

## **ESTUDIO DE LOS CRITERIOS DIFERENCIALES ESCOGIDOS EN FAVOR DE LAS MIPYME EN LOS DOCUMENTOS TIPO DE MÍNIMA CUANTÍA DE OBRA PÚBLICA DE INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE**

La compra pública es un mercado al que le aplican los principios de la actividad económica, por lo que está sometido a las reglas y criterios establecidos por el Estado, en cuanto a la competencia y protección del consumidor. Sin embargo, el Estado cumple varios roles dentro de la economía, ya sea como regulador, productor o consumidor. En este caso, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente como ente rector<sup>1</sup> del sistema de compra pública actúa como agente regulador, es decir, como un órgano que se encarga de la creación de reglas dentro de tal mercado. En esta línea, a continuación, se presenta un análisis que contiene el soporte jurídico, fáctico, estadístico y técnico respecto de la aplicación de los criterios diferenciales en favor de las Mipyme en los documentos tipo de infraestructura de transporte en la modalidad de mínima cuantía.

Este documento contiene el estudio realizado para determinar la conveniencia de incluir los requisitos habilitantes diferenciales en favor de las Mipyme en los documentos tipo de obra pública de infraestructura de transporte en la modalidad de mínima cuantía. En primer lugar, el texto detalla el análisis efectuado por esta Agencia para determinar la necesidad de adoptar criterios diferenciales en favor de las Mipyme, tomando en consideración la baja participación de estas en el sistema de compras públicas que, entre otras razones, se debe a las diferentes barreras que encuentran los interesados para poder acceder a este mercado, asociadas a diferentes factores que se exponen en el primer acápite. En segundo lugar, se explican las razones que justifican la escogencia de ciertos requisitos habilitantes en favor de las Mipyme y los motivos por los cuales no se seleccionaron otros. Finalmente, se presentará el análisis comparativo de los indicadores de capacidad financiera de las grandes empresas y las Mipyme en el sector de obra pública de infraestructura de transporte, para sustentar la forma en la cual se escogieron los índices de capacidad financiera más flexibles en favor de las Mipyme.

### **I. Análisis de la adopción de criterios diferenciales en favor de las Mipyme**

#### **1.1 Análisis en relación con las Mipyme**

En los últimos dos años se presenta una mayor preocupación por el fortalecimiento de las pequeñas y medianas empresas como motor de crecimiento, desarrollo y reactivación económica, en un contexto

---

<sup>1</sup> Presidente de la República. Decreto Ley 4170 de 2011 “Por el cual se crea la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, se determinan sus objetivos y estructura”. Artículo 2. Objetivo de la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente: La Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente–, como ente rector, tiene como objetivo desarrollar e impulsar políticas públicas y herramientas, orientadas a la organización y articulación, de los participantes en los procesos de compras y contratación pública con el fin de lograr una mayor eficiencia, transparencia y optimización de los recursos del Estado.



generado por la pandemia ocasionada por el coronavirus - Covid-19. Al respecto, la Organización Internacional del Trabajo –OIT– expresó que la emergencia sanitaria causada por la pandemia ha tenido efectos en las Mipyme y en la economía. Por un lado, las medidas de confinamiento provocaron una contracción significativa en la oferta, con el cierre temporal de millones de empresas a nivel global. Por otro lado, la demanda por bienes y servicios se desplomó, ya que los consumidores se enfrentan a una significativa falta de liquidez<sup>2</sup>.

En esa línea, organismos, como la OIT con la colaboración de ACOPI, la ANDI, entre otras Entidades, realizaron un documento de trabajo titulado “Impacto de la Covid-19 en las Mipyme colombianas”, en el que expresan que desde el lado de la demanda se identifica la caída en las ventas en los sectores más sensibles a la crisis - restaurantes, hoteles, aerolíneas y eventos-, actividades productivas que debido a la interacción social debieron cerrar de forma parcial o completa. De igual forma, se presenta la reducción del consumo local y las exportaciones, que tiene implicaciones sobre la demanda de bienes y servicios por parte de las pequeñas y medianas empresas. Esto se suma a los problemas asociados con la falta de liquidez y flujo de caja, cuyo manejo se dificulta por las restricciones al crédito que tiene este segmento empresarial. Desde el lado de la oferta, se expone dentro del documento como un efecto de la pandemia, la reducción de la oferta de trabajo, explicada por factores como la enfermedad, las medidas de confinamiento, las restricciones de movilidad, las nuevas dinámicas asociadas al hogar, como es el caso del cuidado de los hijos, entre otros. También, se identifica en este grupo la disminución de la productividad de las empresas, toda vez que se adaptan sus procesos a las nuevas formas de trabajo, los ajustes en los procesos de producción y distribución y la interrupción en la cadena de suministros y materias primas<sup>3</sup>.

La OIT manifiesta que, si bien las Mipyme son un elemento fundamental en la generación de empleo en América Latina, sus niveles de productividad tienden a ser menores en relación con otras regiones del mundo<sup>4</sup>. En este sentido, el ambiente de negocios en el que estas empresas operan en la región comúnmente frena su productividad e impide su desarrollo y competitividad<sup>5</sup>. Al respecto, este organismo señala que, en la fase de recuperación, las políticas públicas orientadas a las Mipyme deben tener en cuenta las problemáticas en el ambiente de negocios de cada país. Algunos de los obstáculos más comunes son: la competencia desleal por parte de los competidores informales, la falta de acceso a financiamiento, la escasa participación de la mujer en el mercado laboral, la falta de innovación, entre otros<sup>6</sup>. Estos factores impiden

---

<sup>2</sup> Organización Internacional del Trabajo - OIT. (2020). Entorno MIPyME. Medidas de apoyo ante la Covid 19. Documento de trabajo. Disponible en línea: <https://cutt.ly/uKitUfP> . p. 3.

<sup>3</sup> Organización Internacional del Trabajo – OIT. (2020). Impacto de la Covid-19 en las Mipyme colombianas. Disponible en línea: <https://cutt.ly/8KitQyd>. p. 16.

<sup>4</sup> *Ibidem.*, p. 4.

<sup>5</sup> *Ibidem.*, p. 4

.

<sup>6</sup> *Ibidem.*, p. 4.



a las Mipyme alcanzar su más amplio potencial productivo y, por tanto, las políticas implementadas en la fase de recuperación deben considerar las características y limitantes del entorno del mercado.

Bajo esta perspectiva y en la búsqueda de fortalecer las Mipyme en Colombia, se expidió la Ley 2069 del 31 de diciembre de 2020 “Por medio de la cual se impulsa el emprendimiento en Colombia”, la cual establece un marco regulatorio que propicia el emprendimiento, crecimiento, consolidación y sostenibilidad de las empresas, con el fin de aumentar el bienestar social y generar equidad. Según la exposición de motivos del proyecto que originó la Ley de Emprendimiento, esta norma “[...] propone facilitar el acceso de las Mipyme a la modalidad de contratación de mínima cuantía, la limitación de estos procesos a Mipyme, define la posibilidad de establecer criterios diferenciales a favor de las Mipyme en los procesos de contratación pública, amplía el ámbito de aplicación de las medidas de compras públicas a Entidades que hoy están excluidas, establece la creación de un sistema de información e indicadores para evaluar la efectividad de las medidas adoptadas y define la inclusión de factores de desempate en los procesos de contratación pública que priorizan este segmento<sup>7</sup>”.

Estos estímulos e incentivos construidos por la Ley 2069 de 2020, en especial, en su Capítulo III “Compras públicas” del Título I modifica varias disposiciones que regían el sistema de compra y contratación pública, las cuales tienen un impacto en distintas normas legales y reglamentarias. En efecto, para entender un poco de la importancia de las Mipyme es necesario acudir a diversos estudios realizados por diferentes Entidades gubernamentales y no gubernamentales sobre el desarrollo económico que generan este tipo de organizaciones en nuestro país y la necesidad de incentivarlos en el marco del desarrollo, crecimiento y reactivación económica.

Al respecto, la Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio –Confecámaras– presentó un informe de Dinámica de Creación de Empresas que analizó el comportamiento de la constitución de sociedades y matrícula de personas naturales entre enero y diciembre de 2021. La fuente de información de este informe es la reportada en el Registro Único Empresarial y Social (RUES), que recoge información registral de las Cámaras de Comercio del país y permite seguir la demografía de las empresas por organización jurídica, sectores y tamaño. En esta línea, entre enero y diciembre del 2021 se crearon trecientos siete mil seiscientos setenta y nueve (307.679) unidades productivas o empresas, diez coma seis por ciento (10,6%) más que en el mismo período de 2020, cuando se ubicaron en doscientos setenta y ocho mil trecientos dos (278.302). Del total de unidades registradas, el setenta y cuatro coma cuatro por ciento (74,4 %) corresponden a personas naturales y el veinte cinco coma seis por ciento (25,6%) a sociedades<sup>8</sup>.

Esta misma organización señaló que de acuerdo con el tamaño de la empresa, medido por el valor de sus activos, se evidencia que el conjunto de nuevas unidades productivas está conformado principalmente por

---

<sup>7</sup> Gaceta del Congreso de la República 959 del 21 de septiembre de 2020 y Gaceta del Congreso de la República 963 del 22 de septiembre de 2020. Disponibles en los siguientes enlaces: <https://cutt.ly/NKioA96> y <https://cutt.ly/eKioXyN>

<sup>8</sup> Confecámaras. Dinámica de creación de empresas en Colombia. Enero – diciembre de 2021. Disponible en el siguiente link: <https://cutt.ly/OG6oUX6>, p. 2.



microempresas en un porcentaje del noventa y nueve coma cinco por ciento (99,5 %), seguido por las pequeñas empresas que representan el cero coma cuatro por ciento (0,4 %) y el restante se encuentra en las medianas y grandes empresas cuyo valor es el cero coma cero tres por ciento (0,03 %). La distribución por tamaño permanece invariable en contraste con el mismo período en 2020<sup>9</sup> (Tabla 1).

**Tabla 1. Unidades productivas por tamaño y sector agregado. Enero – Diciembre 2021.**

Sector-Agregado	Microempresas	Pequeñas	Medianas	Grandes
Agricultura	97.9%	1.9%	0.1%	0.0%
Comercio	99.8%	0.2%	0.0%	0.0%
Construcción	98.3%	1.6%	0.0%	0.0%
Extracción	95.9%	4.0%	0.1%	0.0%
Industria	99.7%	0.3%	0.0%	0.0%
Resto	99.4%	0.6%	0.0%	0.0%
Servicios	99.4%	0.6%	0.0%	0.0%
<b>Total</b>	<b>99.5%</b>	<b>0.4%</b>	<b>0.0%</b>	<b>0.0%</b>

Fuente: RUES – Registro Único Empresarial y Social.

Con respecto a la dinámica por el tamaño de las empresas durante el período de enero a diciembre del 2021, la creación de microempresas creció en un diez coma seis por ciento (10,6%) respecto al año 2020. Las medianas empresas evidenciaron un crecimiento del uno coma cinco por ciento (1,5%) al pasar de sesenta y ocho (68) a sesenta y nueve (69) unidades productivas en 2021.

Por otro lado, las grandes empresas experimentaron una variación positiva, en razón a que incrementó el número de negocios constituidos en el país, durante el período comprendido entre enero y diciembre del 2021, al presentar un crecimiento del cuarenta coma cero por ciento (40,0%) en las nuevas unidades productivas.

**Tabla 2. Unidades productivas por tamaño. Enero – Diciembre 2020 y Enero – Diciembre 2021.**

<sup>9</sup> Ibidem. p. 5



Tamaño	2020	2021	Variación-%	Contribución
Microempresas	276,891	306,140	10.6%	10.5%
Pequeñas	1,328	1,449	9.1%	0.0%
Mediana	68	69	1.5%	0.0%
Grande	15	21	40.0%	0.0%
<b>Total</b>	<b>278,302</b>	<b>307,679</b>	<b>10.6%</b>	<b>10.6%</b>

Fuente: RUES – Registro Único Empresarial y Social.

De acuerdo con las gráficas presentadas por Confecámaras se establece que la constitución de microempresas y pequeñas empresas se fortaleció en el país en el último año. Esto significa que aumentó el número de microempresas y pequeñas empresas creadas y, por tanto, resulta necesario establecer medidas que promuevan su participación en el sistema de compras públicas, mercado poco explorado para este tipo de organizaciones, para así incentivar su creación y contribuir con su fortalecimiento.

Por su parte, es necesario destacar que las micro, pequeñas y medianas empresas, según el Centro de Estudios Económicos de la ANIF, juegan un papel esencial en la economía colombiana<sup>10</sup>. En tal sentido, las Mipyme representan más del noventa y nueve por ciento (99 %) de las empresas del país, las cuales generan aproximadamente el setenta y nueve por ciento (79 %) del empleo y aportan el cuarenta por ciento (40 %) del Producto Interno Bruto –PIB–. No obstante, según la ANIF, un problema para este tipo de empresas es que si bien fomentan el empleo en Colombia, aún les falta crecimiento para ser más competitivas con las grandes empresas<sup>11</sup>, por lo que es necesario promover su consolidación, entre otras medidas, mediante su inserción en el mercado de la compra pública, pues le facilitaría tener acceso a clientes como las Entidades Públicas, que tendría como consecuencia fortalecer su desempeño en el mercado como prestador de bienes y servicios.

Por otro lado, el Departamento Nacional de Estadística –DANE– en la Encuesta de Micronegocios hace una distinción de dos tipos de unidades económicas, derivadas de la situación en el empleo del propietario: los micronegocios de patronos(as) o empleadores(as) y los micronegocios de personas trabajadoras por cuenta propia. Los resultados obtenidos en 2021 indican que el noventa coma dos por ciento (90,2%) de los propietarios(as) de micronegocios eran trabajadores(as) por cuenta propia y solo el nueve coma ocho por ciento (9,8%) fueron patronos(as) o empleadores(as) (Cuadro A.1.10 – Total nacional)<sup>12</sup>.

<sup>10</sup> Centro de Estudios Económicos. (2021). Retos y oportunidades de las Pymes. Disponible en el siguiente link: <https://cutt.ly/CG6fooA> p. 1.

<sup>11</sup> Ibidem. p. 1.

<sup>12</sup> Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2021) Boletín Técnico. Encuesta de Micronegocios (Emicron). Disponible en el siguiente link: <https://cutt.ly/DG6gISE>. p. 10.



**Gráfico 1. Distribución de negocios según situación en el empleo del propietario (Porcentaje) (Total nacional)**



**Fuente:** DANE, EMICRON.†

El dominio total nacional no incluye la población de los departamentos de Amazonas, Arauca, Casanare, Guainía, Guaviare, Putumayo, Vaupés y Vichada.†

Datos expandidos con proyecciones de población elaboradas con base en los resultados del CNPV 2018.†

En esta misma encuesta, se evidenció que, en el total nacional, los micronegocios de trabajadores(as) por cuenta propia aumentaron el dos coma siete por ciento (2,7%) y los micronegocios de patronos(as) o empleadores(as) se incrementaron dos coma seis por ciento (2,6 %) entre 2020 y 2021. Sin embargo, la cantidad de micronegocios presentó una variación negativa de cuatro coma uno por ciento (4,1%) entre 2019 y 2021, los micronegocios de trabajadores(as) por cuenta propia disminuyeron menos uno coma dos por ciento (-1,2 %) y los(as) patronos(as) o empleadores(as) en -un veinticuatro coma cuatro por ciento (24,4 %) <sup>13</sup>.

**Tabla 3. Variación anual o bienal de micronegocios según situación en el empleo del propietario. Total nacional**

<sup>13</sup> Ibidem. p. 11.



Situación en el empleo	2021			2020		2019
	Cantidad de micronegocios	2021/2020	2021/2019	Cantidad de micronegocios	2020/2019	Cantidad de micronegocios
<b>Total</b>	5.780.623	2,7	-4,1	5.631.123	-6,5	6.025.575
<b>Patrón o empleador</b>	566.435	2,6	-24,4	551.824	-26,3	748.844
<b>Trabajador por cuenta propia</b>	5.214.188	2,7	-1,2	5.079.299	-3,7	5.276.732

Fuente: DANE, EMICRON.†

El dominio total nacional no incluye la población de los departamentos de Amazonas, Arauca, Casanare, Guainía, Guaviare, Putumayo, Vaupés y Vichada.†

Datos expandidos con proyecciones de población elaboradas con base en los resultados del CNPV 2018.†

Conforme con lo anterior, los datos presentados demuestran que en el año 2021, si bien existió un fortalecimiento de los micronegocios de patronos[as] o empleadores[as] y los micronegocios de trabajadores[as] por cuenta propia respecto al 2020, en comparación con el número de micronegocios constituidos para el año 2019, aun todavía se muestra una disminución significativa del número de micronegocios constituidos hasta la fecha. Esto significa que si se adoptarán criterios diferenciales en favor de las micro, pequeñas y medianas empresas -Mipyme para promover la participación de estas en el sistema de compras públicas, se podría suscitar un aumento en la constitución y el fortalecimiento de los micronegocios en el país, y generar una reactivación económica que sea igual o superior a lo registrado en el 2019.

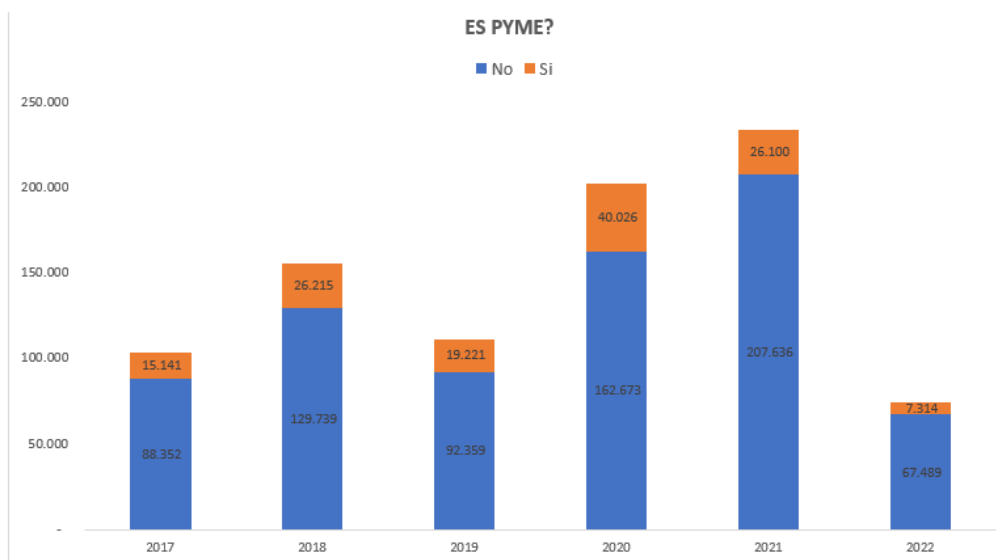
La Agencia de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente-, desde la Subdirección de Estudios de Mercado de Abastecimiento Estratégico, elaboró un estudio en el marco del cual se revisaron las empresas u organizaciones registradas en la plataforma del SECOP II. En este estudio se demuestra que el ochenta y cinco por ciento (85 %) de los proveedores registrados son grandes empresas y un quince por ciento (15 %) corresponde a micro, pequeñas y medianas empresas. En este sentido, se evidencia que en el mercado de las compras públicas no hay una alta participación de las micro, pequeñas y medianas empresas, a pesar de que son los mayores empleadores y generadores de crecimiento económico en el país.

**Tabla 4. Números de empresas registradas en SECOP II**



Número de PYMES Registradas en SECOP II						
Año	ES PYME			ES PYME %		
	No	Si	Total	No	Si	Total
2017	88.352	15.141	103.493	85%	15%	100%
2018	129.739	26.215	155.954	83%	17%	100%
2019	92.359	19.221	111.580	83%	17%	100%
2020	162.673	40.026	202.699	80%	20%	100%
2021	207.636	26.100	233.736	89%	11%	100%
2022	67.489	7.314	74.803	90%	10%	100%
<b>Total</b>	<b>748.248</b>	<b>134.017</b>	<b>882.265</b>	<b>85%</b>	<b>15%</b>	<b>100%</b>

Tabla 4. Porcentaje de empresas registradas en SECOP II



Frente a lo anterior, es conveniente mencionar que si bien de acuerdo con los datos proporcionados por Confecámaras se han constituido nuevas unidades productivas que están clasificadas como microempresas, en la plataforma del SECOP II se demuestra que la mayoría de las empresas registradas tienen la condición de grandes empresas. La poca participación de las Mipyme en la contratación pública parece estar relacionada, según lo expresado en la exposición de motivos de la Ley 2069 de 2020, en que contratar con entidades públicas se asocia con la corrupción, la repartición del mercado, el exceso de trámites y barreras





normativas, entre otros<sup>14</sup>. Es decir, hay una desconfianza por parte de las Mipyme en el mercado de las compras públicas, por lo que resulta necesario establecer herramientas de estímulo, como es la configuración de criterios diferenciales en favor de estas empresas en los documentos tipo de obra pública de infraestructura de transporte en la modalidad de mínima cuantía, mediante los cuales se promueva su participación.

En este sentido, se hace indispensable la creación de criterios diferenciales y su incorporación en los procesos de selección que adelantan las Entidades del Estado, debido a que las Mipyme aportan aproximadamente el cuarenta por ciento (40 %) del Producto Interno Bruto (PIB) y son grandes generadoras de empleo. Por tanto, resulta fundamental fortalecerlas a partir de su inclusión en el sistema de compras públicas del Estado, lo cual también garantizará para las Entidades Públicas mayor nivel de concurrencia de oferentes o proponentes y, con ello, economía y eficiencia administrativa. En otras palabras, se presenta un beneficio mutuo tanto para las Mipyme, como para las Entidades Públicas, pues permite un mayor nivel de competitividad y crecimiento en el mercado de las compras públicas.

A partir de lo expuesto, se evidencia la necesidad de incorporar los criterios diferenciales previstos en el artículo 2.2.1.2.4.2.18. del Decreto 1082 de 2015, relacionado con la inclusión de requisitos habilitantes diferentes en favor de las Mipyme. Lo anterior debido a que la aplicación de este tipo de incentivos establecidos en la Ley 2069 de 2020 y en el Decreto 1860 del 2021, permitirá ayudar y fortalecer este tipo de organizaciones mediante su vinculación al mercado de la contratación pública, y tendrá como consecuencia aumentar el crecimiento económico y el empleo. En vista que, según lo descrito en las diferentes fuentes oficiales, es indispensable seguir fortaleciendo y estimulando a través de este tipo de estímulos la participación de las Mipyme. En los capítulos II y III de este estudio se explica con mayor detalle los términos en los que se implementarán los requisitos diferenciales en favor de las Mipyme en el documento tipo de obra pública de infraestructura de transporte en la modalidad de mínima cuantía expedido por la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente.

## **II. Justificación y análisis de la escogencia de los criterios diferenciales incorporados en los documentos tipo de obra pública de infraestructura de transporte en la modalidad de mínima cuantía en favor de las Mipyme**

Según lo expuesto en la justificación del proyecto de ley que posteriormente se convirtió en la Ley 2069 de 2020<sup>15</sup>, dentro de las barreras y limitaciones que enfrentan las Mipyme para acceder a contratos estatales se

---

<sup>14</sup> Gaceta del Congreso de la República 959 del 21 de septiembre de 2020 y Gaceta del Congreso de la República 963 del 22 de septiembre de 2020. Disponible en los siguientes links: <https://cutt.ly/hG6kJUG> y <https://cutt.ly/dG6k718>.

<sup>15</sup> Gaceta del Congreso de la República 959 del 21 de septiembre de 2020 y Gaceta del Congreso de la República 963 del 22 de septiembre de 2020. Disponible en los siguientes links: <https://cutt.ly/hG6kJUG> y <https://cutt.ly/dG6k718>



encuentra la complejidad de los procedimientos para participar en ellos<sup>16</sup>, el desconocimiento acerca del proceso<sup>17</sup>, los requerimientos de alta calificación<sup>18</sup>, la obligación de proveer garantías para participar en licitaciones y la falta de estándares técnicos y de calidad para competir en el sistema de compras públicas<sup>19</sup>. Teniendo en cuenta tales circunstancias y la necesidad de integrar a las Mipyme en el sistema de compras públicas, los criterios diferenciales establecidos en el artículo 31 de la Ley 2069 de 2020 están dirigidos a estimular la participación de este tipo de empresas en los procesos de contratación, dado que a través de su aplicación busca garantizarse que estas puedan vincularse como proveedoras al mercado de compra pública. Para tales efectos, los requisitos diferenciales se traducen en facilidades para cumplir con las condiciones habilitantes<sup>20</sup>.

Dada la importancia que reviste la incorporación de los requisitos habilitantes diferenciales en favor de las Mipyme para promover su acceso al sistema de compras públicas y a la contratación estatal, tal y como se explicó en el Capítulo I, resulta necesario que los documentos tipo de obra pública de infraestructura de transporte en la modalidad de mínima cuantía se ajusten al régimen dispuesto por la Ley 2069 de 2020 y el Decreto 1860 de 2021, que modificó el Decreto 1082 de 2015 y, en consecuencia, es fundamental establecer criterios diferenciales que contribuyan a lograr los fines consagrados en las normas antes citadas.

---

<sup>16</sup> Dentro de las complejidades que encuentran las Mipyme se destacan los trámites administrativos que se deben acarrear para participar en los procesos de contratación con el Estado, como por ejemplo la inscripción al RUP o la utilización de plataformas como el SECOP, trámites que muchas veces no conocen. Por otro lado, la encuesta adelantada por el Departamento Nacional de Planeación en el estudio sobre “Identificación y Obstáculos procedimentales para el acceso de las Mipymes a Compras Públicas” se encontró que un 65% del total de empresas encuestadas manifestaron que la información sobre los procesos de compras públicas y cómo participar en ellos debe ser más clara. Así mismo, el 78 % de las empresas percibe que no es tan fácil participar en los procesos. Gaceta del Congreso de la República 959 del 21 de septiembre de 2020. P. 25. Disponible en el siguiente link: <https://cutt.ly/hG6kJUG>

<sup>17</sup> Sobre este aspecto, ACOPI realizó una investigación con respecto a la posibilidad de incluir a las Mipyme en las compras públicas como oportunidad de mercado, sin embargo, se evidenció que no se tiene el suficiente conocimiento acerca del proceso. Gaceta del Congreso de la República 959 del 21 de septiembre de 2020 y Gaceta del Congreso de la República 963 del 22 de septiembre de 2020. Disponible en los siguientes links: <https://cutt.ly/hG6kJUG> y <https://cutt.ly/dG6k718>

<sup>18</sup> Respecto de los requerimientos de alta calificación, ACOPI en su investigación encontró que: “Entre el 47% y el 46% de este segmento empresarial menciona no encontrarse preparado para lograr cumplir con las mínimas condiciones”. Gaceta del Congreso de la República 959 del 21 de septiembre de 2020 y Gaceta del Congreso de la República 963 del 22 de septiembre de 2020. Disponible en los siguientes links: <https://cutt.ly/hG6kJUG> y <https://cutt.ly/dG6k718>

<sup>19</sup> Gaceta del Congreso 959 del 21 de septiembre de 2020. De acuerdo con la justificación del Proyecto de Ley: En América Latina las pequeñas empresas enfrentan muchas barreras cuando buscan contratos en los mercados públicos, tales como el gran tamaño de los contratos y el hecho de que las administraciones públicas pueden fusionar contratos para reducir costos administrativos, dificultades en el acceso a la información sobre las oportunidades de adquisiciones, los complicados procedimientos para participar en mercados públicos, los requerimientos de alta calificación, la necesidad de proveer garantías de participar en licitaciones y la falta de estándares técnicos y de calidad desde las Pymes para competir en este mercado, entre otras (OCDE, 2019), p. 4. Disponible en el siguiente link: <https://cutt.ly/hG6kJUG>

<sup>20</sup> Departamento Nacional de Planeación y Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente. Formato Memoria justificativa del Proyecto de Decreto por el cual se modifica y adiciona el Decreto 1082 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional, con el fin reglamentar los artículos 30, 31, 32, 34 y 35 de la Ley 2069 de 2020 en lo relativo al sistema de compras públicas y se dictan otras disposiciones. Disponible en el siguiente link: <https://cutt.ly/8KikCSk>, p. 6.



De acuerdo con lo anterior, uno de los fines principales de la Ley 2069 de 2020 y del Decreto 1860 de 2021, que modificó el Decreto 1082 de 2015, es promover la participación de las Mipyme en el sistema de compras públicas y en la contratación estatal, por considerar que esta juega un papel importante como impulsor del desarrollo empresarial del país. Con el fin de cumplir con este propósito, en el presente capítulo se explicarán las razones que justifican la escogencia de ciertos requisitos habilitantes diferenciales en favor de las Mipyme, en los documentos tipo de obra pública de infraestructura de transporte en la modalidad de mínima cuantía.

## **2.1 Criterios escogidos como requisitos habilitantes diferenciales en favor de las Mipyme**

El artículo 31 de la Ley 2069 de 2020 habilita a las Entidades Estatales para incluir en los documentos del proceso criterios diferenciales en favor de las Mipyme, con el propósito de incentivar su participación en el sistema de compras públicas. En concordancia con ello, el artículo 2.2.1.2.4.2.18 del Decreto 1082 de 2015, modificado por el artículo 3 del Decreto 1860 de 2021 dispone que las Entidades Estatales, en función de los criterios de clasificación empresarial, deberán incorporar requisitos habilitantes diferenciales relacionados con los siguientes aspectos: 1) tiempo de experiencia; 2) número de contratos para la acreditación de la experiencia; 3) índices de capacidad financiera; 4) índices de capacidad organizacional y; 5) valor de la garantía de seriedad de la oferta. Ahora bien, de conformidad con la redacción del citado artículo, las Entidades Estatales podrán escoger, de acuerdo con el estudio del sector, alguno o algunos de los cinco (5) criterios enunciados, sin que sea obligatorio hacer uso de todos estos.

Desde la perspectiva de la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente, como ente rector de la contratación pública y estructurador del documento tipo de obra pública de infraestructura de transporte en la modalidad de mínima cuantía, resulta indispensable implementar en el pliego tipo mencionado requisitos habilitantes diferenciales en favor de las Mipyme. Para tales efectos, se hace necesario incorporar reglas objetivas que garanticen una aplicación uniforme de estos criterios con el fin de precaver eventuales interpretaciones o la inclusión de requisitos que no estén acordes con los propósitos perseguidos por estos incentivos contractuales y las normas que los sustentan.

En virtud de lo anterior, esta Agencia realizó un análisis para determinar la viabilidad y oportunidad de establecer en los documentos tipo sobre los cuales recae este estudio de requisitos habilitantes diferenciales acordes con alguno o algunos de los aspectos enunciados en el artículo 2.2.1.2.4.2.18 del Decreto 1082 de 2015. Tras el análisis realizado se escogieron los siguientes criterios para incluir requisitos habilitantes diferenciales en favor de las Mipyme: 1) número de contratos aportados para acreditar la experiencia e 2) índices de capacidad financiera. Las razones por las cuales se escogieron estos dos (2) criterios se exponen a continuación.

### **2.1.1 Número de contratos aportados para acreditar la experiencia**

La experiencia es el conocimiento del proponente derivado de su participación previa en actividades iguales o similares a las previstas en el objeto del contrato. De acuerdo con el «Manual para determinar y verificar los requisitos habilitantes en los Procesos de Contratación», expedido por esta Agencia, la experiencia requerida en un proceso de contratación debe ser adecuada, es decir, afín al tipo de actividades



contempladas en el objeto del contrato a celebrar, y proporcional, lo que significa que tenga relación con el alcance, la cuantía y complejidad del contrato<sup>21</sup>. Esto quiere decir que las Entidades Estatales al determinar la experiencia exigida de forma adecuada y proporcional garantizan que los proponentes habilitados cuenten con la idoneidad suficiente para desarrollar el objeto contractual sin sacrificar la pluralidad de oferentes.

De conformidad con lo anterior, mediante la inclusión de un requisito diferencial en el factor de «número de contratos para la acreditación de la experiencia» en los documentos tipo de obra pública de infraestructura de transporte en la modalidad de mínima cuantía, pretende garantizarse una mayor pluralidad de oferentes que ostenten la calidad de Mipyme al tiempo que la Entidad Estatal se asegura que este tipo de proponentes cuentan con la idoneidad necesaria para ejecutar el objeto a contratar. Debido a las características propias de las Mipyme, como es su tamaño empresarial, su capacidad financiera, su capacidad organizacional, su número de trabajadores, entre otras circunstancias, es frecuente que los contratos mediante los cuales acreditan su experiencia no tengan valores tan altos (expresados en SMMLV) en comparación con los que pueden presentar las grandes empresas, por lo que se evidencia que las Mipyme requieren un mayor número de contratos para acreditar que cuentan con la experiencia requerida en un determinado proceso de contratación.

Esta Agencia, al evaluar la pertinencia de permitir que los proponentes que ostenten la calidad de Mipyme presenten un número mayor de contratos que los permitidos a las grandes empresas para acreditar la experiencia, consideró que, dada la capacidad de endeudamiento y la liquidez de estas empresas, es más factible que los contratos en los cuales hayan participado sean de valores inferiores en relación a aquellos en los que han podido participar las grandes empresas, sin que esto implique que las Mipyme no cuentan con el conocimiento para desarrollar una actividad, como quiera que también es posible adquirir dicho conocimiento en el marco de la ejecución de contratos con menor valor económico.

Se considera entonces que permitir que se demuestre la experiencia mediante un mayor número de contratos es un criterio diferencial objetivo, proporcional y razonable para los proponentes que ostenten la calidad de Mipyme, con el fin de que estos logren comprobar que cuentan con la experiencia mínima requerida y así puedan habilitarse en el proceso de contratación. De esta forma se evita que queden excluidos aquellos proponentes que teniendo la experiencia necesaria no pueden participar en el proceso de selección, debido a que dicha experiencia solo es posible acreditarla mediante un número de contratos que sobrepasa el máximo permitido en los documentos tipo de obra pública de infraestructura de transporte en la modalidad de mínima cuantía.

A modo de ilustración, conviene señalar que pueden presentarse eventos en los cuales una Mipyme, desde su creación, haya ejecutado un amplio número de contratos que permitan comprobar su experticia en la ejecución de una determinada actividad o en la prestación de un servicio. No obstante, los valores de dichos contratos, expresados en SMMLV, pueden ser bajos por lo cual con la presentación de los cinco (5) contratos

---

<sup>21</sup> Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente. “Manual para determinar y verificar los requisitos habilitantes en los Procesos de Contratación. Disponible en el siguiente link: <https://cutt.ly/FG6vJV>, p. 8.



que se establecen como regla general en el documento tipo no alcanzan a probar la experiencia exigida, contrario sensu, si se les permite allegar un contrato adicional podrían lograr acreditar la experiencia mínima exigida para habilitarse en el proceso. Nótese que, en este caso el proponente si tiene la experiencia suficiente que exige la Entidad Estatal en el proceso de contratación, solo que requiere de un contrato adicional para lograr comprobar que cumple con tal requisito.

Permitiéndole a estas empresas que presentar un número mayor de contratos pretende reducirse la desigualdad que puede representar para las Mipyme el hecho que se les exija probar la experiencia requerida en un proceso de contratación con el mismo número de contratos que a las grandes empresas, pues no están en igualdad de condiciones. Con esto se cumple con el objeto del Decreto 1860 de 2021 de incentivar la participación de las Mipyme en el sistema de compras públicas y contratación estatal, sin sacrificar la seguridad de la Entidad Estatal respecto de que el proponente, futuro contratista, cuenta con el conocimiento e idoneidad suficiente para llevar a cabo en debida forma el objeto contractual.

### 2.1.2 Índices de capacidad financiera

Los indicadores de capacidad financiera buscan establecer unas condiciones mínimas que reflejen la salud financiera de los proponentes a través de su liquidez y endeudamiento. Estas condiciones muestran la aptitud del proponente para cumplir oportuna y cabalmente el objeto del contrato, por lo cual constituyen un filtro, tanto para la Entidad contratante como para el participante, en la medida que proyectan la fuerza económica del futuro contratista para llevar a cabo la obra o el servicio contratado<sup>22</sup>.

Los indicadores de capacidad financiera son el índice de liquidez, el índice de endeudamiento y la razón de cobertura de intereses. El índice de liquidez busca identificar la capacidad del proponente para cumplir con las obligaciones a corto plazo; el índice de endeudamiento establece la totalidad de deudas que posee el participante, al igual, determina la capacidad de endeudarse para el suministro de un bien o servicio y; la razón de cobertura de intereses refleja la capacidad del proponente de cumplir con su obligación financiera<sup>23</sup>.

Esto denota cómo los indicadores mencionados están relacionados con la salud financiera y las condiciones económicas de los proponentes, de lo cual se puede concluir que es mucho más difícil para una Mipyme cumplir con los indicadores de capacidad financiera que para las grandes empresas.

Nótese que, desde su misma concepción, las Mipyme<sup>24</sup> tienen unos activos totales menores que las grandes empresas. Asimismo, esta Agencia pudo observar que existen estudios que demuestran la dificultad que

---

<sup>22</sup> Ibidem.: <https://cutt.ly/FG6vJVa>, p. 15.

<sup>23</sup> Ibidem. <https://cutt.ly/FG6vJVa>, p. 15.

<sup>24</sup> Congreso de la República. Ley 905 de 2004. “Por medio de la cual se modifica la Ley 590 de 2000 sobre promoción del desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa colombiana y se dictan otras disposiciones”: Artículo 2. El artículo 2 de la Ley 590 de 2000



enfrentan este tipo de empresas para acceder a créditos financieros y los altos intereses que les son impuestos por las instituciones financieras<sup>25</sup>, lo cual dificulta que tengan suficientes fuentes de financiamiento. Incluso, la misma exposición de motivos de la Ley 2069 de 2020 se refiere a las limitaciones que enfrentan las Mipyme para obtener financiamiento, de allí que en dicha norma se le dedicara un capítulo a este aspecto<sup>26</sup>.

Conforme fue expuesto en la justificación del Proyecto de Ley, los requisitos exigibles a las empresas que contratan con el Estado son muchas veces una barrera de acceso para las Mipyme, particularmente, para la micro y la pequeña empresa. Los requisitos financieros de las convocatorias exigen indicadores que demuestren la capacidad de las empresas para asumir compromisos en los montos que contratarían, incluyendo el capital de trabajo considerado como suficiente. Estos cálculos se realizan sobre los resultados financieros de las vigencias anteriores.

En este contexto existen Mipyme con las capacidades productivas, pero sin el capital de trabajo suficiente para concursar y ganar. Esta situación puede excluir a las Mipyme que cuentan con la idoneidad y la capacidad productiva, pero que no tienen el capital de trabajo para acceder a contratos y financiar las necesidades de capital con cargo a los contratos que firmará<sup>27</sup>. Así las cosas, resulta pertinente y adecuado para cumplir con los objetivos de la Ley 2069 de 2020 y el Decreto 1860 de 2021, que modificó el Decreto 1082 de 2015, flexibilizar los indicadores financieros en favor de las Mipyme, sin descuidar el objeto principal de estos requisitos que no es otro que garantizar la aptitud financiera de los proponentes para la eventual ejecución del contrato.

Según indica el «Manual para determinar y verificar los requisitos habilitantes en los Procesos de Contratación», la capacidad financiera requerida en un proceso de contratación debe ser adecuada y proporcional a la naturaleza y al valor del contrato, por ello, la Entidad Estatal debe establecer los requisitos

---

quedará así: Para ser reconocidas como Mipyme, las empresas deben cumplir necesariamente con los siguientes parámetros de clasificación:

- Microempresa: Personal no superior a diez (10) trabajadores. Activos totales inferiores a quinientos (500) salarios mínimos mensuales legales vigentes.
- Pequeña Empresa: Personal entre once (11) y cincuenta (50) trabajadores. Activos totales mayores a quinientos uno (501) y menores a cinco mil (5.000) salarios mínimos mensuales legales vigentes.
- Mediana: Personal entre cincuenta y uno (51) y doscientos (200) trabajadores. Activos totales entre cinco mil uno (5.001) y treinta mil (30.000) salarios mínimos mensuales legales vigentes

<sup>25</sup> Colombia FINTECH. El 62% de las pymes colombianas no tiene acceso a financiamiento. <https://cutt.ly/ZKixfgK>

<sup>26</sup> Al respecto se señala: En este contexto, se entiende que el bajo nivel de acceso a productos financieros y particularmente el acceso al crédito y el microcrédito empresarial, no estaría únicamente relacionado con las características de los productos financieros, los costos de las tasas de interés o las asimetrías de información; sino que también estaría relacionado con la percepción sobre la necesidad de acceder a estas modalidades de financiamiento y con el desarrollo de capacidades gerenciales para identificar y aprovechar oportunidades de crecimiento empresarial mediante una adecuada gestión financiera.

<sup>27</sup> Congreso de la República de Colombia. Gaceta del Congreso 959 del 21 de septiembre de 2020. Trámite en Senado 161/20 Cámara 122/20. Disponible en el siguiente link: <https://cutt.ly/hG6l2KU>



de capacidad financiera con base en su conocimiento del sector relativo al objeto del proceso de contratación y de los posibles proveedores del bien o servicio.

Teniendo en cuenta este mandato, en los documentos tipo de obra pública de infraestructura de transporte en la modalidad de mínima cuantía se incluyen índices de capacidad financiera diferenciales para grandes empresas y para Mipyme, tomando como base para fijar los valores el estudio que se realizó de las empresas que conforman este sector, cuyas conclusiones se expondrán en el capítulo III del presente documento.

## **2.2 Justificación de la no escogencia de los demás criterios habilitantes diferenciales en favor de las Mipyme**

Teniendo en cuenta que para las Entidades Estatales no es obligatorio hacer uso de todos los aspectos mencionados en el artículo 2.2.1.2.4.2.18, tales como: tiempo de experiencia; número de contratos para la acreditación de la experiencia; índices de capacidad financiera; índices de capacidad organizacional y valor de la garantía de seriedad de la oferta, para establecer requisitos habilitantes diferenciales a favor de las Mipyme, la Agencia luego de un análisis riguroso de la pertinencia de incorporar o no factores diferenciales en cada uno de los criterios enunciados, no evidenció la necesidad de incluir factores diferenciales en algunos de ellos, bien sea porque podrían representar un riesgo para las Entidades Estatales y para la ejecución del contrato a celebrar o bien porque no aportaban mayores ventajas para el grupo que se pretende favorecer con estas medidas. En consideración a esto, en la modificación de los documentos tipo de obra pública de infraestructura de transporte en la modalidad de mínima cuantía no se establecieron criterios diferenciales a favor de las Mipyme respecto de los siguientes requisitos habilitantes: i) tiempo de experiencia, ii) índices de capacidad organizacional, y iii) valor de la garantía de seriedad de la oferta.

Las razones por las cuales no se fijan requisitos habilitantes en estos dos criterios se exponen en las siguientes líneas:

### **2.2.1 Tiempo de experiencia**

En los documentos tipo de obra pública de infraestructura de transporte en la modalidad de mínima cuantía para determinar los requisitos mínimos de experiencia aplicables a un proceso de contratación, las Entidades Estatales, de acuerdo con el alcance del proyecto y el objeto a ejecutar, los define según lo establecido en la «Matriz – Experiencia».

Como lo ha señalado esta Agencia, la acreditación del requisito habilitante de experiencia en los documentos tipo de obra pública de infraestructura de transporte en la modalidad de mínima cuantía se aborda desde distintos criterios. En primer lugar, los contratos presentados por los proponentes deben corresponder a la actividad o actividades de experiencia general y específica que la Entidad exija en la invitación conforme los parámetros señalados en la matriz de experiencia y teniendo en cuenta las especificaciones técnicas exigidas. En segundo lugar, los proponentes deben acreditar el cumplimiento de las condiciones fijadas con mínimo uno (1) y máximo cinco (5) contratos, que debieron terminar antes de la fecha de cierre del proceso de contratación, salvo que la Entidad Estatal permita comprobar la experiencia mediante contratos en





ejecución. Por último, el número de contratos aportados por el proponente debe certificar un valor mínimo correspondiente a un porcentaje del presupuesto oficial del proceso de obra expresado en SMMLV, cuya verificación se hará de acuerdo con la sumatoria de los valores totales ejecutados de los contratos que cumplan con los requisitos establecidos en el pliego de condiciones.

Fuera de lo anterior, particularmente en lo relativo con la experiencia específica, los requisitos estandarizados en la matriz de experiencia está configurado en función de las magnitudes a intervenir en el marco del objeto a contratar. Esto de tal manera que, a modo de requisito de experiencia, se exige acreditar que en los contratos aportados el proponente ha ejecutado actividades en las que se han intervenido determinados porcentajes de longitud, área o volumen.

Conforme con lo anterior, en los documentos tipo obra pública de infraestructura de transporte en la modalidad de mínima cuantía está contemplada la matriz de experiencia, la cual está diseñada en torno al objeto a contratar, las actividades que lo desarrollan y las magnitudes intervenidas, más no al tiempo durante el cual el proponente ha desarrollado una determinada actividad. Por lo anterior, en estos documentos tipo se prefirió fijar criterios diferenciales en favor de las Mipyme respecto al número de contratos con los cuales el proponente prueba su experiencia y no el tiempo de la experiencia, en la medida que lo que exige para habilitarse en el proceso es la acreditación que la sumatoria de que los contratos aportados como experiencia sea igual o mayor a un porcentaje (definido en el documento tipo) del total del presupuesto oficial establecido para el proceso de contratación expresado en SMMLV y no a un tiempo mínimo en el cual se haya ejecutado una actividad determinada. Fijar requisitos habilitantes respecto de este criterio obligaría a esta Agencia a cambiar la matriz de experiencia de estos pliegos tipo para orientarla en relación con el tiempo de experiencia, modificando por completo el enfoque que se le ha dado hasta el momento y que han promovido la pluralidad de los oferentes en estos procesos de contratación.

### **2.2.2 Índices de capacidad organizacional**

El artículo 2.2.1.2.1.5.2 del Decreto 1082 de 2015, contiene el procedimiento general de la mínima cuantía, señalando el contenido mínimo de la «invitación» y las distintas etapas y reglas que estructuran esta modalidad de selección. Ahora bien, en los numerales 1 y 2 del artículo en mención establece que la Entidad debe señalar en la invitación la forma como el interesado debe acreditar su capacidad jurídica y la experiencia mínima. Además, prevé la posibilidad que tiene la Entidad Estatal de exigir una capacidad financiera mínima cuando no hace el pago de contra entrega a satisfacción de los bienes, obras o servicios. Así lo determinó en los siguientes términos:

**Artículo 2.2.1.2.1.5.2. Procedimiento para la contratación de mínima cuantía.** Las siguientes reglas son aplicables a la contratación cuyo valor no excede del diez por ciento (10%) de la menor cuantía de la Entidad Estatal, independientemente de su objeto:





1. La Entidad Estatal debe señalar en la invitación a participar en procesos de mínima cuantía la información a la que se refieren los numerales 2, 3 y 4 del artículo anterior, y la forma como el interesado debe acreditar su capacidad jurídica y la experiencia mínima, si se exige esta última, el cumplimiento de las condiciones técnicas exigidas, incluyendo las obligaciones de las partes del futuro contrato.

2. La Entidad Estatal podrá exigir una capacidad financiera mínima cuando no hace el pago contra entrega a satisfacción de los bienes, obras o servicios. Si la Entidad Estatal exige capacidad financiera debe indicar cómo hará la verificación correspondiente en la invitación.

[...]

Conforme a lo anterior, se demuestra que el artículo 2.2.1.2.1.5.2 del Decreto 1082 de 2015 no faculta a la entidad estatal para exigir a los proponentes que acrediten su capacidad organizacional como requisito habilitante para participar en este procedimiento de selección. De esta forma, de acuerdo con el artículo 25.2 de la Ley 80 de 1993, el principio economía exige que «Las normas de los procedimientos contractuales se interpretarán de tal manera que no den ocasión a seguir trámites distintos y adicionales a los expresamente previstos [...]». Por tanto, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, no previó la capacidad organizacional como un requisito habilitante diferencial en favor de las Mipymes, en los documentos tipo de obra pública de infraestructura de transporte en la modalidad de mínima cuantía, pues no existe una norma que avale su inclusión en estos procesos.

### **2.2.3 Valor de garantía de seriedad de la oferta**

La garantía de seriedad de la oferta implica una caución provisional que avala la propuesta y es garantía precontractual –y parcialmente contractual– destinada a asegurar la suscripción del futuro acuerdo. Esto significa que la garantía de seriedad respalda el principio de irrevocabilidad de la oferta, caso en el cual los proponentes que pierdan interés en la adjudicación resarcirán los perjuicios causados por su retiro en el proceso de selección. El carácter serio y vinculante implica no solo que la propuesta tenga que sostenerse ante la Administración, y en caso de resultar elegida obligue a quien la realizó, sino que una vez presentada no puede modificarse, pues pondría en desventaja a los demás oferentes en perjuicio de los principios de igualdad y buena fe.

Conforme con lo anterior, para que la garantía de seriedad respalde el principio de irrevocabilidad de la oferta, y que esta sirva al celeridad y eficiente desarrollo de los procesos de contratación, el Decreto 1082 de 2015 reglamentó varios aspectos con los que debe cumplir la garantía de seriedad. El artículo 2.2.1.2.3.1.9 definió la cobertura en términos de monto y tiempo, señalando que «La garantía de seriedad de la oferta debe estar vigente desde la presentación de la oferta y hasta la aprobación de la garantía de cumplimiento del contrato y su valor debe ser de por lo menos el diez por ciento (10%) del valor de la oferta». Respecto al



valor, dispuso que tendría un monto igual o superior al diez por ciento (10 %) de la estimación de la oferta, constituyendo la suma mínima que la Entidad puede establecer para cumplir la exigencia, sin perjuicio de que requiera un monto superior. Esta Agencia ha señalado que determinar el valor y el tiempo de cobertura de esta garantía precontractual es esencial en el procedimiento de selección.

El valor corresponde a la sanción por el incumplimiento de la seriedad de la propuesta, delimitando -en términos del artículo 2.2.1.2.3.2.8 del Decreto 1082 de 2015– la obligación pecuniaria de la aseguradora. Lo anterior es una consecuencia del principio de responsabilidad, ya que el mantenimiento de la oferta está sujeto al deber de buena fe. El plazo de cobertura delimita directamente el periodo de vigencia de la oferta<sup>28</sup>.

Si bien el Decreto 1860 de 2021, que modificó el Decreto 1082 de 2015, consagra la posibilidad de incluir un criterio diferencial respecto de la garantía de seriedad de la oferta en favor de las Mipyme, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente no considera conveniente fijarlo en los documentos tipo de obra pública de infraestructura de transporte en la modalidad de mínima cuantía, en la medida en que no se cumpliría con el objetivo de incentivar la participación de Mipyme en el mercado de compras públicas y, por el contrario, si puede desincentivar la participación de grandes empresas, conforme procede a explicarse.

Tal como fue expuesto en las líneas anteriores, el Decreto 1082 de 2015 establece que el monto mínimo de la garantía de seriedad de la oferta debe ser de por lo menos el diez por ciento (10 %) del valor de la oferta, en consecuencia, estos documentos tipo deben sujetarse a lo ordenado en la norma, razón por la cual no podría fijarse un porcentaje inferior al diez por ciento (10 %) de esta en favor de las Mipyme, con el fin de favorecerlas.

Si se quisiera incluir un factor diferencial para las Mipyme respecto de la garantía en mención lo que procedería sería fijar un porcentaje mayor del valor de la garantía para las grandes empresas. Al respecto, esta Agencia considera que fijar un valor superior para las grandes empresas por el simple hecho de crear un criterio diferencial respecto de las Mipyme sería crear una barrera injustificada para las grandes empresas -atendiendo la afectación económica en la que se encuentran-. En el contexto actual de nuestro país, no resulta conveniente aumentar los costos de transacción asociados a la participación de las empresas en el mercado de compras públicas, independiente de su tamaño, teniendo en cuenta el proceso de recuperación y reactivación económica al cual se está enfrentando el tejido empresarial y que fue expuesto en el capítulo I del presente documento. En este sentido, una vez se recupere la economía del país resultara más pertinente analizar si es conveniente incluir este requisito habilitante diferencial en favor de las Mipyme.

En conclusión, esta Agencia considera que incorporando un criterio diferencial respecto del valor de la garantía de seriedad de la oferta entre las Mipyme y las grandes empresas no se cumple el fin de la Ley de Emprendimiento y su Decreto reglamentario, el cual no es otro que incentivar la participación de las Mipyme

---

<sup>28</sup> Al respecto se puede consultar Concepto C- 080 de 2021, de la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente. Disponible en el siguiente link: <https://cutt.ly/KG60qJW1>



en el sistema de compras públicas, por el contrario, una medida así podría causar un desinterés por parte de las grandes empresas en los procesos de selección, dado que lo que necesitan en este momento de reactivación económica es reducir sus gastos.

Finalmente, la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente considera que establecer un valor diferencial en relación con la garantía de seriedad de la oferta resulta inconveniente en los documentos tipo de obra pública de infraestructura de transporte en la modalidad de mínima cuantía. Lo anterior debido a que, si se incluyera un porcentaje distinto respecto del valor de la oferta para las Mipyme y para las grandes empresas, el valor que asumiría la aseguradora para el pago de la sanción originada del incumplimiento de la oferta sería diferente dependiendo de la calidad del oferente. En estos proyectos, dada su magnitud y complejidad, se requieren que las garantías incluidas en el proceso de contratación asuman todos los efectos derivados de la sanción por el incumplimiento de no suscribir el contrato.

### **III. Análisis de los indicadores de capacidad financiera en favor de las Mipyme**

En este capítulo se presentará el estudio realizado por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente a partir del cual se analizó la información financiera que involucra a las empresas participantes de sector transporte y, por tanto, se definió el índice de capacidad financiera en favor de las Mipyme. De esta manera, se justifica que este indicador establecido en los documentos tipo de obra pública de infraestructura de transporte en la modalidad de mínima cuantía es adecuado y proporcional, al no afectar la pluralidad de oferentes. Lo anterior, debido a que la inclusión de este índice de capacidad financiera está soportado en un estudio técnico elaborado con base en la información reportada en la herramienta financiera Emis Professional.

Hay que precisar que este estudio se desarrolló de la siguiente manera. En primer lugar, en el aparte de *“extracción de la información de los estados financieros”* se expone la forma en la cual esta Agencia obtuvo la información relacionada con los estados financieros de las empresas participantes del sector transporte, y, por tanto, cuantas empresas fueron objeto de estudio. En segundo lugar, en el acápite de *“desarrollo del estudio”* se explica que existió una depuración de la información, y, por tanto, se enuncian los criterios tenidos en cuenta para eliminar determinados datos. En tercer lugar, en el aparte denominado *“criterios para identificar las Mipyme potenciales beneficiarias de los criterios diferenciales”* se establecen los criterios tenidos en cuenta, de acuerdo con el Decreto 1074 de 2015, que permitieron identificar a las empresas que tienen la condición de Mipyme para el sector de obra pública de infraestructura de transporte. Y, finalmente, se desarrolla el estudio efectuado para identificar los indicadores de capacidad financiera aplicables para las grandes empresas y las Mipyme en el sector aludido.

Frente al particular es conveniente resaltar que en este estudio se hizo el análisis del indicador financiero en el sector de obra pública de infraestructura de transporte. Lo anterior en razón a que, con fundamento en la expedición del Decreto 1860 de 2021 se pretende modificar el contenido de los documentos tipo de obra pública de infraestructura de transporte en la modalidad de mínima cuantía, con el fin de adecuarlos a los cambios normativos.



### 3.1 Extracción de la información de los estados financieros

Atendiendo el mandato del artículo 2.2.1.1.1.6.1 del Decreto 1082 de 2015, las Entidades Estatales deben hacer, durante la etapa de planeación, el análisis para conocer el sector relativo del proceso de contratación desde la perspectiva comercial, financiera, organizacional y de análisis de riesgos, entre otros<sup>29</sup>. En razón a este mandato legal, para determinar los valores aplicables a los índices de capacidad financiera, la Entidad Estatal debe analizar la información financiera de las potenciales empresas proveedoras del bien o servicio.

De acuerdo con lo anterior, para determinar los indicadores financieros en favor de las Mipyme se extrae la información financiera de las empresas del sector de obra pública de infraestructura de transporte a nivel nacional mediante la herramienta financiera Emis Professional. Esta Agencia realizó el análisis financiero en esta plataforma debido a que es una herramienta financiera y de análisis de negocios para mercados emergentes, mediante la cual se analizan cerca de ciento sesenta mil (160.000) perfiles de compañías colombianas, con estados financieros, análisis de riesgo y crédito, reportes y noticias, base de datos de fusiones y adquisiciones, entre otros. Así mismo sus estudios se basan en setecientas (700) fuentes de información que reportan los análisis macroeconómicos, sectoriales y de compañías.

Frente al análisis financiero es importante mencionar que se analizó el desempeño financiero, durante el año fiscal 2021 de las empresas registradas ante la Superintendencia de Sociedades, filtrando los datos de acuerdo con el Código de Clasificación Industrial Internacional Uniforme – CIIU que contiene la información relacionada con actividades de obra pública en el sector mencionado.

Al respecto conviene precisar que la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente tomó la información reportada en el año 2021 debido a que para determinar los indicadores financieros aplicables a las Mipyme y a los demás proponentes en el sector de obra pública de infraestructura de transporte, lo más adecuado es realizarlo con base a la información más actualizada y reciente que esté registrada en la plataforma. Esto permite tener mayor confianza y certeza en los datos que son objeto de análisis. A continuación, se enuncian los códigos sujetos a estudio para los estos proyectos.

#### 3.1.1 Sector de obra pública de infraestructura de transporte

Código CIIU	Descripción
4290	Construcción de otras obras de ingeniería civil
4330	Terminación y acabado de edificios y obras de ingeniería civil
4390	Otras actividades especializadas para la construcción de edificios y obras de ingeniería civil

<sup>29</sup> Decreto 1082 de 2015. «Artículo 2.2.1.1.1.6.1. Deber de análisis de las Entidades Estatales. 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».



Código CIU	Descripción
4210	Construcción de carreteras y vías de ferrocarril

### 3.2 Desarrollo del estudio

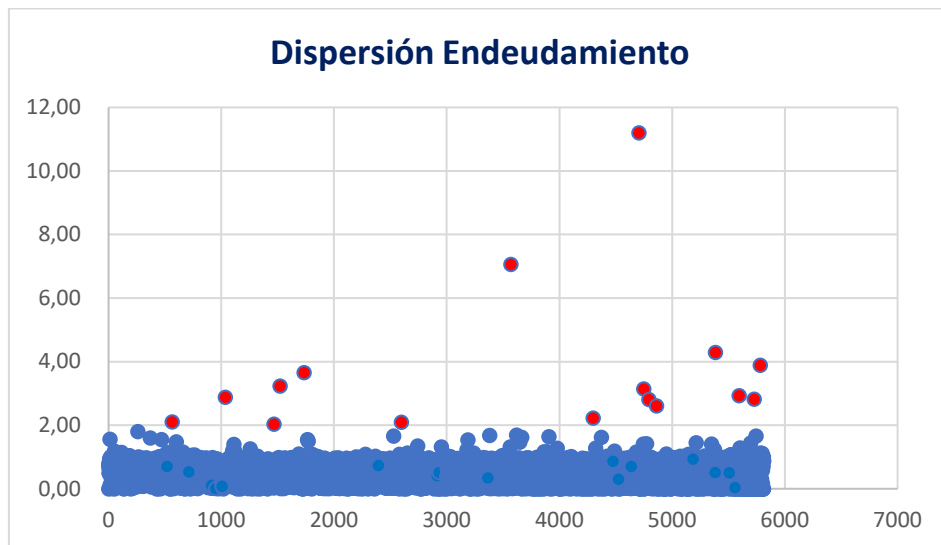
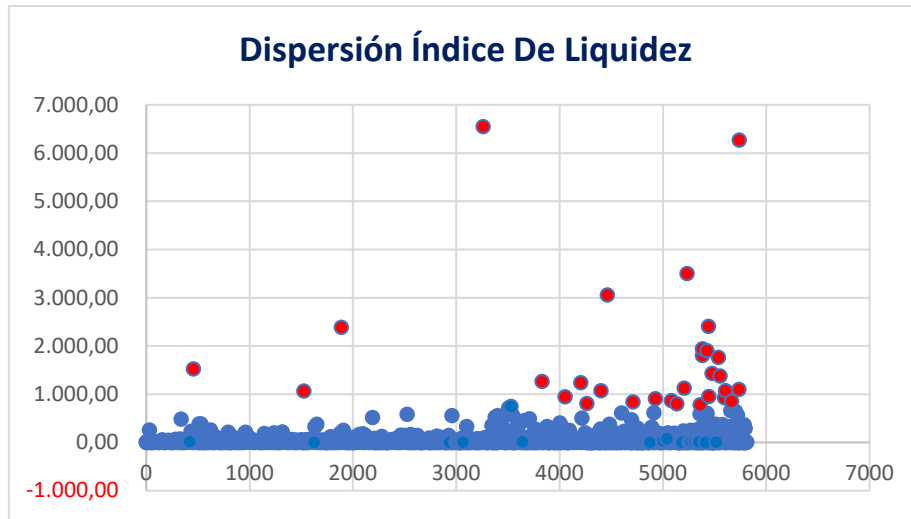
Para efectuar un adecuado análisis del indicador de capacidad financiera de la información reportada por la plataforma Emis Profesional, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente decidió depurar los datos extraídos y no tuvo en cuenta la información de las empresas que presentaban alguna de las siguientes condiciones:

- Empresas que, de acuerdo con la actualización de la información que registran ante la Cámara de Comercio, no hayan reportado estados financieros en el año 2021. Esto, debido a que solo se tiene en cuenta el desempeño financiero del sector del año inmediatamente anterior, que en este caso, corresponde al corte de diciembre del 2021.
- Empresas que en su estatus operacional presentaran estados como: i) bajo investigación legal, ii) cerrada y iii) en liquidación.
- Empresas que no registren con valores en los campos de: total de patrimonio y total ingreso operativo.
- Valores extremos en los indicadores que afectan el promedio real, tal y como se evidencia en los siguientes gráficos de dispersión, debido a que existen empresas con indicadores excesivamente altos o valores negativos en relación con la mayoría de las empresas del sector de obra pública de infraestructura de transporte.

A continuación, se explicará el análisis efectuado a este sector. En consecuencia, se determinará el número de empresas que fueron objeto de estudio para el sector aludido. En el siguiente numeral -3.2.1- se presenta la gráfica a partir de la cual, en color rojo se identifican aquellos datos atípicos de acuerdo con los cuatro (4) criterios explicados anteriormente y, que, por lo tanto, fueron excluidos para el análisis efectuado por esta Agencia.

#### 3.2.1 Sector de obra pública de infraestructura de transporte





Una vez depurada la información, se evidencia una muestra total de dos mil ciento noventa y ocho **[2.198]** empresas que prestan servicios a los proyectos de obra pública de infraestructura de transporte a nivel nacional, y sobre las cuales se efectuó el análisis del indicador que se presenta en este estudio. Al respecto se recuerda que en color rojo se identifican aquellos datos que fueron excluidos del estudio.

### 3.3 Criterios para identificar a las Mipyme potenciales beneficiarias del criterio diferencial



Con el fin de determinar el requisito habilitante diferencial relacionado con el índice de capacidad financiera en favor de las Mipyme, es necesario identificar de las dos mil ciento noventa y ocho [2.198] empresas del sector de obra pública de infraestructura de transporte, aquellas que tienen la condición de Mipyme. En este sentido, el artículo 1 del *Decreto 957 de 2019*, normativa que adicionó el artículo 2.2.1.13.2.1. al Decreto 1074 de 2015, establece que: «para efectos de la clasificación del tamaño empresarial se tendrá como criterio exclusivo los ingresos por actividades ordinarias anuales de la respectiva empresa»<sup>30</sup>.

A su vez, es importante mencionar que el artículo 2.2.1.13.2.2 del Decreto 1074 de 2015 con base en el criterio de los ingresos por actividades ordinarias anuales definió rangos distintos para tres (3) sectores de la economía: i) manufacturero, ii) servicios y iii) comercio. De esta manera, para el análisis en el sector de obra pública de infraestructura de transporte, se determina el tamaño empresarial, en razón de los rangos establecidos para el sector servicios que se relacionan a continuación<sup>31</sup>.

SECTOR	MICRO	PEQUEÑA	MEDIANA
Servicios	Inferior o igual a 32.988 UVT.	Superior a 32.988 UVT e inferior o igual a 131.951 UVT.	Superior a 131.951 UVT e inferior o igual a 483.034 UVT.

<sup>30</sup> Decreto 957 de 2019. Artículo 1. Adiciónese el Capítulo 13 al Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto número 1074 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Comercio. Industria y Turismo:

[...]

» Artículo 2.2.1.13.2.1. Criterio para la clasificación del tamaño empresarial. Para efectos de la clasificación del tamaño empresarial se tendrá como criterio exclusivo los ingresos por actividades ordinarias anuales de la respectiva empresa.

» El nivel de ingresos por actividades ordinarias anuales con base en el cual se determina el tamaño empresarial variará dependiendo del sector económico en el cual la empresa desarrolle su actividad».

<sup>31</sup> Decreto 957 de 2019. Artículo 1. Adiciónese el Capítulo 13 al Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto número 1074 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Comercio. Industria y Turismo.

[...]

» Artículo 2.2.1.13.2.2. Rangos para la definición del tamaño empresarial. Para efectos de la clasificación del tamaño empresarial se utilizarán, con base en el criterio previsto en el artículo anterior, los siguientes rangos para determinar el valor de los ingresos por actividades ordinarias anuales de acuerdo con el sector económico de que se trate:

[...]

1. Para el sector servicios:

- Microempresa. Aquella cuyos ingresos por actividades ordinarias anuales sean inferiores o iguales a treinta y dos mil novecientos ochenta y ocho Unidades de Valor Tributario (32.988 UVT).

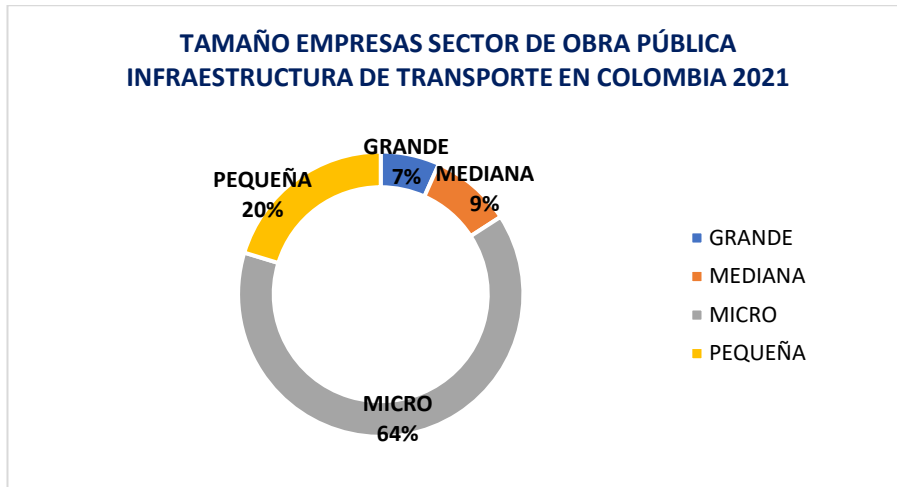
- Pequeña empresa. Aquella cuyos ingresos por actividades ordinarias anuales sean superiores a treinta y dos mil novecientos ochenta y ocho Unidades de Valor Tributario (32.988 UVT) e inferiores o iguales a ciento treinta y un mil novecientos cincuenta y uno Unidades de Valor Tributario (131.951 UVT).

- Mediana empresa. Aquella cuyos ingresos por actividades ordinarias anuales sean superiores a ciento treinta y un mil novecientos cincuenta y un Unidades de Valor Tributario (131.951 UVT) e inferiores o iguales a cuatrocientos ochenta y tres mil treinta y cuatro Unidades de Valor Tributario (483.034 UVT).



### 3.3.1 Sector de obra pública de infraestructura de transporte

Del análisis efectuado se determinó que en el sector de obra pública de infraestructura de transporte la participación de las microempresas es del sesenta y cuatro por ciento (64%), de las pequeñas empresas es del veinte por ciento (20%) y de las medianas empresas es del nueve por ciento (9%), de acuerdo con su nivel de ingresos operativos. Esto significa que el noventa y tres por ciento (93%) del total de las empresas pertenecientes a este sector tienen la condición de Mipyme y sólo el siete por ciento (7%) son grandes empresas, tal y como se muestra a continuación:



### 3.4 Análisis del indicador de capacidad financiera

Determinado el tamaño de la muestra de las empresas objeto de análisis, así como el porcentaje de participación de las Mipyme en estos procesos de contratación, en este acápite se analizará el índice de capacidad financiera aplicable a las grandes empresas y a las Mipyme en los documentos tipo de obra pública de infraestructura de transporte en la modalidad de mínima cuantía. Este estudio se realiza a partir de un análisis comparativo del indicador de capacidad financiera de las grandes empresas y las Mipyme de este sector para explicar la forma en la cual se adoptó el indicador de capacidad financiera más flexible en favor de las Mipyme.

#### 3.4.1 Análisis de los indicadores financieros para el sector de obra pública de infraestructura de transporte

TODAS LAS EMPRESAS		
Índice de Liquidez	Endeudamiento	Razón de cobertura de intereses





<b>Mínimo</b>	0,01	0,00	0,00
<b>Promedio</b>	23,05	0,40	-
<b>Mediana</b>	4,04	0,39	-
<b>Máximo</b>	948,26	1,46	0,00

Índice de Liquidez	
Percentil	Valor
0,1	1,13
0,2	1,56
0,3	2,13
0,4	2,87
0,5	4,04
0,6	5,67
0,7	9,25
0,8	17,63
0,9	43,75
1	948,26

Endeudamiento	
Percentil	Valor
0,1	0,05
0,2	0,14
0,3	0,23
0,4	0,31
0,5	0,39
0,6	0,47
0,7	0,55
0,8	0,64
0,9	0,75
1	1,46

Razón de cobertura de intereses	
Percentil	Valor
0,1	0,0
0,2	0,0
0,3	0,0
0,4	0,0
0,5	0,0
0,6	0,0
0,7	0,0
0,8	0,0
0,9	0,0
1	0,0

- **Índice de liquidez:** El índice de liquidez promedio para las empresas se ubica en torno a veintitrés coma cero cinco (23,05). Esto significa que la proporción de activos corrientes es aproximadamente veintitrés (23) veces mayor a la de pasivos corrientes. Teniendo en cuenta que la mayoría de las empresas tienen un índice de liquidez ubicado en el rango entre uno coma trece (1,13) y el uno coma cincuenta y seis (1,56); y, además, como no es conveniente que este índice sea menor a uno –ya que implicaría pasivos corrientes mayores–; se establece que el índice de liquidez sea mayor o igual a uno coma trece (1,13).

Lo anterior indica que el valor definido garantiza la participación del noventa por ciento (90%) de las posibles participantes del sector, lo que corresponde a mil novecientos setenta y ocho (1.978) empresas de la submuestra.

- **Índice de Endeudamiento:** El promedio de las empresas en relación con el índice de endeudamiento es del cuarenta por ciento (40%). Esto significa que la proporción de pasivos totales respecto los activos totales es un poco menos de la mitad.

Teniendo en cuenta que la mayoría de las empresas están en los niveles de sesenta y cuatro por ciento (64%) y el setenta y cinco por ciento (75%); y que el índice de endeudamiento debe ser



siempre menor que uno (implicaría mayor proporción de pasivos respecto a los activos), se concluye que un nivel adecuado de endeudamiento sería del setenta y cinco por ciento (75%) del total de activos. En este sentido, efectivamente este porcentaje garantiza la participación del noventa por ciento (90%) de los participantes del sector, que corresponde a mil novecientos setenta y ocho (1.978) empresas de la submuestra.

- **Razón de Cobertura de Intereses:** Del análisis efectuado se obtienen valores indeterminados, debido a que las empresas en el momento de reportar el valor de cobertura de intereses lo enmarcan en un pasivo corriente, es decir, un pasivo a largo plazo que podría categorizarse en un pasivo total, y, por lo tanto, es común encontrar tendencias a cero.

### 3.4.1.1 Análisis de los indicadores capacidad financiera grandes empresas – Sector de obra pública de infraestructura de transporte

De acuerdo con el análisis realizado en el sector de obra pública de infraestructura de transporte se evidenció que de las dos mil ciento noventa y ocho [2.198] empresas, de acuerdo con los rangos definidos para el sector servicios en el artículo 2.2.1.13.2.2. del Decreto 1074 de 2015, ciento cuarenta y siete (147) son grandes empresas. En las siguientes tablas se discrimina el valor mínimo, el promedio, la mediana y el máximo de los indicadores financieros de estas empresas; así como los datos clasificados por percentiles con el propósito de visualizar la posición de un valor respecto a los demás.

En todo caso, es conveniente resaltar que para el indicador de capital de trabajo no se realizó el análisis teniendo en cuenta que el valor concertado se encuentra definido en la invitación de los documentos tipo de obra pública de infraestructura de transporte en la modalidad de mínima cuantía.

	GRANDES EMPRESAS		
	Índice de Liquidez	Endeudamiento	Razón de cobertura de intereses
Mínimo	0,77	0,00	0,00
Promedio	8,89	0,53	-
Mediana	2,49	0,53	-
Máximo	483,13	1,04	0,00

Índice de liquidez	
Percentil	Valor
0,1	1,21
0,2	1,53
0,3	1,84
0,4	2,18
0,5	2,49
0,6	3,25
0,7	4,23



0,8	5,46
0,9	10,51
1	483,13

Endeudamiento	
Percentil	Valor
0,1	0,25
0,2	0,32
0,3	0,42
0,4	0,48
0,5	0,52
0,6	0,55
0,7	0,62
0,8	0,69
0,9	0,75
1	1,04

Razón de cobertura de intereses	
Percentil	Valor
0,1	0,0
0,2	0,0
0,3	0,0
0,4	0,0
0,5	0,0
0,6	0,0
0,7	0,0
0,8	0,0
0,9	0,0
1	0,0

- Índice de liquidez:** El índice de liquidez promedio para las empresas se ubica en torno al ocho coma ochenta y nueve (8,89). Esto significa que la proporción de activos corrientes es aproximadamente 9 veces mayor a la de los pasivos corrientes. Además, teniendo en cuenta que la mayoría de las empresas tienen un índice de liquidez ubicado en el rango entre el uno coma veintiuno (1,21) y uno coma cincuenta y tres (1,53); y además como no es conveniente que este índice sea menor a uno (implicaría pasivos corrientes mayores); se establece que el índice de liquidez sea mayor o igual a uno coma veintiuno (1,21). Efectivamente este porcentaje garantiza la participación de más del noventa por ciento [90%] de las grandes empresas del sector.
- Índice de Endeudamiento:** El promedio de las empresas en relación con el índice de endeudamiento es del cincuenta y tres por ciento (53%). Esto significa que la proporción de pasivos totales respecto de los activos totales es un poco más de la mitad.

Debido a que la mayoría de las empresas están en los niveles entre el sesenta y nueve por ciento (69%) y setenta y cinco por ciento (75%); y que el índice de endeudamiento debe ser siempre menor que uno (implicaría mayor proporción de pasivos respecto a los activos), se concluye que un nivel adecuado de endeudamiento sería del setenta por ciento (70%) de total de activos. Efectivamente este porcentaje garantiza la participación de más del ochenta por ciento [80%] de las posibles participantes grandes del sector, que corresponde a ciento dieciocho (118) empresas de la submuestra.

- Razón de Cobertura de Intereses:** Del análisis efectuado se obtienen valores indeterminados, debido a que las empresas en el momento de reportar el valor de cobertura de intereses lo enmarcan en un pasivo corriente, es decir, un pasivo a largo plazo que podría encasillarse en un pasivo total, y, por lo tanto, es común encontrar tendencias a cero. Se concluye que un nivel



adecuado de razón de cobertura de intereses sería mayor o igual a uno, con el fin de garantizar un criterio diferencial en favor de las Mipyme en relación con el indicador establecido para las grandes empresas.

### 3.4.1.2 Análisis indicadores capacidad financiera– Sector de obra pública de infraestructura de transporte

De acuerdo con el análisis realizado en el sector de obra pública infraestructura de transporte se demostró que de las dos mil ciento noventa y ocho [2.198] empresas, de acuerdo con los rangos definidos para el sector servicios en el artículo 2.2.1.13.2.2. del Decreto 1074 de 2015, dos mil cincuenta y uno (2.051) son Mipyme. En las siguientes tablas se discrimina el valor mínimo, el promedio, la mediana y el máximo de los indicadores financieros y organizacionales de estas empresas; así como los datos clasificados por percentiles con el propósito de visualizar la posición de un valor respecto a los demás.

	MIPYME		
	Índice de Liquidez	Endeudamiento	Razón de cobertura de intereses
Mínimo	0,01	0,00	0,00
Promedio	24,06	0,39	-
Mediana	4,16	0,37	-
Máximo	948,26	1,46	0,00

Índice de Liquidez	
Percentil	Valor
0,1	1,11
0,2	1,56
0,3	2,15
0,4	2,95
0,5	4,16
0,6	6,00
0,7	9,73
0,8	18,62
0,9	46,69
1	948,26

Endeudamiento	
Percentil	Valor
0,1	0,05
0,2	0,13
0,3	0,21
0,4	0,30
0,5	0,37
0,6	0,46
0,7	0,54
0,8	0,63
0,9	0,75
1	1,46

Razón de cobertura de intereses	
Percentil	Valor
0,1	0,0
0,2	0,0
0,3	0,0
0,4	0,0
0,5	0,0
0,6	0,0
0,7	0,0
0,8	0,0
0,9	0,0
1	0,0

- **Índice de liquidez:** El índice de liquidez promedio para las empresas se ubica en torno a veinticuatro coma cero seis (24,06). Esto significa que la proporción de activos corrientes es aproximadamente veinticuatro (24) veces mayor a la de pasivos corrientes.



Además, teniendo en cuenta que la mayoría de las empresas tienen un índice de liquidez ubicado en el rango entre el uno coma once (1,11) y el uno coma cincuenta y seis (1,56); y como no es conveniente que este índice sea menor a uno (implicaría pasivos corrientes mayores); se establece que el índice de liquidez sea mayor o igual a uno coma once (1,11) con el fin de garantizar un criterio diferencial en favor de las Mipyme en relación con los indicadores financieros fijados para las grandes empresas.

- **Índice de Endeudamiento:** El promedio de las empresas en relación con el índice de endeudamiento es del treinta y nueve por ciento (39%). En otras palabras, esto significa que la proporción de pasivos totales respecto los activos totales es un poco menos de la mitad.

Ahora, debido a que la mayoría de las empresas están en los niveles entre el sesenta y tres por ciento (63%) y setenta y cinco por ciento (75%); y que el índice de endeudamiento debe ser siempre menor que uno (implicaría mayor proporción de pasivos respecto a los activos), se concluye que un nivel adecuado de endeudamiento sería del setenta y cinco por ciento (75%) de total de activos, con el objetivo de permitir la pluralidad de oferentes en el proceso.

- **Razón de Cobertura de Intereses:** Del análisis efectuado se obtienen valores indeterminados, debido a que las empresas en el momento de reportar el valor de cobertura de intereses lo enmarcan en un pasivo corriente, es decir, un pasivo a largo plazo que podría encasillarse en un pasivo total, y, por lo tanto, es común encontrar tendencias a cero. Se concluye que un nivel adecuado de razón de cobertura de intereses sería mayor o igual a cero, con el fin de garantizar un criterio diferencial en favor de las Mipyme en relación con el indicador establecidos para las grandes empresas.

### 3.4.1.3. Indicadores Capacidad Financiera diferenciales Medianas, Pequeñas y Micro – Sector de obra pública de infraestructura de transporte

Con el análisis realizado en el sector de obra pública de infraestructura de transporte se pudo constatar que de las dos mil ciento noventa y ocho **[2.198]** empresas, de conformidad con los rangos definidos para el sector servicios en el artículo 2.2.1.13.2.2. del Decreto 1074 de 2015, mil cuatrocientas tres **(1.403)** son microempresas, cuatrocientas cuarenta y seis **(446)** son pequeñas empresas y doscientas dos **(202)** son medianas empresas. En las siguientes tablas se discrimina el valor mínimo, el promedio, la mediana y el máximo de los indicadores financieros de estas empresas; así como los datos clasificados por percentiles con el propósito de visualizar la posición de un valor respecto a los demás.

MEDIANAS EMPRESAS			
	Índice de Liquidez	Endeudamiento	Razón de cobertura de intereses
Mínimo	0,30	0,00	0,00
Promedio	9,93	0,47	-



<b>Mediana</b>	3,00	0,47	-
<b>Máximo</b>	212,01	0,98	0,00

<b>PEQUEÑAS EMPRESAS</b>			
	<b>Índice de Liquidez</b>	<b>Endeudamiento</b>	<b>Razón de cobertura de intereses</b>
<b>Mínimo</b>	0,02	0,01	0,00
<b>Promedio</b>	9,05	0,45	-
<b>Mediana</b>	3,33	0,44	-
<b>Máximo</b>	372,70	1,13	0,00

<b>MICROEMPRESAS</b>			
	<b>Índice de Liquidez</b>	<b>Endeudamiento</b>	<b>Razón de cobertura de intereses</b>
<b>Mínimo</b>	0,01	0,00	0,00
<b>Promedio</b>	30,87	0,36	-
<b>Mediana</b>	4,95	0,32	-
<b>Máximo</b>	948,26	1,46	0,00

De acuerdo con las cifras reportadas, se concluye que los índices de capacidad financiera definidos para las medianas y pequeñas empresas, en particular frente al porcentaje mínimo, el promedio, la mediana y el máximo no varían sustancialmente, de hecho, los valores para cada una de las dos categorías de empresas son similares. De igual forma, las cifras indicadas en relación con las medianas y pequeñas demuestran un margen de diferencia mínima.

Por su parte, se realiza el análisis por percentiles para cada indicador en referencia por tamaño empresarial, tal y como se muestra a continuación:

<b>Índice de Liquidez</b>	
<b>Percentil</b>	<b>Valor</b>
0,1	1,32
0,2	1,53
0,3	2,07
0,4	2,40



0,5	3,00
0,6	3,64
0,7	5,21
0,8	9,60
0,9	20,16
1	212,01

• **Mediana**

Endeudamiento	
Percentil	Valor
0,1	0,16
0,2	0,27
0,3	0,37
0,4	0,42
0,5	0,47
0,6	0,54
0,7	0,60
0,8	0,68
0,9	0,76
1	0,98

Razón de cobertura de intereses	
Percentil	Valor
0,1	0,0
0,2	0,0
0,3	0,0
0,4	0,0
0,5	0,0
0,6	0,0
0,7	0,0
0,8	0,0
0,9	0,0
1	0,0

• **Pequeña:**

Índice de Liquidez	
Percentil	Valor
0,1	1,28
0,2	1,63
0,3	2,10
0,4	2,53
0,5	3,33
0,6	4,34
0,7	5,86
0,8	9,58
0,9	19,16
1	372,70

Endeudamiento	
Percentil	Valor
0,1	0,16
0,2	0,25
0,3	0,31
0,4	0,38
0,5	0,44
0,6	0,49
0,7	0,57
0,8	0,64
0,9	0,73
1	1,13

Razón de cobertura de intereses	
Percentil	Valor
0,1	0,0
0,2	0,0
0,3	0,0
0,4	0,0
0,5	0,0
0,6	0,0
0,7	0,0
0,8	0,0
0,9	0,0
1	0,0

• **Micro:**



Índice de liquidez	
Percentil	Valor
0,1	1,05
0,2	1,55
0,3	2,25
0,4	3,32
0,5	4,95
0,6	7,91
0,7	12,41
0,8	25,57
0,9	63,36
1	948,26

Endeudamiento	
Percentil	Valor
0,1	0,04
0,2	0,09
0,3	0,16
0,4	0,24
0,5	0,32
0,6	0,41
0,7	0,51
0,8	0,61
0,9	0,75
1	1,46

Razón de cobertura de intereses	
Percentil	Valor
0,1	0,0
0,2	0,0
0,3	0,0
0,4	0,0
0,5	0,0
0,6	0,0
0,7	0,0
0,8	0,0
0,9	0,0
1	0,0

Teniendo en cuenta los resultados obtenidos en las tablas anteriores, se concluye que no existe una variación sustancial en los indicadores al discriminar por mediana, pequeña y microempresa. En este sentido, para hacer efectivo el criterio diferencial en relación con la capacidad financiera en favor de las Mipyme se definirán índices aplicables de manera uniforme a las tres (3) categorías, esto es, a las micro, pequeñas y medianas empresas.

#### **3.4.1.4. Conclusiones – Indicadores financieros para el sector de mínima cuantía de infraestructura de transporte**

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, de acuerdo con el estudio anteriormente expuesto, presenta los indicadores financieros que acreditarán las grandes empresas y las Mipyme que registrarán los proyectos de mínima cuantía de obra pública de infraestructura de transporte:

- **Grandes empresas**

Indicador	Valor concertado
Índice de liquidez	$\geq 1,21$
Índice de endeudamiento	$\leq 70\%$
Razón de cobertura de intereses	$\geq 1$
Capital de trabajo	Definido en los Pliegos Tipo





- **Mipyme**

Indicador	Valor concertado
Índice de liquidez	$\geq 1,11$
Índice de endeudamiento	$\leq 75\%$
Razón de cobertura de intereses	$\geq 0$
Capital de trabajo	Definido en los Pliegos Tipo

#### IV. Conclusiones

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente presenta el estudio del sector para determinar la conveniencia de incluir los requisitos habilitantes diferenciales en favor de las Mipyme, en los documentos tipo de obra pública de infraestructura de transporte en la modalidad de mínima cuantía. Con este estudio se cumple la reglamentación establecida en el Decreto 1082 de 2015, modificado por el Decreto 1860 de 2021, al explicarse de manera clara y precisa las razones que sustentan la escogencia de unos requisitos habilitantes diferenciales en favor de las Mipyme y los motivos por los que se excluyeron otros. Asimismo, se demuestra que la elección de los indicadores de capacidad financiera se realizó con base en un estudio objetivo en el marco de un análisis de la información financiera de las empresas de este sector, a partir de la cual se determinó la viabilidad de establecer índices de capacidad financiera más flexibles en favor de las Mipyme.



**STALIN BALLESTEROS GARCÍA**  
 Director General  
 Agencia Nacional de Contratación Pública  
 Colombia Compra Eficiente



Elaboraron: Carlos Mario Castrillón Endo  
Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual

---

Revisó: Sara Milena Núñez Aldana  
Gestor T1-15 de la Subdirección de Gestión Contractual

---

Aprobó: Nohelia del Carmen Zawady Palacio  
Subdirectora de Gestión Contractual

---

