cuotas parafiscales, los ingresos, las inversiones, los gastos y, en general, las operaciones ejecutadas por los Fondos se hayan ajustado a sus finalidades y objetivos, al presupuesto y a los acuerdos de gastos aprobados. Igualmente, verificará el adecuado cumplimiento del contrato con la entidad administradora, y el parágrafo de la misma norma prevé que **el Ministerio "podrá contratar los servicios de una Auditoría Externa"** para este fin. El artículo 2.10.1.1.1 regula, a su vez, la auditoría interna de los fondos.[29]

Por lo antes expuesto, es claro que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural es competente para el ejercicio de la vigilancia administrativa sobre la gestión del Fondo Nacional del Ganado, de conformidad con lo establecido en la normativa vigente y el contrato actualmente suscrito.

El Contrato de Administración No. 20190001 se suscribió el 4 de enero de 2019 con un plazo de diez (10) años (cláusula décima cuarta) y fue objeto de la Modificación No. 1 del 6

29 Decreto 1071 de 2015, arts. 2.10.1.1.1, 2.10.1.2.1 y 3.1.1 (compilación Jurinfo – JEP). Disponible en: https://jurinfo.jep.gov.co/normograma/compilacion/docs/decreto_1071_2015.htm (consultado el 20/10/2026).

de febrero de 2019, que solo cambió la conformación del Comité Técnico (cláusula novena). En este punto, resulta relevante traer a colación lo dispuesto en dicho contrato, que, al respecto, señala:

> *"**CLÁUSULA QUINTA. - VIGILANCIA ADMINISTRATIVA: La vigilancia administrativa de los recursos de la Cuota de fomento ganadero y lechero, administrada por FEDEGAN, será ejercida por EL MINISTERIO**, a través del delegado del Señor Ministro en la Junta Directiva de la Cuota, con el apoyo técnico de la Director (a) de Cadenas Pecuarias, Pesqueras y Acuícolas.*
>
> ***PARÁGRAFO PRIMERO:** Como instrumento de Control y Seguimiento para el ejercicio de la Vigilancia Administrativa se dispondrá de los Informes de Auditoría que para el efecto presente el Auditor Interno de la Cuota de fomento ganadero y lechero, contratado para el efecto, para lo cual, presentará trimestralmente informes relacionados con el recaudo, ejecución física e inversión de los programas y proyectos que se financien con los recursos de la Cuota Parafiscal.*
>
> ***PARÁGRAFO SEGUNDO:** El Director (a) de Cadenas Pecuarias, Pesqueras y Acuícolas efectuará el control presupuestal sobre los ingresos, inversiones y gastos, de conformidad con la normatividad vigente y las autorizaciones y lineamientos establecidos por la Junta Directiva de la Cuota de fomento ganadero y lechero y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (…)*
>
> ***CLÁUSULA SEXTA.- CONTROL ADMINISTRATIVO DEL CONTRATO**: Todos los trámites relacionados con la ejecución y los trámites administrativos que se generen en desarrollo del contrato; estarán a cargo del Director (a) de Cadenas Pecuarias, Pesqueras y Acuícolas.*
>
> ***CLÁUSULA VIGÉSIMA SÉPTIMA.- SUPERVISIÓN.** La supervisión del presente contrato estará a cargo del Director de Cadenas Pecuarias, Pesqueras y Acuícolas, o quien designe por escrito la ordenadora del gasto" (negrita fuera del texto original).*

Con lo anterior, queda claro que el Ministerio se encuentra facultado para vigilar administrativamente el recaudo, ingresos, inversiones, gastos y demás operaciones ejecutadas por los fondos parafiscales, a través de la figura que considere pertinente para este fin, como es el caso que ocupa el presente proceso contractual.

RÉGIMEN DE CONTRATACIÓN:

- Ley 80 de 1993 (art. 32, num. 2, contrato de consultoría), Ley 1150 de 2007 (art. 2, num. 3, concurso de méritos para la selección de consultores) y Decreto 1082 de 2015 (arts. 2.2.1.2.1.3.1 y siguientes, concurso de méritos).

REGULACIÓN DE LA ACTIVIDAD DEL PROVEEDOR:

- Ley 43 de 1990 (profesión de contador público), Ley 1314 de 2009 (principios y normas de contabilidad, información financiera y aseguramiento) y Decreto 2420 de 2015 (normas de aseguramiento de la información).
- Código General del Proceso (Ley 1564 de 2012), art. 226, y Ley 906 de 2004, arts. 405 y siguientes, sobre el dictamen pericial.

REGULACIÓN TRANSVERSAL:

- Ley 1581 de 2012, protección de datos personales: la auditoría tratará datos de empleados, contratistas y productores.

2.4 OTROS CONTEXTOS

No se identifican factores ambientales o sociales que incidan en la prestación de este servicio. En el ámbito institucional, el proceso se adelanta en un contexto de revisión pública de los recursos parafiscales del sector, por lo que se recomienda exigir una declaración de ausencia de conflictos de interés con FEDEGÁN y sus directivos, incluido no haber sido auditor interno o revisor fiscal del Fondo o de FEDEGÁN desde 2019.

3. ESTUDIO DE LA DEMANDA

3.1 ANÁLISIS HISTÓRICO DEL MINISTERIO

El Ministerio, en los últimos seis años, ha realizado los siguientes procesos de contratación relacionados con auditoría, adjudicados en los siguientes términos (fuente: Datos Abiertos SECOP II):[30][31]

Núm. DE PROCESO	MADR-CM-002-2023 (contrato MADR-535-2023)	MADR-CM-001-2025 (contrato 20250707)	Contrato 20250646 de 2025
MODALIDAD	Concurso de méritos abierto	Concurso de méritos abierto	Contratación directa
ESTADO DEL PROCESO	Adjudicado	Adjudicado	Celebrado
PLAZO	60 días (contrato del 15/09/2023 al 18/11/2023)	5 meses (contrato del 11/08/2025 al 31/12/2025)	Del 24/06/2025 al 31/12/2025

30 Datos Abiertos, SECOP II – Contratos Electrónicos (consulta del 20/10/2026). Disponible en: https://www.datos.gov.co/resource/jbjy-vk9h.json (consultado el 20/10/2026).

31 Datos Abiertos, SECOP II – Procesos de Contratación (consulta del 20/10/2026). Disponible en: https://www.datos.gov.co/resource/p6dx-8zbt.json (consultado el 20/10/2026).

Núm. DE PROCESO	MADR-CM-002-2023 (contrato MADR-535-2023)	MADR-CM-001-2025 (contrato 20250707)	Contrato 20250646 de 2025
CÓDIGO UNSPSC	84111600	80111600 (código registrado en SECOP; no corresponde a auditoría)	No disponible en Datos Abiertos
OBJETO	Auditoría externa a los estados financieros del proyecto Construyendo Capacidades Empresariales Rurales, Confianza y Oportunidad (convenio FIDA I-871-CO / E-10-CO y donación I-C-360-CO).	Auditoría externa para verificar el estado actual del Programa de Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social y Prioritario.	Servicios profesionales para apoyar la gestión de auditoría y seguimiento que debe realizar el Ministerio a los fondos parafiscales y a los programas de vivienda de interés social rural.
PRESUPUESTO	$110.750.000	$9.000.000.000	$43.400.000
GARANTÍAS	Seriedad de la oferta, cumplimiento y calidad del servicio	No disponible en Datos Abiertos	No disponible en Datos Abiertos
EXPERIENCIA EN NÚMERO DE CONTRATOS	No disponible en Datos Abiertos	No disponible en Datos Abiertos	N/A
MIPYME	SÍ	No disponible en Datos Abiertos	N/A
EMPRENDIMIENTO Y/O EMPRESA DE MUJERES	N/A	No disponible en Datos Abiertos	N/A
CRITERIOS DIFERENCIALES PARA EMPRENDIMIENTO Y/O EMPRESA DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD	N/A	No disponible en Datos Abiertos	N/A
OFERENTES	MGI Páez Asociados y Cía. S.A.S.; BDO Audit S.A.S. BIC; Amézquita & Cía. S.A.S.	1 oferta	N/A
ADJUDICATARIO	Amézquita & Cía. S.A.S. (NIT 860.023.380)	Consorcio AUDIVIV	Persona natural
Porcentaje de Mejora (Selección Abreviada por Subasta Inversa y Bolsa de productos)	N/A	N/A	N/A
LINK DEL PROCESO	https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/OpportunityDetail/Index?noticeUID=CO1.NTC.4895818	https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/OpportunityDetail/Index?noticeUID=CO1.NTC.8428602	No disponible en Datos Abiertos

Los procesos muestran que el Ministerio ha contratado sus auditorías externas por concurso de méritos abierto. La de 2023 recibió tres ofertas; la de 2025, por $9.000 millones, recibió una sola, lo que indica riesgo de baja pluralidad en procesos de alto valor. El proceso de 2025 se registró con el código 80111600, que no corresponde a auditoría y no debe replicarse. Los valores históricos que se usen como referencia deben indexarse con el IPC.[32]

3.2 ANÁLISIS DE DEMANDA - MODELO DE ABASTECIMIENTO ESTRATÉGICO

El Ministerio ha celebrado diversos procesos de contratación de servicios asociados a auditorías. El Modelo de Abastecimiento Estratégico de Colombia Compra Eficiente, filtrado por el periodo 01/01/2020 a 08/09/2026, el código 841116 y valores de $0 a $1.000.000.000, muestra que el Ministerio contrató en cuatro oportunidades este tipo de servicios por $311.412.398: un proceso competitivo ($110.750.000, 36 %) y tres contrataciones directas ($200.662.398, 64 %). Ese filtro no captura el proceso MADR-CM-001-2025 ($9.000 millones) por su valor y porque se registró con el código 80111600.

3.3 PROCESOS DE OTRAS ENTIDADES

A continuación, se presenta la relación de dichos procesos, con el fin de analizar el comportamiento de la demanda en el mercado y contar con referentes que permitan fortalecer la estructuración del presente proceso de contratación.

A través de la consulta en SECOP II se identifican procesos de otras entidades estatales para la contratación de servicios de auditoría con características similares a las del presente proceso:[33]

Entidad	Consejo Nacional Electoral	Ministerio del Trabajo	ICETEX	Ministerio del Trabajo
Núm. DE PROCESO	CM-CNE-004-2024	CMA-MT-003-2022	IP-977-2021	MT-BID-016-2025
MODALIDAD	Concurso de méritos abierto	Concurso de méritos abierto	Régimen especial (crédito BIRF)	Régimen especial (crédito BID)

32 Colombia Compra Eficiente, Guía para la Elaboración de Estudios del Sector (2025), numerales 5.2.2 (MAE), 5.2.3 (demanda) y 5.2.5 (estudio de mercado). Disponible en: https://www.colombiacompra.gov.co/wp-content/uploads/2025/09/Guia-para-la-Elaboracion-de-Estudios-del-Sector-V3.pdf (consultado el 20/10/2026).

33 Datos Abiertos, SECOP II – Contratos Electrónicos (consulta del 20/10/2026). Disponible en: https://www.datos.gov.co/resource/jbjy-vk9h.json (consultado el 20/10/2026).

Entidad	Consejo Nacional Electoral	Ministerio del Trabajo	ICETEX	Ministerio del Trabajo
ESTADO DEL PROCESO	Adjudicado; contrato terminado	En ejecución	Contrato modificado	Contrato cerrado
PLAZO	3 meses (05/11/2024 – 31/12/2024)	41 meses según el proceso; contrato hasta el 31/12/2026	30 meses (17/01/2022 – 17/07/2024)	74 días según el proceso; contrato hasta el 30/06/2026
CÓDIGO UNSPSC	84111600	84111600	84111601	84111601
OBJETO	Auditoría externa sobre los recursos aportados por el Estado para el funcionamiento de partidos y movimientos políticos y las campañas electorales, vigencia 2023.	Auditoría integral al Fondo de Solidaridad Pensional e interventoría integral al contrato de encargo fiduciario que recauda, administra y paga sus recursos.	Auditoría externa con opinión sobre los estados financieros de propósito especial del Proyecto PACES (BIRF 8701-CO y 8836-CO).	Auditoría externa al Programa para Fortalecer Políticas de Empleo (BID 4934/OC-CO).
PRESUPUESTO	$1.435.020.895	$2.915.674.976 (contrato con modificaciones: $3.673.180.024)	Precio base $862.474.800; contrato $731.850.000	Precio base $232.834.210; contrato $456.374.520
GARANTÍAS	No disponible en Datos Abiertos	Cumplimiento del contrato – seriedad de la oferta	No disponible en Datos Abiertos	No disponible en Datos Abiertos
EXPERIENCIA EN NÚMERO DE CONTRATOS	No disponible en Datos Abiertos	No disponible en Datos Abiertos	No disponible en Datos Abiertos	No disponible en Datos Abiertos
CRITERIOS DIFERENCIALES PARA MIPYMES	No disponible en Datos Abiertos	No disponible en Datos Abiertos	N/A (régimen especial)	N/A (régimen especial)
CRITERIOS DIFERENCIALES PARA EMPRENDIMIENTO Y/O EMPRESA DE MUJERES	No disponible en Datos Abiertos	No disponible en Datos Abiertos	N/A	N/A
CRITERIOS DIFERENCIALES PARA EMPRENDIMIENTO Y/O EMPRESA DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD	No disponible en Datos Abiertos	No disponible en Datos Abiertos	N/A	N/A
OFERENTES	3 ofertas	Consorcio Prosperar 003-22; BDO Audit	No registrado en Datos Abiertos	No registrado en Datos Abiertos

Entidad	Consejo Nacional Electoral	Ministerio del Trabajo	ICETEX	Ministerio del Trabajo
		S.A.S. BIC; Consorcio Audintegral FSP		
ADJUDICATARIO	Consorcio Intersac Consulting	Consorcio Audintegral FSP (NIT 901.658.983)	Ernst & Young Audit S.A.S. (NIT 860.008.890)	Ernst & Young Audit S.A.S. (NIT 860.008.890)
Porcentaje de mejora (aplica solo para la selección abreviada por subasta inversa y bolsa de productos)	N/A	N/A	N/A	N/A
LINK DEL PROCESO	https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/OpportunityDetail/Index?noticeUID=CO1.NTC.6853718	https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/OpportunityDetail/Index?noticeUID=CO1.NTC.3491514	https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/OpportunityDetail/Index?noticeUID=CO1.NTC.2464113	https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/OpportunityDetail/Index?noticeUID=CO1.NTC.7921416

De la tabla anterior se infiere que la modalidad utilizada para contratar los servicios del código 84111600 suele ser el concurso de méritos abierto, por lo que la modalidad prevista es acorde con los procesos de similares condiciones del orden nacional. Los procesos financiados con crédito de banca multilateral (código 84111601) se rigen por las reglas del financiador.

Los procesos de concurso de méritos recibieron al menos tres oferentes, lo que indica pluralidad y permite tomar como referencia sus criterios. El del Fondo de Solidaridad Pensional es el más cercano al presente: auditoría integral a un fondo cuyos recursos recauda y administra un tercero en virtud de un contrato con el Estado.

3.4 ANÁLISIS DE DEMANDA - MODELO DE ABASTECIMIENTO ESTRATÉGICO – OTRAS ENTIDADES

Según el Modelo de Abastecimiento Estratégico, para el código 841116 entre el 01/01/2020 y el 01/10/2026 (valores de $0 a $44.000 millones) se identificó un valor total de contratación cercano a $1,36 billones, en 11.234 contratos con 4.608 proveedores; por modalidad, $0,77 billones en procesos competitivos, $0,31 billones en régimen especial y $0,27 billones en contratación directa; y en SECOP II una participación de proponentes plurales cercana al 27,7 % del valor. Las cifras agregadas incluyen servicios que no son comparables técnicamente (auditorías de cuentas médicas, certificaciones de calidad), por lo que deben complementarse con la revisión de objetos y valores individuales.

3.5 SUGERENCIA DE MARGEN MÍNIMO DE MEJORA (SI APLICA)

No aplica. El presente proceso no se adelanta por selección abreviada de subasta inversa.

4. ESTUDIO DE LA OFERTA

A partir de consultas realizadas en procesos similares llevados a cabo por otras entidades se estableció una muestra de posibles empresas que pueden satisfacer el bien o servicio requerido para la presente contratación, las cuales podrían servir de referencia para el presente estudio; dichas empresas se mencionan a continuación:

RAZÓN SOCIAL	NIT	TAMAÑO EMPRESARIAL
Ernst & Young Audit S.A.S.	860.008.890	No Mipyme según SECOP
Amézquita & Cía. S.A.S.	860.023.380	Mipyme según SECOP
Investors Group Ltda. (KIPA LATAM)	900.285.292-1	Pyme, según su cotización
SAG Assesment & Consulting S.A.S.	900.951.905-5	Pequeña empresa, según su cotización
UTECH de la Costa S.A.S.	901.002.289-9	Microempresa, según el RUP aportado con su cotización

Las tres últimas firmas presentaron cotización en el estudio de mercado de este proceso (numeral 9).

Otras firmas verificadas en el registro mercantil de las cámaras de comercio (corte 2 de octubre de 2026):[34] BDO Audit S.A.S. BIC (NIT 860.600.063); MGI Páez Asociados y Cía. S.A.S. (NIT 860.508.480); Kreston RM S.A. (NIT 800.059.311); JAHV McGregor S.A.S. (NIT 800.121.665); ASC Grupo Contable S.A.S. (NIT 901.410.111), todas activas, con actividad 6920 y renovadas en 2026; Audintegral S.A.S. (NIT 901.825.344), activa, con actividad principal 7020 y última renovación en 2024; y DLM International Auditores y Consultores S.A.S. (NIT 830.094.995), activa pero sin renovar desde 2021.

Se excluyen de la muestra: Amézquita y López Contadores y Auditores Ltda. (NIT 830.137.179), que figura en liquidación y sin renovar desde 2011 (no confundir con Amézquita & Cía. S.A.S., adjudicataria del Ministerio en 2023); Tools and Services Ltda., Scaiproyekta S.A.S. BIC y Global Colombia Certificación S.A.S., cuyo objeto no corresponde a auditoría financiera; y Luna Consultores y Auditores E.U., cuya matrícula no

34 Datos Abiertos, registro mercantil de las cámaras de comercio (corte 2 de octubre de 2026). Disponible en: https://www.datos.gov.co/resource/c82u-588k.json (consultado el 20/10/2026).

se pudo verificar en el registro mercantil. El tamaño empresarial de los proponentes se verificará en el Registro Único de Proponentes durante la evaluación.

4.1 JUSTIFICACIÓN DE LA REALIZACIÓN DE UN CONTRATO DIRECTO (SI APLICA)

No aplica. La consultoría puede ser prestada por una pluralidad de firmas, por lo que se adelanta un proceso competitivo.

4.2 CONDICIONES DE IDONEIDAD DEL FUTURO CONTRATISTA, INCLUYENDO LA EXPERIENCIA

Se proponen las siguientes condiciones de idoneidad del futuro contratista:

- Experiencia del proponente: 3. El objeto, alcance u obligaciones del contrato deberán acreditar experiencia específica en auditoría forense, contabilidad forense, investigación de fraude o de irregularidades financieras, contractuales o de corrupción, o elaboración de dictámenes periciales financieros o contables, en el sector público y/o privado, inscritos en el RUP en la clase 841116 – Servicios de auditoría. Una o la suma de las certificaciones presentadas debe ser igual o superior al 100% del presupuesto oficial del proceso de selección.
- Equipo mínimo: El equipo mínimo de trabajo estará conformado por un director de consultoría, contador público; auditores financieros y contables, contadores públicos; un profesional jurídico y contractual, abogado; un profesional especializado en auditoría forense; un profesional en análisis de datos; un profesional con competencias para la elaboración de dictámenes periciales y, cuando se requiera, un profesional del sector pecuario.
- Independencia: declaración de no haber prestado servicios de auditoría interna, revisoría fiscal o asesoría al Fondo ni a FEDEGÁN desde 2019.

5. JUSTIFICACIÓN CRITERIOS DIFERENCIALES

Justificación y análisis de la escogencia de los criterios diferenciales incorporados en el proceso de contratación en favor de las Mipymes, de los emprendimientos y empresas de mujeres, de conformidad con el Decreto 1860 de 2021,[35] y de los emprendimientos y empresas de personas con discapacidad, de conformidad con el Decreto 0287 de 2026.[36]

35 Decreto 1860 de 2021 (arts. 2.2.1.2.4.2.2, 2.2.1.2.4.2.15, 2.2.1.2.4.2.16 y 2.2.1.2.4.2.18 del Decreto 1082 de 2015). Disponible en: https://www.ambitojuridico.com/sites/default/files/2021-12/DEC-1860-21.pdf (consultado el 20/10/2026).

36 Relatoría de Colombia Compra Eficiente, Decreto 287 de 2026 (art. 2.2.1.2.4.2.7.4: puntaje de hasta 2 % en licitación pública y concurso de méritos). Disponible en: https://relatoria.colombiacompra.gov.co/normativa/decreto-287-de-2026/ (consultado el 20/10/2026).

De acuerdo con la justificación del proyecto que se convirtió en la Ley 2069 de 2020, entre las barreras que enfrentan las Mipymes y los emprendimientos y empresas de mujeres para acceder a contratos estatales están la complejidad de los procedimientos, los requerimientos de alta calificación, la necesidad de constituir garantías y la falta de estándares técnicos para competir, lo que también ocurre con los emprendimientos y empresas de personas con discapacidad.

El artículo 31 de la Ley 2069 de 2020 habilita a las entidades estatales para incluir requisitos habilitantes diferenciales y puntajes adicionales en favor de estas empresas. Los artículos 2.2.1.2.4.2.15 y 2.2.1.2.4.2.18 del Decreto 1082 de 2015, adicionados por el Decreto 1860 de 2021, permiten establecer, según el análisis del sector, requisitos diferenciales en: (1) tiempo de experiencia; (2) número de contratos para la acreditación de la experiencia; (3) índices de capacidad financiera; (4) índices de capacidad de organización; y (5) valor de la garantía de seriedad.

Número de contratos aportados para acreditar la experiencia. Las Mipymes y los emprendimientos y empresas de mujeres o de personas con discapacidad suelen acreditar su experiencia con contratos de menor valor, por lo que requieren un mayor número de contratos para alcanzar la experiencia mínima, sin que ello implique falta de capacidad técnica. Permitir un contrato adicional es un criterio diferencial objetivo que amplía la pluralidad sin poner en riesgo la ejecución. En consecuencia, la acreditación de la experiencia mínima habilitante queda así:

Proponentes en general	Máximo TRES (3) contratos
Proponentes Mipymes o emprendimientos y empresas de mujeres o emprendimientos y empresas de personas con discapacidad	Máximo CUATRO (4) contratos

No se tuvo en cuenta el criterio diferencial de tiempo de experiencia, porque la experiencia exigida se define por el objeto, las actividades y las magnitudes involucradas, y no por el tiempo durante el cual el proponente ha desarrollado una actividad.

Limitación a Mipymes: para 2026 el umbral es de USD 125.000, equivalente a $511.708.497,[37] convertido con la tasa que fija el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y no con la TRM.[38] Como el presupuesto oficial estimado en el numeral 10

37 Colombia Compra Eficiente, Umbrales 2026 (umbral Mipyme: USD 125.000 = $511.708.497). Disponible en: https://colombiacompra.gov.co/wp-content/uploads/2024/10/Umbrales-2026.pdf (consultado el 20/10/2026).

38 Ficha del concepto C-600 de 2026 de Colombia Compra Eficiente (conversión del umbral Mipyme con la tasa del MinCIT). Disponible en: https://www.nameabogados.com/biblioteca/documentos/c-600-de-2026/ (consultado el 20/10/2026).

($658.865.400) supera ese umbral, no procede limitar la convocatoria a Mipymes (art. 2.2.1.2.4.2.2 del Decreto 1082 de 2015).

6. POBLACIÓN EN PROCESO DE REINCORPORACIÓN Y/O REINTEGRACIÓN, EN POBREZA EXTREMA, SUJETOS DE ESPECIAL PROTECCION CONSTITUCIONAL

Durante la etapa de prospección y análisis del sector se realizó la indagación técnica y documental correspondiente para identificar la presencia, caracterización o requerimientos específicos de población en proceso de reincorporación o reintegración, en pobreza extrema y otros sujetos de especial protección constitucional. No se identificó información cuantitativa, cualitativa ni registros específicos sobre la interacción de esta población con el objeto del mercado analizado, por lo que no hay lugar a especificaciones diferenciadas para este grupo dentro de la presente estructuración, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 2.2.1.2.4.2.16 del Decreto 1082 de 2015.[39]

7. ANÁLISIS DE MERCADO LABORAL DE PERSONAS EN CONDICIÓN DE DISCAPACIDAD

El análisis del mercado laboral de la población con discapacidad es relevante para identificar oportunidades de inclusión. Según el DANE, en el trimestre móvil junio – agosto de 2026 la tasa global de participación de la población con discapacidad fue de 21,0 %, la tasa de ocupación de 19,1 % y la tasa de desocupación de 9,0 %, frente a 66,7 %, 61,0 % y 8,5 % de la población sin discapacidad.[40]

El Decreto 0287 de 2026 establece un puntaje adicional de hasta 2 % en licitación pública y concurso de méritos para empresas o emprendimientos de personas con discapacidad o que vinculen trabajadores con discapacidad en el número mínimo fijado según su planta.[41] Para la experiencia, el proponente que acredite la calidad de emprendimiento o empresa de personas con discapacidad (art. 2.2.1.2.4.2.6 del Decreto 1082 de 2015) podrá acreditar la experiencia mínima con una certificación adicional a las tres inicialmente previstas, para un máximo de cuatro certificaciones o actas de liquidación de contratos ejecutados, inscritos en el RUP, cuyo objeto esté relacionado con servicios de auditoría.

---

39 Decreto 1860 de 2021 (arts. 2.2.1.2.4.2.2, 2.2.1.2.4.2.15, 2.2.1.2.4.2.16 y 2.2.1.2.4.2.18 del Decreto 1082 de 2015). Disponible en: https://www.ambitojuridico.com/sites/default/files/2021-12/DEC-1860-21.pdf (consultado el 20/10/2026).

40 DANE, boletín técnico Mercado laboral de las personas con discapacidad, trimestre móvil junio – agosto de 2026, 13 de octubre de 2026. Disponible en: https://www.dane.gov.co/files/operaciones/GEIH/bol-GEIHMLPD-jun-ago2026.pdf (consultado el 20/10/2026).

41 Relatoría de Colombia Compra Eficiente, Decreto 287 de 2026 (art. 2.2.1.2.4.2.7.4: puntaje de hasta 2 % en licitación pública y concurso de méritos). Disponible en: https://relatoria.colombiacompra.gov.co/normativa/decreto-287-de-2026/ (consultado el 20/10/2026).

8. ANÁLISIS DE BIENES NACIONALES RELEVANTES – DECRETO 680 DE 2021

En cumplimiento de lo dispuesto en el Decreto 680 de 2021, que adiciona el artículo 2.2.1.2.4.2.9 al Decreto 1082 de 2015, las entidades estatales deben analizar la participación de bienes nacionales relevantes en los procesos de contratación que involucren la adquisición de bienes. En este sentido, en el presente apartado se evalúa la naturaleza del objeto contractual y la eventual incorporación de bienes, con el fin de determinar la aplicabilidad de este análisis dentro del proceso.

El objeto es un servicio de consultoría que no comprende la adquisición de bienes, por lo que no procede establecer un porcentaje de bienes nacionales relevantes (Decreto 680 de 2021). El puntaje de apoyo a la industria nacional (Ley 816 de 2003) sí puede aplicar a servicios; cuando no existen bienes nacionales relevantes, se otorga a quien se comprometa a vincular al menos 40 % de personal colombiano (art. 2.2.1.2.4.2.9 del Decreto 1082 de 2015).[42]

9. ESTUDIO DE MERCADO

ANÁLISIS DE COSTOS Y/O PRECIOS DEL MERCADO

En este apartado se detalla el análisis de mercado realizado para la contratación, por medio de la solicitud de información a proveedores a través de SECOP II y/o correo institucional de proveedores consultados. Se incluyeron aquellos con experiencia previa en procesos similares, registrados en SECOP II y bases de datos comerciales verificadas.

Estudio de Mercado

Para llevar a cabo el estudio de mercado previamente se definió la necesidad que la entidad pretende satisfacer con la contratación de la adquisición de los bienes, obras y/o servicios relacionados en el anexo técnico. De acuerdo con las especificaciones técnicas se indagaron empresas que suministran los bienes, obras y/o servicios requeridos por la entidad, identificando una muestra de posibles proveedores que pueden suministrar dichos bienes, obras y/o servicios y, así mismo, pudieran responder al presente estudio de mercado.

42 Colombia Compra Eficiente, concepto C-423 de 2026 (apoyo a la industria nacional en servicios; regla residual del 40 % de personal colombiano). Disponible en: https://relatoria.colombiacompra.gov.co/conceptos/c-423-de-2026/ (consultado el 20/10/2026).

Solicitud de Cotizaciones[43]

Para la estimación del presupuesto, una vez definida la ficha técnica, se publicó la solicitud de información a proveedores en SECOP II con el número CO1.REQ.11165819; las cotizaciones se recibieron el 7 y el 8 de octubre de 2026.[44]

La solicitud pidió cotizar el valor de cada entregable del anexo técnico: (1) plan de auditoría detallado; (2) informe preliminar, alertas cuantificadas y casos priorizados por componente; (3) informe final con expedientes de soporte; y (4) dictamen pericial condicional, conforme al artículo 226 del Código General del Proceso o a los artículos 405 y siguientes de la Ley 906 de 2004, que solo se elaborará por orden escrita del Ministerio.

PROVEEDOR	NIT	CONTACTO	CORREO ELECTRÓNICO
INVESTORS GROUP LTDA. (KIPA LATAM)	900.285.292-1	Paola Esquivel Acero – Directora de Proyectos	paola@kipa.expert
UTECH DE LA COSTA S.A.S.	901.002.289-9	Katerine Mosquera Cardona – Coordinadora	katerinemc21@gmail.com
SAG ASSESMENT & CONSULTING S.A.S.	900.951.905-5	Mónica Alejandra Vargas Ortega – Representante legal	monica_vargas@sagconsulting.co

Una vez cerrado el evento de cotización, se recibieron las siguientes cotizaciones:

PROVEEDOR	FECHA DE LA COTIZACIÓN	MEDIO
SAG ASSESMENT & CONSULTING S.A.S.	7 de octubre de 2026	Plataforma SECOP II
INVESTORS GROUP LTDA. (KIPA LATAM)	8 de octubre de 2026	Plataforma SECOP II
UTECH DE LA COSTA S.A.S.	8 de octubre de 2026	Plataforma SECOP II

A continuación, se muestran en la siguiente tabla los valores cotizados. Los valores incluyen IVA. La solicitud indicó que la cotización debía tener una vigencia de noventa (90) días a partir de la fecha de diligenciamiento. En la cotización de Investors Group Ltda. la suma de los entregables es $416.133.481 y el total declarado es $416.133.480; se toma la suma de los entregables.

ÍTEM	DESCRIPCIÓN	CANT.	INVESTORS GROUP LTDA.	UTECH DE LA COSTA S.A.S.	SAG ASSESMENT & CONSULTING S.A.S.
1	Entregable 1: Plan de auditoría detallado	1	$ 12.761.263	$ 98.613.047	$ 84.701.106
2	Entregable 2: Informe preliminar, alertas cuantificadas y casos priorizados por componente	1	$ 211.251.240	$ 262.968.125	$ 338.804.424

43 Las cotizaciones realizadas a cada empresa y las cotizaciones recibidas se encuentran en un documento consolidado denominado: “consolidado de cotizaciones”, documento que hace parte integral del presente proceso.

44 Colombia Compra Eficiente, Guía para la Elaboración de Estudios del Sector (2025), numerales 5.2.2 (MAE), 5.2.3 (demanda) y 5.2.5 (estudio de mercado). Disponible en: https://www.colombiacompra.gov.co/wp-content/uploads/2025/09/Guia-para-la-Elaboracion-de-Estudios-del-Sector-V3.pdf (consultado el 20/10/2026).

ÍTEM	DESCRIPCIÓN	CANT.	INVESTORS GROUP LTDA.	UTECH DE LA COSTA S.A.S.	SAG ASSESMENT & CONSULTING S.A.S.
3	Entregable 3: Informe final – Expedientes de soporte	1	$ 114.804.149	$ 295.839.141	$ 423.505.530
4	Entregable 4: Dictamen pericial (condicional), conforme al art. 226 del CGP o a los arts. 405 y siguientes de la Ley 906 de 2004, y su sustentación. Solo por orden escrita del MADR	1	$ 77.316.829	$ 142.579.687	$ 96.985.000
	TOTAL (IVA incluido)		**$ 416.133.481**	**$ 800.000.000**	**$ 943.996.060**
	Variación frente al promedio		**-42,21 %**	**11,10 %**	**31,10 %**

Determinación del presupuesto[45]

Con la información de las cotizaciones, se procede a calcular la dispersión entre los precios que será tenida en cuenta para establecer el criterio económico que se acogerá con el fin de determinar el precio de referencia más favorable para la administración; para ello el equipo económico realizó los siguientes cálculos:

Con las tres cotizaciones recibidas se calcularon, por entregable y para el valor total, el coeficiente de variación, el promedio, la mediana, la media geométrica y la media armónica (valores con IVA, redondeados a la centena; el coeficiente de variación se calculó con la desviación estándar poblacional, y la fila TOTAL corresponde a la suma de los valores por entregable, salvo el coeficiente de variación, que corresponde al valor total de las cotizaciones):[46]

ÍTEM	CV	PROMEDIO	MEDIANA	MEDIA GEOMÉTRICA	MEDIA ARMÓNICA
1	57,56 %	$ 65.358.500	$ 84.701.100	$ 47.413.900	$ 29.907.600
2	19,33 %	$ 271.007.900	$ 262.968.100	$ 266.001.300	$ 261.142.100
3	45,55 %	$ 278.049.600	$ 295.839.100	$ 243.196.600	$ 207.584.500
4	25,88 %	$ 105.627.200	$ 96.985.000	$ 102.253.600	$ 99.146.400
TOTAL	**30,94 %**	**$ 720.043.200**	**$ 740.493.300**	**$ 658.865.400**	**$ 597.780.600**

El coeficiente de variación del valor total es de 30,94 %, y la mayor dispersión está en los entregables 1 (57,56 %) y 3 (45,55 %). Ninguna cotización se depuró como atípica: la menor (Investors Group Ltda.) está 42,21 % por debajo del promedio y la mayor (SAG Assesment & Consulting S.A.S.) 31,10 % por encima, y excluir una de ellas dejaría una muestra de solo dos cotizaciones. No hay cotizaciones con valores idénticos. Las tres firmas cotizaron todos los entregables del anexo técnico; UTECH de la Costa S.A.S. registra como actividad principal la clase CIIU 6201, pero acredita en su RUP experiencia en la clase 841116 – Servicios de auditoría.

45 El análisis realizado se encuentra en el Anexo Estudio de mercado (Excel)

46 Colombia Compra Eficiente, Guía para la Elaboración de Estudios del Sector (2025), numerales 5.2.2 (MAE), 5.2.3 (demanda) y 5.2.5 (estudio de mercado). Disponible en: https://www.colombiacompra.gov.co/wp-content/uploads/2025/09/Guia-para-la-Elaboracion-de-Estudios-del-Sector-V3.pdf (consultado el 20/10/2026).

En consecuencia, se adopta como precio de referencia la media geométrica de cada entregable, redondeada a la centena. Se escoge la media geométrica porque, ante la alta dispersión de los entregables 1 y 3, atenúa el efecto de los valores extremos sin excluir ninguna de las tres cotizaciones, y arroja un valor inferior a la media aritmética y a la mediana, en aplicación del principio de economía. El valor total resultante, $658.865.400, está dentro del rango de las cotizaciones recibidas.

Precios de referencia del proceso

A continuación, se relacionan los precios de referencia de los bienes o servicios del presente proceso**:**

ÍTEM	DESCRIPCIÓN	VALOR UNITARIO ANTES DE IVA	IVA	VALOR UNITARIO CON IVA	CANT.	VALOR TOTAL
1	Entregable 1: Plan de auditoría detallado	$ 39.843.613	$ 7.570.287	$ 47.413.900	1	$ 47.413.900
2	Entregable 2: Informe preliminar, alertas cuantificadas y casos priorizados por componente	$ 223.530.504	$ 42.470.796	$ 266.001.300	1	$ 266.001.300
3	Entregable 3: Informe final – Expedientes de soporte	$ 204.366.891	$ 38.829.709	$ 243.196.600	1	$ 243.196.600
4	Entregable 4: Dictamen pericial (condicional), conforme al art. 226 del CGP o a los arts. 405 y siguientes de la Ley 906 de 2004, y su sustentación. Solo por orden escrita del MADR	$ 85.927.395	$ 16.326.205	$ 102.253.600	1	$ 102.253.600
	GRAN TOTAL	**$ 553.668.403**	**$ 105.196.997**	**$ 658.865.400**		**$ 658.865.400**

10. PRESUPUESTO OFICIAL

Con base en los resultados del estudio del sector y de mercado, se adoptó como criterio la media geométrica de las cotizaciones recibidas, calculada por entregable y redondeada a la centena, y se estima como presupuesto oficial total el valor de hasta SEISCIENTOS CINCUENTA Y OCHO MILLONES OCHOCIENTOS SESENTA Y CINCO MIL CUATROCIENTOS PESOS M/CTE. ($658.865.400), incluido IVA y demás impuestos a que haya lugar. Como referencia de razonabilidad: la auditoría interna del FNG se presupuestó en $1.338.639.700 para 2025 (una sola vigencia, acompañamiento permanente); la auditoría externa contratada por el Ministerio en 2025 tuvo un presupuesto de $9.000.000.000; y la del Fondo de Solidaridad Pensional tuvo un precio base de $2.915.674.976 a 41 meses.