

ESTUDIO DE LOS CRITERIOS DIFERENCIALES ESCOGIDOS EN FAVOR DE LAS MIPYME Y LOS EMPRENDIMIENTOS Y EMPRESAS DE MUJERES EN LOS DOCUMENTOS TIPO PARA PROYECTOS DE INTERVENTORÍA 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 rector¹ 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 Mipyme, emprendimientos y empresas de mujeres en los documentos tipo para proyectos de interventoría de obra pública de infraestructura de transporte.

Este documento contiene el estudio realizado para determinar la conveniencia de incluir los requisitos habilitantes diferenciales y los puntajes adicionales en favor de las Mipyme y las empresas y/o emprendimientos de mujeres. 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 y los emprendimientos y/o empresas de mujeres, 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 emprendimientos y empresas de mujeres, así como los motivos por los cuales no se seleccionaron otros. En tercer lugar, se exponen las razones por los cuales se incorporaron en el documento tipo sobre el cual recae el presente estudio, puntajes adicionales en favor de las Mipyme y los emprendimientos y empresas de mujeres. Finalmente, se presentará el análisis comparativo de los indicadores de capacidad financiera y organizacional de las grandes empresas y las Mipyme en el sector de interventoría de obra pública de infraestructura de transporte, para sustentar la forma en la cual se escogieron los índices de capacidad financiera y/u organizacional más flexibles en favor de las Mipyme.

¹ 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 partícipes en los procesos de compras y contratación pública con el fin de lograr una mayor eficiencia, transparencia y optimización de los recursos del Estado.



I. Análisis de la adopción de criterios diferenciales en favor de las Mipyme y/o emprendimientos y empresas de mujeres

1.1 Análisis en relación con las Mipyme

En los últimos dos años se han adoptado medidas tendientes a fortalecer a las pequeñas y medianas empresas como motor de crecimiento, desarrollo y reactivación económica, en un contexto 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 liquidez².

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 primas³.

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 mundo⁴. En este sentido, el ambiente de negocios en el que estas empresas operan en la región

² 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.

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

⁴ Ibídem., p. 4.





Colombia Compra Eficiente

comúnmente frena su productividad e impide su desarrollo y competitividad⁵. 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 otros⁶. Estos factores impiden 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"*⁷.

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

⁵ *Ibíd.*, p. 4

⁶ *Ibíd.*, p. 4.

⁷ 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>



2021 se crearon trescientos 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 trescientos dos [278.302]. Del total de unidades registradas, el setenta y cuatro coma cuatro por ciento [74,4 %] corresponden a personas naturales y el veinticinco coma seis por ciento [25,6%] a sociedades⁸.

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 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 2020⁹ [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%
Total	99.5%	0.4%	0.0%	0.0%

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.

⁸ Confecámaras. Dinámica de creación de empresas en Colombia. Enero – diciembre de 2021. Disponible en el siguiente link: <https://cutt.ly/0G6oUX6>, p. 2.

⁹ Ibidem. p. 5



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

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

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 colombiana¹⁰. 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 empresas¹¹, 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

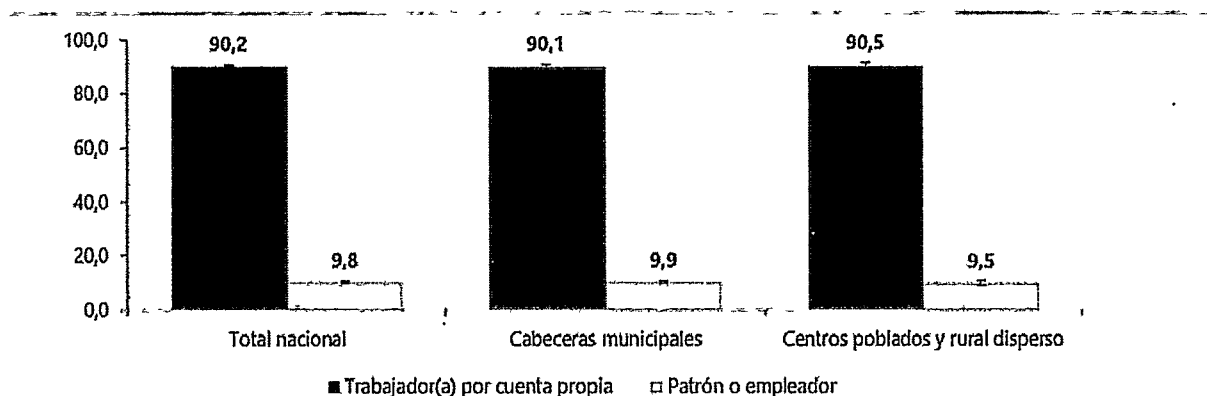
¹⁰ Centro de Estudios Económicos. [2021]. Retos y oportunidades de las Pymes. Disponible en el siguiente link: <https://cutt.ly/CG6fooA> p. 1.

¹¹ Ibidem. p. 1.



y solo el nueve coma ocho por ciento [9,8%] fueron patronos[as] o empleadores[as] [Cuadro A.1.10 – Total nacional]¹².

Gráfico 1. Distribución de negocios según situación en el empleo del propietario [Porcentaje] [Total nacional]



Fuente: DANE, EMICRON.¹¹

El dominio total nacional no incluye la población de los departamentos de Amazonas, Arauca, Casanare, Guainía, Guaviare, Putumayo, Vaupés y Vichada.¹¹

Datos expandidos con proyecciones de población elaboradas con base en los resultados del CNPV-2018.¹¹

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 %]¹³.

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

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

¹³ 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
Total	5.780.623	2,7	-4,1	5.631.123	-6,5	6.025.575
Patrón o empleador	566.435	2,6	-24,4	551.824	-26,3	748.844
Trabajador por cuenta propia	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 a 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, 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 fomentar 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.

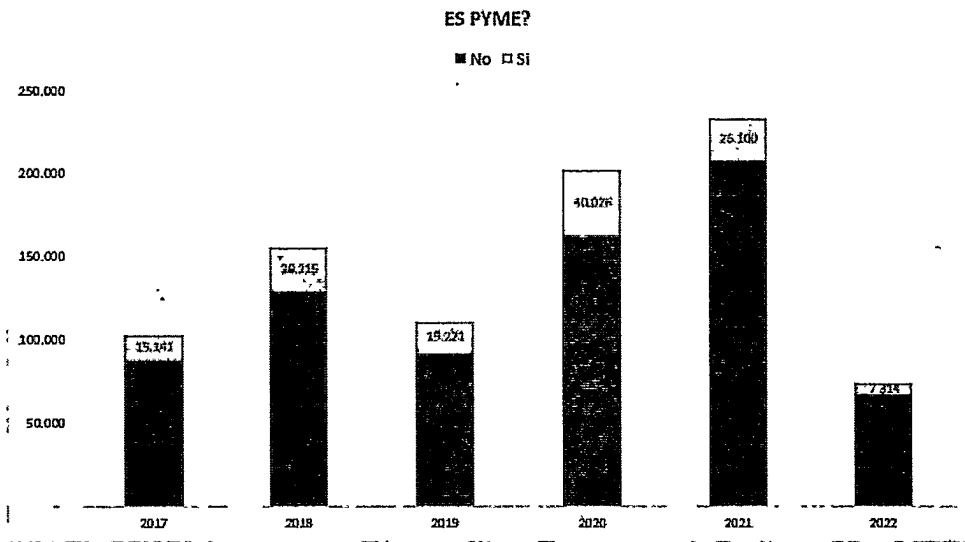
La Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente-, desde la Subdirección de Estudios de Mercado de Abastecimiento Estratégico, elaboró un estudio en el marco del cual se revisaron las empresas u organizaciones registradas en la plataforma del SECOP II. En este estudio se demuestra 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%
Total	748.248	134.017	882.265	85%	15%	100%

Tabla 4. Porcentaje de empresas registradas en SECOP II



Compradas las cifras anteriores con las reportadas por Confecámaras, se puede observar que si bien se han constituido nuevas unidades productivas que están clasificadas como microempresas, en la plataforma del SECOP II la mayoría de proveedores registrados tienen la condición de grandes empresas.

En este sentido, se hace indispensable la incorporación de criterios diferenciales en los procesos de selección que adelanten 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, relacionados con la inclusión de requisitos habilitantes diferentes y puntajes adicionales en favor de las Mipyme. Lo anterior debido a que la aplicación de este tipo de incentivos, los cuales se encuentran previstos 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. En vista de que según lo descrito en las diferentes fuentes oficiales, es indispensable seguir fortaleciendo y fomentando la participación de las Mipyme a través este tipo de estímulos, 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 para proyectos de interventoría de obra pública de infraestructura de transporte expedido por la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente.

1.2. Análisis en relación con los emprendimientos y empresas de mujeres

En los últimos dos años, se presenta una preocupación dentro del Estado colombiano referente a la necesidad de formular propuestas y mecanismos en beneficio de la actividad económica liderada por mujeres, que tengan en consideración el fortalecimiento empresarial desde una perspectiva de género, en la que se reconozcan las brechas y las dificultades existentes para que las mujeres puedan acceder a la oferta institucional, y que permita a su vez, el desarrollo y reactivación económica, en un contexto ocasionado por la pandemia del coronavirus Covid-19.

El Foro Económico Mundial resalta que el avance hacia la equidad de género se estanca en grandes economías y sectores industriales. Esta situación se debe a que las mujeres ocupan empleos en los sectores más afectados por los cierres generados por la pandemia del Covid 19, sumado a las presiones de sus ocupaciones asistenciales en el hogar¹⁴. Este organismo compara la evolución de las brechas de género en 4 áreas: participación y oportunidad económicas, logros educativos, salud y supervivencia, y empoderamiento político¹⁵. La que nos interesa en este estudio es la brecha económica, donde se destaca que ha experimentado solo una mejora mínima desde el 2020 y se espera que tarde otros 267,6 años en eliminarse. El lento avance se debe a tendencias opuestas; si

¹⁴ Foro Económico Mundial. Según un estudio, la pandemia hace retroceder la igualdad una generación. Disponible en línea: <https://cutt.ly/eKiscXx>

¹⁵ Ibidem.



bien la proporción de mujeres entre los profesionales cualificados sigue aumentando, persisten las disparidades de ingresos y pocas mujeres ostentan puestos en equipos directivos¹⁶.

En una perspectiva regional, se encuentra que en América Latina ha alcanzado un nivel cercano a la igualdad de género en campos, como la salud y la educación. Sin embargo, tiene inequidades en lo relativo con la participación económica femenina, pues según datos analizados por Powers y Magnoni¹⁷, en todos los sectores económicos que estudiaron, la proporción de las utilidades mensuales promedio respecto de las ventas es del doce coma seis por ciento [12,6 %] para las empresas de mujeres y catorce coma seis por ciento [14,6%] para hombres.

En esa misma línea, según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico -OCDE-, haciendo un estudio dentro de los países miembros, expresa que las mujeres tienen menos probabilidades de emprender negocios y las empresas propiedad de mujeres tienden a ganar menos que las de los hombres solo por el hecho del género¹⁸. Al respecto, este organismo expresó: *“En los distintos países, las brechas de género aumentan con la edad, lo que refleja el papel fundamental que la maternidad o paternidad tiene en la igualdad de género. Mucho más que la paternidad, usualmente la maternidad tiene marcados efectos negativos en la participación en la fuerza laboral, el salario y el desarrollo profesional”*¹⁹. Asimismo, en este informe se expuso: *“Es obvio que queda mucho por hacer para reducir —y a la larga cerrar— las brechas de género en el mundo. En una encuesta realizada para este informe, los países identificaron la violencia contra la mujer, la brecha salarial de género y la desigual participación en el trabajo no remunerado como los tres problemas más importantes en la desigualdad de género en su país”*²⁰.

A pesar del tratamiento inequitativo en razón del género que se presenta en los emprendimientos y formación de empresas de mujeres, el Banco Interamericano de Desarrollo – BID- expresa que América Latina y el Caribe es la región con más porcentaje de emprendimiento femenino del mundo, que significa más de ochenta y seis [86] mil millones de dólares anuales²¹. De la misma manera, se trata

¹⁶ Ibidem.

¹⁷ POWERS, Jennifer; y MAGNONI, Barbara. [2010]. Dueña de tu propia empresa: Identificación, análisis y superación de las limitaciones a las pequeñas empresas de las mujeres en América Latina y el Caribe. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo. p. 63.

¹⁸ Organización para el Desarrollo Económico y Social –OCDE-. [2018]. La búsqueda de la igualdad de género. Una batalla cuesta arriba. p. 3.

¹⁹ Ibidem. p. 3.

²⁰ Ibidem. p. 3.

²¹ Banco Interamericano De Desarrollo –BID-. [2016]. Mujeres emprendedoras: una oportunidad de inversión inexplorada. Disponible en línea: <https://cutt.ly/KKidEmz>



de un grupo que, si bien invierten cincuenta por ciento [50%] menos de capital que los hombres emprendedores o empresarios, logran un veinte por ciento [20%] más de ingresos²².

Colombia no es la excepción a la problemática de la inequidad de género en la economía y, por tanto, en la búsqueda del fortalecimiento y emprendimiento femenino se instauran soluciones mediante políticas públicas que permitan una inserción cada vez más creciente de las mujeres en los diferentes mercados. En este sentido, la exposición de motivos de la Ley 2125 de 2021, *“Por medio de la cual se establecen incentivos para la creación, formalización y fortalecimiento de las micro, pequeñas y medianas empresas lideradas por mujeres y se dictan otras disposiciones”*, señaló que en los programas de fomento al desarrollo empresarial con enfoque de género no se garantiza una participación femenina en el ámbito nacional ni territorial²³. Por ejemplo, se resalta en este documento que los emprendimientos de mujeres no son los más consolidados y fortalecidos dentro del presupuesto total de la inversión. Para el 2021, el presupuesto asignado fue de uno coma setenta y dos [1,72] billones de pesos, siendo apenas el dos coma nueve por ciento [2,9%] del presupuesto de inversión de la Nación²⁴.

Bajo esa misma orientación, la Ley 2069 de 2020, con la que se impulsa el emprendimiento en Colombia, enfoca una serie de programas, recursos e instrumentos del emprendimiento y desarrollo empresarial desde una perspectiva de género en iNNpulsa. En consonancia, dentro del capítulo de compras públicas se incluyó una norma tendiente a la implementación de criterios diferenciales en favor de los emprendimientos y empresas de mujeres, dentro de los procesos de contratación competitivos adelantados por las Entidades Estatales—exceptuadas y no exceptuadas—. Ante la persistencia de los problemas por la inequidad para la constitución y consolidación de empresas, la incorporación de estos criterios diferenciales se ofrece como una medida útil para incentivar la creación y la consolidación los emprendimientos y empresas de mujeres.

Ante este panorama, para determinar los términos en los que deben implementarse estos criterios diferenciales, es indispensable la definición de parámetros orientadores desde una perspectiva de política pública, y de tal modo, complementar la definición de emprendimiento y empresas de mujeres establecida en el Decreto 1082 de 2015, modificado por el Decreto 1860 de 2021.

Para entender entonces la necesidad del fomento al desarrollo empresarial y el emprendimiento femenino en Colombia, conviene analizar la posición de la mujer colombiana en la economía y el rol de los fondos de apoyo al emprendimiento y al desarrollo empresarial. En tal sentido, se exponen una serie de fuentes recopiladas y sistematizadas que tienen como finalidad exponer el panorama y el

²² Ibidem.

²³ Ponencia para primer debate del Proyecto de Ley No 065 de 2021 “Por medio del cual se fomenta el desarrollo empresarial, emprendimiento y formación de la mujer. Gaceta No 1195 del 10 de septiembre de 2021. Disponible en línea: <https://onx.la/0c831>

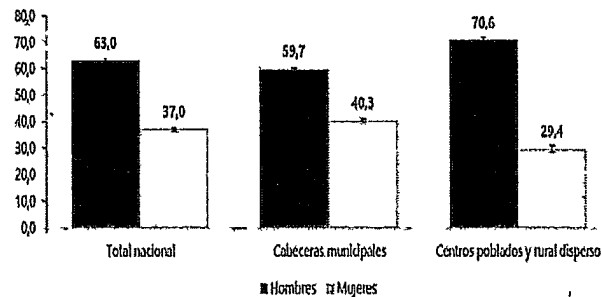
²⁴ Ibidem., p. 3.



papel de la mujer en las empresas y en los emprendimientos de mujer, para así determinar el apremio de establecer los criterios diferenciales.

En 2021, el Departamento Nacional de Estadística –DANE– presentó en la Encuesta de Micronegocios que hay 5.780.623 propietarios(as) de micronegocios, de los cuales el sesenta y tres por ciento [63,0 %] eran hombres y treinta y siete por ciento [37,0 %] mujeres. En las cabeceras municipales, los propietarios hombres representaron el cincuenta y nueve coma siete por ciento [59,7 %] del total y, en los centros poblados y ruralidad dispersa el setenta coma seis por ciento [70,6 %]. En contraste, las mujeres propietarias de micronegocios representaron el cuarenta coma tres por ciento [40,3 %] del total en las cabeceras municipales y el veintinueve coma cuatro por ciento [29,4 %] en los centros poblados y ruralidad dispersa [Cuadro A1.12 – Total nacional]²⁵.

Gráfico 3. Distribución de propietarios según sexo [porcentaje] Total Nacional



Fuente: DANE, EMICRON.f

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

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

En razón a la gráfica anterior es viable señalar que efectivamente la participación de las mujeres en la constitución de empresas no ha sido significativa, en comparación con las creadas por los hombres. En otras palabras, los propietarios de los micronegocios en su mayoría son hombres y, por lo tanto, resulta fundamental establecer criterios diferenciales en favor de los emprendimientos y empresas de mujeres que fortalezca la participación de estas en el sistema de compras públicas.

Ahora bien, a nivel nacional, las propietarias de micronegocios aumentaron el dos coma siete por ciento [2,7 %] entre el 2020 y 2021. Asimismo, los propietarios hombres se incrementaron el dos coma seis por ciento [2,6%] en el mismo período²⁶.

²⁵ Departamento Administrativo Nacional de Estadística. [2021] Boletín Técnico. Encuesta de Micronegocios [Emicron]. Disponible en el siguiente link: <https://cutt.ly/DG6gISE>. p. 12.

²⁶ Ibidem., p. 12.



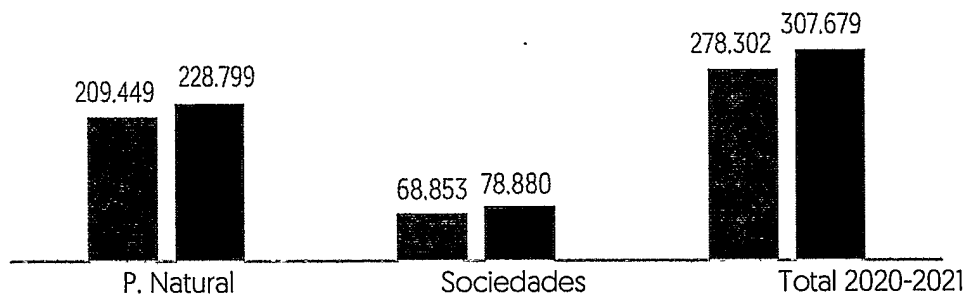
Tabla 5. Variación anual y contribución a la variación del total de propietarios(as) de micronegocios según sexo y dominio geográfico

Dominio geográfico	Hombres				Mujeres			
	2021	2020	Variación porcentual	Contribución p.p.	2021	2020	Variación porcentual	Contribución p.p.
Total	3.641.584	3.548.845	2,6		2.139.039	2.082.278	2,7	
Cabeceras municipales	2.408.338	2.343.173	2,8	1,8	1.624.285	1.594.455	1,9	1,4
Centros poblados y rural disperso	1.233.246	1.205.673	2,3	0,8	514.753	487.823	5,5	1,3

27

Por su parte, 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 del 2021. La fuente a partir de la cual se realizó el mencionado documento fue con base en la información que se reporta en el Registro Único Empresarial y Social [RUES], donde se recoge información registral de las Cámaras de Comercio del país y permite hacer seguimiento a la demografía de empresas por organización jurídica, sectores y tamaño. Como se señaló en el anterior acápite que realiza un estudio de las Mipyme, entre enero y diciembre de 2021 se crearon trescientos siete mil seiscientos setenta y nueve [307.679] unidades productivas, diez coma seis por ciento [10,6 %] más que en el mismo periodo de 2020, cuando se ubicaron en doscientos setenta y ocho mil trescientos dos [278.302]. Del total de unidades registradas, setenta y cuatro coma cuatro por ciento [74,4 %] corresponden a personas naturales y veinticinco coma seis por ciento [25,6 %] a sociedades²⁸.

Gráfico 4. Unidades productivas creadas según organización jurídica enero- diciembre 2021/20-



²⁷ 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. P.p.: Puntos porcentuales.

²⁸ Confecámaras. Dinámica de creación de empresas en Colombia. Enero – diciembre de 2021. Disponible en el siguiente link: <https://cutt.ly/0G6oUX6>, p. 2.



De las personas naturales con vocación empresarial entre enero y diciembre del 2021, el sesenta y un coma tres por ciento [61,3 %] fueron mujeres y el treinta y ocho coma siete por ciento [38,7 %] fueron hombres. Por su parte, en las sociedades creadas durante el mismo período, el catorce por ciento [14%] tiene una participación alta de las mujeres en el capital, como se expone en el gráfico 5²⁹. Es decir, hay un porcentaje mínimo de mujeres con una participación importante en el capital de constitución de las sociedades.

Gráfico 4. Sexo de las personas naturales creadas enero – diciembre 2021

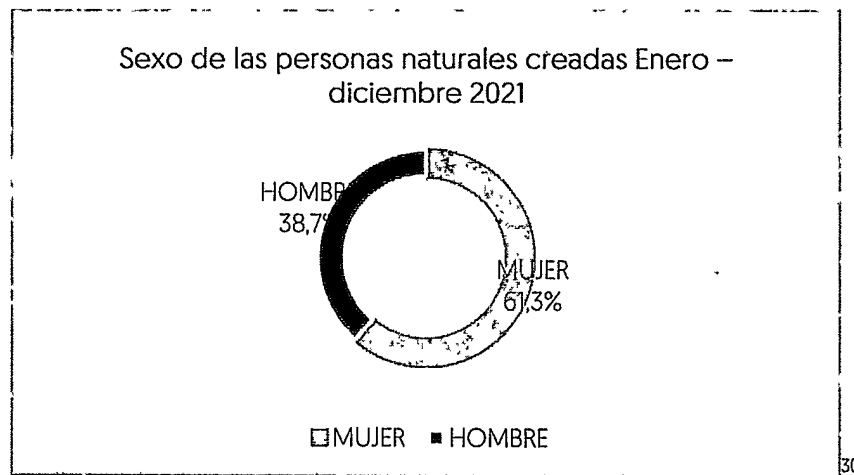
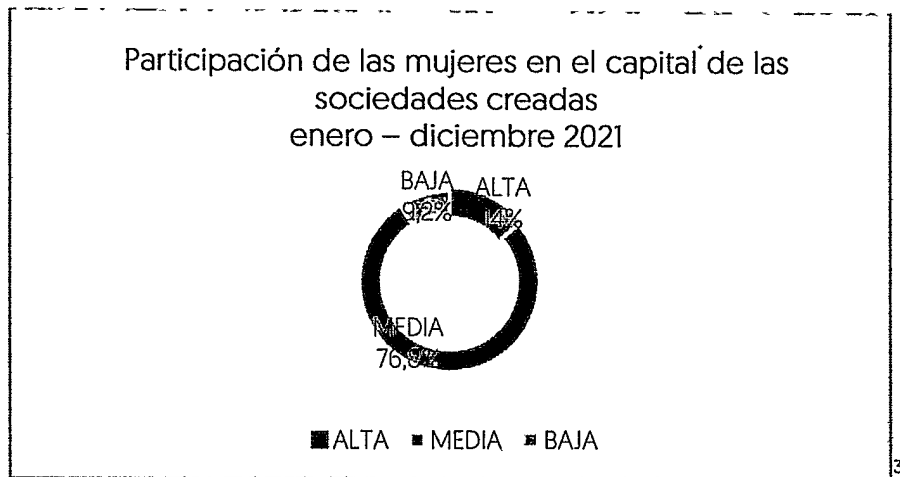


Gráfico 5. Participación de las mujeres en el capital de las sociedades creadas – enero – diciembre 2021

²⁹ Confecámaras. Dinámica de creación de empresas en Colombia. Enero – diciembre de 2021. Disponible en el siguiente link: <https://cutt.ly/0G6oUX6>, p. 3.

³⁰ Fuente RUES – Registro Único Empresarial y Social





Fuente: RUES – Registro Único Empresarial y Social.

Asimismo, de acuerdo con la información del RUES, Confecámaras señaló que el cincuenta y dos coma dos por ciento [52,2 %] de las empresas creadas entre enero y diciembre de 2021 generaron al menos un empleo. De estas empresas, como se observa en el Gráfico 6, el cuarenta por ciento [40 %] tiene mujeres dentro de su planta de personal y, como se ve en el Gráfico 7, el nueve por ciento [9%] tiene mujeres ocupando cargos directivos³².

Gráfico 6. Porcentaje de empresas con mujeres dentro de su planta de personal - enero-diciembre 2021

³¹ Fuente RUES – Registro Único Empresarial y Social

³² Ibidem, p. 9.



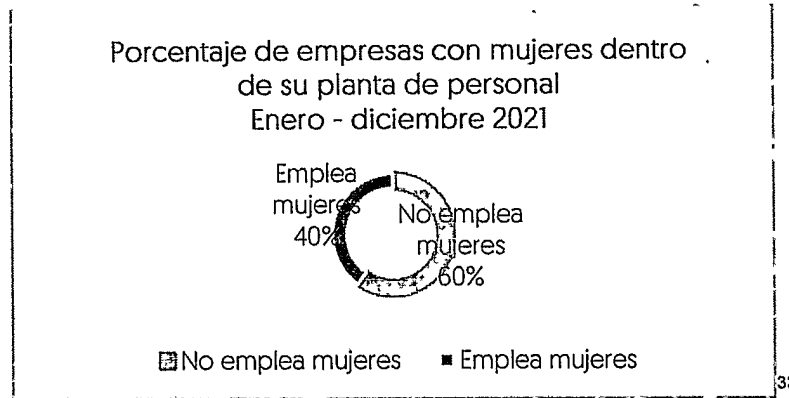
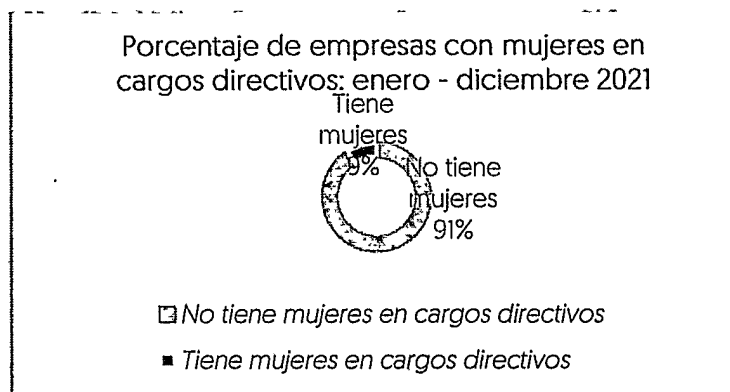


Gráfico 7. Porcentaje de empresas con mujeres en cargos directivos. enero-diciembre 2021



De acuerdo con las gráficas expuestas, en el año 2021 se constituyeron en su mayoría empresas creadas por mujeres. Esto significa que en el último año se fortalecieron los emprendimientos y empresas de mujeres. En todo caso, es importante resaltar que si bien se están fomentando la instauración de empresas por parte de mujeres, con respecto a la participación en la planta del personal y para ocupar los cargos directivos, sigue siendo muy inequitativa con relación a los hombres.

Un aspecto relevante para justificar los criterios diferenciales para incentivar una mayor participación de las mujeres en la creación de empresas y sus emprendimientos es que de acuerdo con el más reciente estudio del Banco Interamericano de Desarrollo – BID – “*Estudio Diagnóstico: Radiografía de la participación de las mujeres empresarias de Alianza del Pacífico en el comercio exterior*” se reveló que en Colombia el noventa y ocho por ciento [98%] de las mujeres empresarias tienen categoría de

³³ Fuente RUES – Registro Único Empresarial y Social.



Mipyme³⁴. En esta línea, es evidente que la creación de empresas y emprendimientos de mujeres derivan en la constitución de Mipyme, que como se señaló en el anterior acápite generan el mayor empleo en Colombia.

Sumado a lo anterior, la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer³⁵, tomando como referencia un estudio realizado por el Centro de Estudios en Gobierno Corporativo del CESA, expuso que al analizar las treinta [30] empresas con mayor capitalización y liquidez de la Bolsa de Valores de Colombia se evidenció una participación de las mujeres en las juntas de estas empresas del quince coma tres por ciento [15,3%] para el 2016 y del diecinueve coma dos por ciento [19,2%] para el 2019. Sin embargo, dicho incremento, según lo explica la Entidad, se debió solo a algunas de las empresas analizadas. De acuerdo con lo señalado por la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, en la comunicación remitida a esta Agencia, el cincuenta y tres por ciento [53%] de las compañías analizadas mantuvieron la participación de las mujeres en la junta constante en los últimos cuatro [4] años, el catorce por ciento [14%] la disminuyeron y solo el treinta y tres por ciento [33%] aumentaron el número de mujeres en sus juntas directivas.

Asimismo, según Perspectiva global de las mujeres en Posiciones de toma de decisión, Deloitte 2019, para Colombia el dieciséis coma seis por ciento [16,6%] de asientos en las juntas directivas están ocupadas por mujeres, de estas empresas solo el ocho coma seis por ciento [8,6%] son las presidentas de la junta. Ahora bien, si se compara el número de mujeres que ocupan puestos en juntas directivas se tiene que el porcentaje de juntas con una sola mujer es del cuarenta y ocho coma seis por ciento [48,6%], con dos mujeres del ocho coma seis por ciento [8,6%] y con más de dos mujeres [2] del catorce coma tres por ciento [14,3%].

De este modo, el establecimiento de criterios diferenciales para los emprendimientos y empresas de mujeres permitirá también un fortalecimiento de las Mipyme, y progresivamente eliminará las brechas de género que se expusieron en este apartado. Esto se suma a que un fortalecimiento empresarial en el caso de las empresas y emprendimientos de mujeres posibilitará la reactivación económica, pues las mujeres emprendedoras son un factor clave para desencadenar el crecimiento económico y social del país, conforme lo señala la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer³⁶.

³⁴ Banco Interamericano de Desarrollo y Mujeres Connectamericas. (2020). Estudio de diagnóstico. Radiografía de la participación de las mujeres empresarias de la Alianza Pacífico en el comercio exterior. Disponible en línea: <https://cutt.ly/dKigVig>. p.86.

³⁵ Mediante oficio OFI22-00053527 / IDM 11020000, del 6 de junio de 2022, la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, emitió respuesta a la solicitud de información radicada por esta Agencia, mediante la cual solicita información referente a: "[...] i) la participación de las mujeres en la creación de empresas y sus emprendimientos, ii) los sectores económicos que más participación tienen las mujeres, iii) el porcentaje de mujeres que hacen parte del nivel directivo dentro de las empresas y iv) demás información que contenga sobre el desarrollo empresarial a partir del liderazgo de las mujeres [...]".

³⁶ Ibidem. p. 4.



Por su parte, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, en el estudio "Brecha salarial de género en Colombia", establece que en Colombia la brecha salarial general entre hombres y mujeres, según la media, es del doce coma nueve por ciento (12,9%), para el año 2019, según la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH). Esto significa que por cada cien 100 pesos que recibe un hombre por concepto de ingresos laborales totales, una mujer gana ochenta y siete coma un (87,1) pesos. En este sentido, los hombres ocupados recibieron un ingreso laboral mensual de uno coma veintitrés (1,23) millones de pesos, mientras que las mujeres recibieron uno coma cero siete (1,07) millones³⁷. En la gráfica 8 se demuestra la brecha salarial de acuerdo con el ingreso mensual promedio:

Gráfico 8. Brecha salarial de género

	Ingreso laboral mensual promedio (C)			Número de personas (cifras en miles y %)			
	Hombres	Mujeres (miles)	Brecha (%) (HM)	Hombres (miles)	Mujeres (miles)	Total (miles)	Porcentaje de mujeres (%)
Ingreso laboral promedio [a]	1.230	1.072	12,9	12.757	8.696	21.453	41%
Ingreso laboral promedio por hora [b]	6,2	6,3	-2,3				

Fuente: DANE - Gran Encuesta Integrada de Hogares.

Notas:

1) Datos expandidos con proyecciones de población, elaborados con base en los resultados del Censo 2005.

2) Redondeados en miles. Por efecto del redondeo en miles, los totales pueden diferir ligeramente.

3) Para la estimación se tiene en cuenta las posiciones ocupacionales: obrero/a o empleado/a de empresa particular, obrero/a o empleado/a del gobierno, empleado/a doméstico/a, trabajador/a por cuenta propia, patrón/a o empleador/a, jornalero/a o peón/a y ciro. Por tanto, no se incluyen las posiciones de trabajador/a familiar sin remuneración y trabajador/a sin remuneración en empresas o negocios de otros hogares.

La gráfica presentada demuestra la existencia de una desigualdad laboral entre hombres y mujeres en Colombia, y se evidencia que los hombres están en mejor condición laboral desde el punto de vista económico en comparación con las mujeres.

A su vez en el Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022, "Pacto por Colombia, pacto por la Equidad", se incluyó como programa de gobierno el "Pacto de equidad para las mujeres" cuyo objeto consiste en: i) diseñar estrategias de participación igualitaria para las mujeres en el mercado laboral, de manera que mejoren su nivel económico con ambientes libres de violencia basada en género y, además ii) promover la innovación pública para la equidad de género para las mujeres en el mercado laboral³⁹.

³⁷ Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2020). Brecha salarial de género en Colombia. Disponible en el siguiente link: <https://cutt.ly/tKGGHow> p. 11

³⁸ Ibidem, p. 12.

³⁹ Plan Nacional de Desarrollo 2018- 2022 "Pacto por Colombia, pacto por la equidad" disponible en el siguiente link: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/PND-Pacto-por-Colombia-pacto-por-la-equidad-2018-2022.pdf> pág. 1140



De acuerdo con el estudio realizado en el Plan Nacional de Desarrollo se establece que las brechas de género en el mundo del trabajo se hacen más evidentes en relación con las características sociales y demográficas de los individuos, tales como edad, estado civil, tenencia de hijos menores y nivel educativo. Al respecto se indica que las mujeres han ingresado de manera sostenida al mercado laboral, sin embargo, su participación continúa siendo considerablemente menor que al de los hombres, además de concentrarse en determinados sectores productivos y en escalas ocupacionales y salariales⁴⁰.

En este sentido, a partir del Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022, *"Pacto por Colombia, pacto por la Equidad"*, la finalidad del gobierno es no solo es la de incrementar la posibilidad de generar empleabilidad para las mujeres, sino la de implementar estrategias que mejoren las condiciones laborales, que contribuyan a la equidad de género para las mujeres en los empleos generados por las grandes, medianas y pequeñas empresas. Por tanto, se propone fomentar acciones de gestión de equidad de género como una línea de estrategia de acción que contribuya a la reducción efectiva de las brechas salariales por razones de género e incrementar la presencia femenina en cargos directivos y de toma de decisiones⁴¹.

Es así como la estrategia consiste en ampliar acciones desde el nivel territorial que permitan mejorar las condiciones de acceso al empleo en igualdad de oportunidades, para la inclusión y el cierre de brechas de género⁴². Asimismo, promover la documentación y el escalamiento de iniciativas para reducir brechas de género en el mercado laboral⁴³.

Conforme a lo anterior, debido a que en Colombia existe una desigualdad en el mercado laboral entre hombres y mujeres, es necesario adoptar medidas que les facilite a estas últimas el acceso a un trabajo digno y una mejoría en sus condiciones económicas. En este sentido, es necesaria la inclusión de incentivos que promuevan la participación de las mujeres en el mercado de compras públicas.

Ante este panorama, es evidente que tanto la Ley 2069 de 2020 como el Decreto 1860 de 2021, que modifica el Decreto 1082 de 2015, pretenden el reconocimiento y consolidación del emprendimiento para el desarrollo económico y el mejoramiento de las condiciones de equidad de género en Colombia. En efecto, con los criterios diferenciales busca equilibrarse las condiciones en los emprendimientos y empresas lideradas por mujeres, y así fortalecerlas mediante la inserción en el mercado de la contratación y compra pública, sin dejar de lado que facilite a estas el acceso a un trabajo digno y el cierre de brechas de género. De igual manera, debe resaltarse la Ley 2125 de 2021 *"Por medio de la cual se establecen incentivos para la constitución, formalización y fortalecimiento de*

⁴⁰ Ibidem pág. 1144

⁴¹ Ibidem pág. 1140

⁴² Ibidem pág. 1147

⁴³ Ibidem pág. 1148





las micro, pequeñas y medianas empresas lideradas por mujeres y se dictan otras disposiciones –Ley creo en ti”. Esta ley sigue con la filosofía y la finalidad de establecer incentivos para la creación, formalización y fortalecimiento de las micro, pequeñas y medianas empresas lideradas por mujeres, y la instauración de una política pública para el emprendimiento femenino.

Teniendo en cuenta estos antecedentes y la información presentada, es evidente la necesidad de establecer criterios diferenciales en favor de los emprendimientos y empresas de mujeres en los documentos tipo de interventoría de obra pública de infraestructura de transporte. Esto fortalecerá su creación en el país y, además, promoverá su participación en el sistema de compras públicas. De igual forma, estimulará la vinculación de las mujeres en la participación accionaria de la persona jurídica y para que ocupen cargos en los niveles directivos.

II. Justificación y análisis de la escogencia de los criterios diferenciales incorporados en los documentos tipo de interventoría de obra pública de infraestructura de transporte en favor de las Mipyme y/o emprendimientos y empresas de mujeres

Según lo expuesto en la justificación del proyecto de ley que posteriormente se convirtió en la Ley 2069 de 2020⁴⁴, dentro de las barreras y limitaciones que enfrentan las Mipyme para acceder a contratos estatales se encuentra la complejidad de los procedimientos para participar en ellos⁴⁵, el desconocimiento acerca del proceso⁴⁶, los requerimientos de alta calificación⁴⁷, la obligación de proveer garantías para participar en licitaciones y la falta de estándares técnicos y de calidad para

⁴⁴ 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>

⁴⁵ 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>

⁴⁶ Sobré 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>

⁴⁷ 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>



competir en el sistema de compras públicas⁴⁸. 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, mientras que los puntajes adicionales suponen una ventaja en la fase competitiva de los procesos de contratación⁴⁹.

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 interventoría de obra pública de infraestructura de transporte 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.

De manera análoga a lo regulado respecto de las Mipyme, el legislador consideró pertinente adoptar criterios diferenciales, a modo de medidas de acción afirmativa, en favor de los emprendimientos y empresas de mujeres, teniendo en cuenta la inequidad que se presenta respecto de la actividad económica liderada por hombres⁵⁰ y la importancia que reviste el crecimiento y consolidación del emprendimiento en el desarrollo económico⁵¹. En consecuencia, al fijarse requisitos habilitantes y puntajes adicionales que favorezcan a los emprendimientos y empresas de mujeres en el marco de los procesos contractuales que lleven a cabo las Entidades Estatales, además de promover la inclusión de estas en el mercado de compras públicas, se incentiva la creación de este tipo de empresas y se

⁴⁸ 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>

⁴⁹ 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.

⁵⁰ 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>

⁵¹ Ibidem.





le da mayor importancia al rol que desempeñan las mujeres dentro del tejido empresarial del país. Sin dejar de lado el impulso para que las mujeres ocupen cargos de nivel directivo en las empresas que se constituyan.

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 y los emprendimientos y empresas de mujeres 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, emprendimientos y empresas de mujeres en los documentos tipo para los proyectos de interventoría de obra pública de infraestructura de transporte.

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 interventoría de obra pública de infraestructura de transporte, 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 el presente estudio, en el cual se encuentra el análisis respectivo para determinar la viabilidad y oportunidad de incorporar en los documentos tipo, 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; 2) índices de capacidad financiera y; 3) índices de capacidad



organizacional. Las razones por las cuales se escogieron estos tres [3] 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 contrato⁵². 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 para proyectos de interventoría de obra pública de infraestructura de transporte, 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

⁵² 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/FG6vJVa>, p. 8.





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 interventoría de obra pública de infraestructura de transporte.

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 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 contratado⁵³.

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

⁵³ Ibidem.: <https://cutt.ly/FG6vJV>, p. 15.





suministro de un bien o servicio y; la razón de cobertura de intereses refleja la capacidad del proponente de cumplir con su obligación financiera⁵⁴.

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.

Las Mipyme⁵⁵ tienen unos activos totales menores que las grandes empresas. Asimismo, esta Agencia pudo observar que existen estudios que demuestran la dificultad que enfrentan este tipo de empresas para acceder a créditos financieros y los altos intereses que les son impuestos por las instituciones financieras⁵⁶, 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 aspecto⁵⁷.

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.

⁵⁴ Ibidem. <https://cutt.ly/FG6vJVa>, p. 15.

⁵⁵ 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 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

⁵⁶ Colombia FINTECH. El 62% de las pymes colombianas no tiene acceso a financiamiento. <https://cutt.ly/ZKixfgK>

⁵⁷ 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.





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 firmará⁵⁸. 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 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 interventoría de obra pública de infraestructura de transporte 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.

2.1.3 Índices de capacidad organizacional

La capacidad organizacional es la aptitud de un proponente para cumplir cabalmente el objeto del contrato en función de su organización interna. El Decreto 1082 de 2015 definió los indicadores de rentabilidad para medir la capacidad organizacional de un proponente teniendo en cuenta que está bien organizado cuando es rentable⁵⁹.

Los indicadores de capacidad organizacional son la rentabilidad del patrimonio y la rentabilidad sobre activos. El primero determina la rentabilidad del patrimonio del proponente, es decir, la capacidad de generación de utilidad operacional por cada peso invertido en el patrimonio. Por su parte, el segundo determina la rentabilidad de los activos del proponente, esto es, la capacidad de generación de utilidad operacional por cada peso invertido en el activo⁶⁰.

⁵⁸ 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>

⁵⁹ Ibidem. <https://cutt.ly/FG6vJV>, p. 18.

⁶⁰ Ibidem. <https://cutt.ly/FG6vJV>, p. 18.





Al igual que en el índice anterior, esta Agencia, al realizar el análisis respecto de los criterios en los cuales se debían incluir requisitos diferenciales en favor de las Mipyme, determinó que al incorporar indicadores organizacionales más flexibles respecto de estas empresas se logra incentivar la participación en los procesos de selección, ya que dota a este tipo de oferentes de mayores posibilidades de cumplir con los índices, y se asegura que los proponentes habilitados que ostenten la calidad de Mipyme tengan la capacidad de cumplir con el objeto contractual.

La capacidad organizacional, de forma muy semejante a la capacidad financiera, al estar integrada por factores relacionados con la rentabilidad y la utilidad del proponente, respecto al cumplimiento de los indicadores fijados por las Entidades Estatales en los documentos del proceso, implica un mayor reto para las Mipyme que para las grandes empresas. Así las cosas, al fijar requisitos diferenciales respecto a la capacidad organizacional pretende lograrse que no sean excluidos aquellos proponentes que tengan la calidad de Mipyme que, aunque para un criterio tenga un menor desempeño en comparación con el resto de las empresas, sí tienen la capacidad de participar en el proceso de contratación y ejecutar el contrato a cabalidad.

Esta Agencia, con base en el análisis de las empresas de los sectores antes referenciados, evidencia la necesidad de que en los documentos tipo de interventoría de obra pública de infraestructura de transporte se pueden adoptar indicadores de capacidad organizacional más flexibles para favorecer a las Mipyme⁶¹. De esta forma se supera una de las grandes barreras que dificulta la participación de las micro, pequeñas y medianas empresas en el sistema de compras públicas, como es la exigencia de requisitos de alta complejidad.

Como se expondrá en el Capítulo III de este documento, la Agencia realizó un estudio técnico de las empresas grandes, medianas, pequeñas y micro, que conforman el sector de interventoría de obra pública de infraestructura de transporte, a fin de establecer indicadores organizacionales que se ajusten con la realidad empresarial del país y que le abrieran paso a la inclusión de las Mipyme en los procesos contractuales, propendiendo para que los proponentes que acrediten esta calidad logren habilitarse en el proceso, pero asegurando en todo caso que tengan la capacidad suficiente para cumplir con el objeto del contrato a celebrar.

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

⁶¹ En el Manual de Requisitos habilitantes de la Agencia Nacional de Contratación Estatal – Colombia Compra Eficiente se señala respecto a la forma en la cual se deben fijar los indicadores de capacidad financiera y de capacidad organizacional lo siguiente: «En el caso de que no exista una relación de dependencia fuerte entre cada indicador y la ejecución del contrato, la Entidad Estatal debe tener precaución para no excluir posibles proponentes que aunque, para un indicador específico tengan un peor desempeño que el promedio de su sector, estén en capacidad de participar en el Proceso de Contratación y cumplir con el objeto del contrato. Para ello, la Entidad Estatal puede fijar límites más flexibles dados por el comportamiento del sector económico estudiando, por ejemplo, los valores máximos y mínimos del indicador para las empresas objeto de análisis».



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, por cuanto podrían representar un riesgo para las Entidades Estatales y para la ejecución del contrato a celebrar, aunado al hecho de que no aportan mayores ventajas para el grupo que se pretende favorecer con estas medidas. En consideración a esto, en la modificación de los documentos tipo para proyectos de interventoría de obra pública de infraestructura de transporte no se establecieron criterios diferenciales a favor de las Mipyme respecto de los siguientes requisitos habilitantes: i) tiempo de experiencia y ii) 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 interventoría de obra pública de infraestructura de transporte 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 Agencia⁶², la acreditación del requisito habilitante de experiencia en los documentos tipo de interventoría de obra pública de infraestructura de transporte 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 el pliego de condiciones 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.

⁶²Al respecto se puede consultar Concepto C- 226 de 2022, de la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente.





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 para proyectos de interventoría de obra pública de infraestructura de transporte 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 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 célere 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 período de vigencia de la oferta⁶³.

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 para los proyectos de interventoría de obra pública de infraestructura de transporte, 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 en el sistema de compras públicas, por el contrario, una medida así podría causar un

⁶³ 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>





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 para los proyectos de interventoría de obra pública de infraestructura de transporte. 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.

2.3 Criterios escogidos como requisitos habilitantes diferenciales en favor de los emprendimientos y empresas de mujeres

El artículo 32 de la Ley 2069 de 2020 dispone el deber de las Entidades Estatales de incluir, de acuerdo con el resultado del análisis del sector, requisitos habilitantes y puntajes adicionales como medidas de acción afirmativa para incentivar los emprendimientos y empresas de mujeres en el sistema de compras públicas. Por su parte, el artículo 2.2.1.2.4.2.15 del Decreto 1082 de 2015, modificado por el artículo 3 del Decreto 1860 de 2021, reglamentó los criterios diferenciales a favor de los emprendimientos y empresas de mujeres y señaló que los documentos del proceso deberían incorporar requisitos habilitantes diferenciales relacionados con alguno o algunos de 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. Al igual que en el caso de los criterios diferenciales a favor de las Mipyme, respecto de los emprendimientos y empresas de mujeres, las Entidades Estatales podrán escoger alguno o algunos de los cinco [5] criterios enunciados, sin que sea obligatorio hacer uso de todos. Asimismo, se resalta del citado artículo, que en su inciso primero consagra que los factores se incluirán de acuerdo con el estudio del sector que se realice.

Tal y como se señaló en los párrafos anteriores, el artículo 2.2.1.2.4.2.15 del Decreto 1082 de 2015, señala que con la finalidad de beneficiar a los emprendimientos y empresas de mujeres, se establecerán condiciones más exigentes frente a los demás proponentes que concurran al procedimiento de selección que no ostenten tal condición⁶⁴.

Esta Agencia consideró relevante estandarizar uno de los criterios en los documentos tipo de interventoría de obra pública de infraestructura de transporte, con el fin de garantizar una aplicación efectiva y uniforme de los factores diferenciales, que asegure el objetivo de incentivar la participación

⁶⁴ El artículo 2.2.1.2.4.2.14 del artículo 1860 de 2021 señala que se entiende por emprendimientos y empresas de mujeres y qué condiciones se deben acreditar.





de los emprendimientos y empresas de mujeres, así como evitar el riesgo de una aplicación arbitraria por parte de las Entidades Estatales. Conforme al análisis realizado por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente sobre la pertinencia y oportunidad de incluir requisitos habilitantes diferenciales en favor de los emprendimientos y empresas de mujeres, se concluyó que debe referirse al número de contratos aportados para acreditar la experiencia, por las razones que a continuación se explican:

2.3.1 Número de contratos aportados para acreditar la experiencia

Para asegurar el cumplimiento adecuado del proyecto a ejecutar, teniendo en cuenta el objeto del procedimiento de selección y el alcance de las obligaciones, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente decide incorporar el requisito habilitante diferencial para los emprendimientos y empresas de mujeres relacionado con la acreditación de la experiencia con un número superior de contratos. Esta Agencia considera apropiado su inclusión, en la medida que resulta ser un criterio objetivo, mediante el cual se promueve la incorporación de este grupo de proponentes en el sistema de compras públicas, sin sacrificar la certeza por parte de las Entidades Estatales de que los proponentes habilitados que tengan las calidades de emprendimientos o empresas de mujeres tienen el conocimiento y experticia suficientes para ejecutar los objetos contractuales.

Como se explicó para el caso de las Mipyme, al incluir condiciones más flexibles para acreditar la experiencia de un proponente, para los emprendimientos y empresas de mujeres, se garantiza una mayor pluralidad de oferentes que ostentan tal calidad al tiempo que la Entidad Estatal asegura que tiene la idoneidad para ejecutar el objeto a contratar.

Se considera que es un criterio diferencial objetivo, proporcional y razonable permitirles a los proponentes que acrediten la calidad de empresas y emprendimientos de mujeres, presentar un mayor número de contratos que los permitidos a las empresas que no tengan tal condición, en la medida que se pretende que más proponentes con esta condición puedan habilitarse en el proceso de selección, a la vez que hace más exigente cumplir con el requisito para los demás proponentes, dado que los emprendimientos y empresas de mujeres podrán aportar un número mayor de contratos. De esta forma se pretende evitar 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 con el número de contratos permitidos en los documentos tipo de interventoría de obra pública de infraestructura de transporte.

Se reitera que permitiéndole a los emprendimientos y empresas de mujeres que presenten un número mayor de contratos, se pretende reducir las desigualdades, generando mayores posibilidades de que este tipo de proponentes participen y se habiliten en un proceso de selección. Con esto se cumple con el objeto del Decreto 1860 de 2021, que modificó el Decreto 1082 de 2015, de incentivar su participación en el sistema de compras públicas, sin sacrificar la seguridad de la



Entidad Estatal respecto de que el futuro contratista cuenta con el conocimiento e idoneidad suficiente para desarrollar el objeto contractual.

2.4 Justificación de la no escogencia de los demás criterios habilitantes diferenciales en favor de los emprendimientos y empresas de mujeres

Contrario a lo explicado en el numeral anterior, no se encontró pertinente incorporar los otros cuatro [4] criterios diferenciales en favor de los emprendimientos y empresas de mujeres, principalmente, dada la falta de datos recolectados respecto de este tipo de empresas que permitiera fijar criterios e índices objetivos, proporcionales y adecuados, que se ajustaran con la realidad del sector económico en el cual se pretende actualizar los documentos tipo de interventoría de obra pública de infraestructura de transporte.

Sobre este aspecto, cabe resaltar que mediante oficio P20220526005249, del 26 de mayo de 2022, Confecámaras emitió respuesta a la solicitud de información radicada por esta Agencia, indicando que *"solo es posible entregar la información solicitada desde el año 2020, toda vez que fue a partir de dicho periodo donde se empezó a relacionar en el Registro Único de Empresarial y Social – RUES, el campo de información relacionado con la participación de mujeres"*⁶⁵. Asimismo, el SECOP II está en proceso de implementar esta nueva categoría, por lo cual de este sistema tampoco era posible obtener datos relacionados con los emprendimientos y empresas de mujeres. Así las cosas, se puede evidenciar que, dado lo novedoso que resulta la introducción del concepto de emprendimientos y empresas de mujeres en el sistema de compras públicas y contratación estatal, a la fecha no se cuenta con la suficiente información respecto de esta categoría.

A continuación, se explicará con más detalle las razones por las cuales no se incluyeron los demás criterios habilitantes diferenciales.

2.4.1 Tiempo de experiencia

Como se explicó en relación con las Mipyme, esta Agencia no consideró pertinente, para lo fines señalados en el Decreto 1860 de 2021, incorporar en los documentos tipo para proyectos de interventoría de obra pública de infraestructura de transporte criterios diferenciales respecto del tiempo de experiencia a favor de los emprendimientos y empresas de mujeres, en la medida en que, la matriz de experiencia está diseñada en torno al objeto a contratar y no al término durante el cual el proponente ha desarrollado una determinada actividad.

Por lo anterior, en estos documentos tipo se prefirió adoptar criterios diferenciales en favor de los emprendimientos y empresas de mujeres referente al número de contratos mediante los cuales el

⁶⁵ Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio - Confecámaras. Oficio P20220526005249, del 26 de mayo de 2022. Respuesta a la solicitud de información radicada por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente el 5 de mayo de 2022.



proponente acredita su experiencia y no respecto del tiempo. Lo anterior en razón a que, el requisito para habilitarse en el proceso de contratación es que el proponente demuestre que la sumatoria de los valores (expresados en SMMLV) de los contratos aportados como experiencia es igual o mayor al porcentaje del total del presupuesto oficial establecido para el proceso de contratación. [Dicho porcentaje es definido en los documentos del proceso].

Conforme a esto, la acreditación del requisito habilitante de experiencia en los procesos de selección adelantados con los documentos tipo de interventoría de obra pública de infraestructura de transporte se realiza por medio de la presentación de un número determinado de contratos, los cuales deben corresponder a la actividad o actividades de experiencia general y específica que la Entidad exija en el pliego de condiciones de acuerdo con los parámetros señalados en la respectiva matriz de experiencia, teniendo en cuenta las especificaciones técnicas exigidas y cuya sumatoria debe acreditar un valor mínimo correspondiente a un porcentaje del presupuesto oficial del proceso expresado en SMMLV.

En síntesis, para acreditar el requisito habilitante de experiencia en estos documentos tipo, no se evalúa el tiempo de experiencia que tenga el proponente, sino que la experiencia acreditada tenga relación con el proyecto a ejecutar, las actividades que lo desarrollan y las magnitudes intervenidas. Por esta razón, en los documentos tipo objeto de este estudio se prefirió fijar criterios diferenciales en favor de los emprendimientos y empresas de mujeres respecto al número de contratos con los cuales el proponente prueba su experiencia y no el tiempo de la experiencia. Fijar requisitos habilitantes respecto del tiempo de experiencia conllevaría a que se cambie la matriz de experiencia de los documentos tipo de interventoría de obra pública de infraestructura de transporte, para orientarlos en relación con el tiempo de experiencia.

2.4.2 Índices de capacidad financiera

Sobre este aspecto es importante mencionar que si bien esta Agencia considera que flexibilizar los índices de capacidad financiera para un determinado grupo, como lo son las Mipyme o los emprendimientos y empresas de mujeres, es una acción afirmativa eficaz para aumentar su incorporación y participación en el sistema de compras públicas, lo cierto es que el mismo artículo 2.2.1.2.4.2.15 del Decreto 1082 de 2015 señala que los requisitos deberán fijarse respetando las condiciones habilitantes requeridas para el cumplimiento adecuado del contrato y de acuerdo con los resultados del análisis del sector.

En el caso de los emprendimientos y empresas de mujeres, por ser una categoría introducida recientemente en el sistema de compras públicas y contratación estatal, no hay suficiente información que permita realizar un análisis adecuado de sus estados financieros, en orden a definir los índices de capacidad financiera ajustados a la realidad empresarial del país que permitan evidenciar la necesidad de adoptar alguna medida de carácter diferencial. Asimismo, tampoco será posible definir que con los indicadores incluidos se garantiza que el proponente, futuro contratista, cuenta con las





características financieras mínimas para asegurar la ejecución satisfactoria del objeto en una contratación pública.

En consecuencia, esta Agencia considera prudente no adelantarse a fijar criterios diferenciales sin antes recolectar la información financiera suficiente de estos emprendimientos y empresas, para establecer indicadores financieros adecuados y proporcionales. No obstante, esto no excluye que en el futuro puedan ser definidos criterios diferenciales a favor de los emprendimientos y empresas de mujeres respecto de los índices de capacidad financiera, con el fin de eliminar barreras para que este tipo de proponentes tengan una mayor participación en el mercado de compras públicas.

2.4.3 Índices de capacidad organizacional

Si bien esta Agencia considera que establecer criterios más flexibles en los índices de capacidad organizacional facilita el cumplimiento de los requisitos habilitantes de los proponentes, a diferencia del caso de las Mipyme, dada la novedad en la concepción de emprendimientos y empresas de mujeres en el sistema de compras públicas, no se tiene información suficiente respecto de los estados financieros de las empresas que entran en esta clasificación, de acuerdo con la definición que trae el artículo 2.2.1.2.4.2.14. del Decreto 1082 de 2015, que fue modificado mediante el Decreto 1860 de 2021.

Dado lo anterior, en la modificación a los documentos tipo se consideró que no es pertinente implementar este criterio sin tener el suficiente soporte que permita establecer indicadores que garanticen a las Entidades Estatales que el futuro contratista tiene las condiciones para cumplir con el objeto contractual, así como tampoco es posible establecer cómo se comportan los emprendimientos y empresas de mujeres del sector de interventoría de obra pública de infraestructura de transporte, que permita concluir que introducir un factor diferencial si va a tener algún impacto positivo en su participación como oferentes.

Lo anterior, sin perjuicio de que en un futuro esta Agencia incorpore en estos documentos tipo factores diferenciales en relación con la capacidad organizacional, una vez se tengan los suficientes datos para adoptar criterios con el suficiente sustento fáctico.

2.4.4 Valor de garantía de seriedad de la oferta

Aunque el Decreto 1082 de 2015 modificado por el Decreto 1860 de 2021 consagra la posibilidad de incluir un criterio diferencial respecto de la garantía de seriedad de la oferta en favor de los emprendimientos y empresas de mujeres, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente no considera conveniente fijarlo en los documentos tipo de interventoría de obra pública de infraestructura de transporte. Conforme fue expuesto al hacer el análisis respecto de las Mipyme, los documentos tipo objeto de este estudio deben ajustarse a los preceptos normativos, razón por la cual, en atención a lo establecido en el artículo 2.2.1.2.3.1.9 del Decreto 1082 de 2015, no es posible fijar el valor de la garantía de seriedad en un porcentaje inferior al diez por ciento [10 %] del valor de la oferta.





Si se quisiera incluir un factor diferencial en favor de los emprendimientos y empresas de mujeres referente de la garantía de seriedad de la oferta, lo que procedería sería fijar un porcentaje mayor del valor de esta garantía para aquellos proponentes que no ostenten tal calidad. No obstante, esta Agencia ve desproporcionado respecto de los demás oferentes que no ostentan la calidad de emprendimiento o empresa de mujeres, aumentar el porcentaje del valor de la garantía en mención -atendiendo la afectación económica en la que se encuentran con ocasión a los efectos generados por la pandemia COVID 19-, en la medida en que se estarían incrementando los costos de transacción de los oferentes en los procesos de selección, lo cual podría afectar seriamente la participación de diversos actores de la contratación estatal en los procesos de contratación al tiempo que desincentivaría la participación en el sistema de compras públicas.

Es importante mencionar que fijar un valor superior para los oferentes por el simple hecho de crear un criterio diferencial respecto de los emprendimientos y empresas de mujeres, sería establecer una barrera injustificada, que podría derivar en que una buena parte del tejido empresarial pierda el interés en participar en el sistema de compras públicas. Vale la pena mencionar, que la Ley de Emprendimiento, junto con otras leyes expedidas en los últimos tiempos, entre otros fines, pretende incorporar medidas que permitan acelerar la reactivación económica tras la crisis generada por la pandemia del Covid-19. Así las cosas, no resulta oportuno incluir en los documentos tipo reglas que aumenten los costos de transacción asociados a la participación de las empresas en el mercado de compras públicas, por el contrario, debe buscarse reducir esos costos. En este sentido, una vez se recupere la economía del país resultará más pertinente analizar si es conveniente incluir este criterio diferencial en favor de los emprendimientos y empresas de mujeres.

Ahora bien, no puede perderse de vista que, para el caso de los emprendimientos y empresas de mujeres, no se tiene certeza qué porcentaje de estas empresas integran el sector empresarial del país, cuántas de estas participan en procesos de contratación estatal, por lo que sería muy gravoso imponer mayores costos de transacción a los proponentes, sin tener la suficiente información sobre el número de posibles oferentes que se podrían ver afectados por no ostentar la calidad de emprendimientos o empresas de mujeres y sin tener la certeza de que una medida como esta si va a generar un efecto positivo.

Finalmente, debe reiterarse que dada la importancia que tiene para las Entidades Estatales asegurar que los adjudicatarios van a suscribir el contrato, resulta inconveniente para los proyectos de obra pública fijar un criterio diferencial respecto del valor de la garantía de seriedad de la oferta, en la medida que si se incluyera un porcentaje distinto respecto del precio de la oferta para emprendimientos y empresas de mujeres y ofertantes que no tengan tal calidad, el costo que asumiría la aseguradora para el pago de la sanción derivada del incumplimiento de la oferta sería distinto dependiendo de la calidad del oferente. En los proyectos de interventoría de obra pública de infraestructura de transporte, dada su magnitud y complejidad, se requieren que los amparos incorporados en el proceso de contratación asuman en su totalidad la sanción por la no suscripción del contrato.



2.5 Justificación de la incorporación de puntajes adicionales en favor de las Mipyme y los emprendimientos y empresas de mujeres

El Capítulo III del Título I de la Ley 2069 de 2020 crea una serie de incentivos para las Mipyme y los emprendimientos y empresas de mujeres interesadas en celebrar contratos con el Estado. En ese sentido, el artículo 31 de la Ley 2069 de 2020 incorpora la posibilidad de aplicar criterios diferenciales para el acceso de las Mipyme al sistema de compras y contratación pública, asimismo, el artículo 32 de manera análoga a lo dispuesto en el artículo anterior, regula criterios diferenciales para los emprendimientos y empresas de mujeres en el sistema de compras y contratación pública. Los criterios diferenciales a los que se hace alusión están dirigidos a estimular la participación de Mipyme y los emprendimientos y las empresas de mujeres en los procesos de contratación, en la medida que su aplicación busca garantizar que estos puedan, efectivamente, vincularse como proveedores al mercado de compras públicas. Los criterios diferenciales en favor de las Mipyme y los emprendimientos y empresas de mujeres buscan reducir las asimetrías entre estos y las grandes empresas para vincularse como proveedores al mercado de compras públicas.

En relación con los criterios diferenciales debe señalarse que, tal y como se ha mencionado en el presente estudio, incluye requisitos habilitantes diferenciales y puntajes adicionales. Los puntajes adicionales suponen una ventaja en la fase competitiva de los procesos de contratación, lo que se traduce en mayores oportunidades para las Mipyme y los emprendimientos y empresas de mujeres de quedar adjudicatarios del contrato a celebrar. Esto resulta un asunto importante para la economía nacional, considerando que las Mipyme representan el noventa y nueve coma seis por ciento [99,6%] del tejido empresarial del país, generando además el ochenta por ciento [80%] del empleo, tal como se manifestó en la exposición de motivos del proyecto que se convirtió en la Ley 2069⁶⁶ de 2020 y que en Colombia el noventa y dos por ciento [92%] de las mujeres empresarias tienen categoría de Mipyme⁶⁷.

Así las cosas, el Decreto 1860 de 2021 reglamenta los puntajes adicionales, al señalar que teniendo en cuenta los criterios de clasificación empresarial, podrán establecerse puntajes adicionales para las Mipyme y emprendimientos y empresas de mujeres, los cuales no podrán superar el cero coma veinticinco por ciento [0,25%] del total de los puntos establecidos en el pliego de condiciones. Según lo manifestado en la Memoria Justificativa del proyecto de Decreto, este porcentaje límite para el puntaje adicional se acoge con ocasión de las sugerencias del sector de infraestructura, garantizando

⁶⁶ 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/hG6l2KU> p. 6

⁶⁷ Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer. Oficio OFI22-00053527 / IDM 11020000, del 6 de junio de 2022. Respuesta a la solicitud de información radicada por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente el 5 de mayo de 2022.





que su implementación no distorsione la competencia en los procesos de contratación para la escogencia del ofrecimiento que, en razón de sus condiciones técnicas y económicas, sea el más favorable para la Entidad Estatal.

Esta Agencia consideró relevante incorporar en el documento tipo que se pretende modificar y sobre el cual recae este estudio puntajes adicionales tanto para los oferentes que ostenten la calidad de Mipyme como para los proponentes que ostenten la calidad de emprendimiento y/o empresa de mujeres por la importancia que revisten estos sujetos para la reactivación económica del país, tal y cómo se explicó en el primer capítulo de este estudio. Asimismo, se estimó pertinente definir de forma estándar en el documento tipo de interventoría de obra pública de infraestructura de transporte el porcentaje del puntaje adicional que se le asigna a los proponentes por acreditar cualquiera de las dos calidades, con el fin de garantizar una aplicación correcta, adecuada y proporcional de los incentivos contemplados en la Ley 2069 de 2020 y su Decreto Reglamentario.

Es importante señalar que la incorporación de puntajes adicionales no solo promueve una mayor participación de las Mipyme y los emprendimientos y empresas de mujeres en el sistema de compras públicas, sino que además incrementa las posibilidades de que estos actores del mercado sean proveedores del Estado, ya que les otorga una ventaja significativa para que sean adjudicatarios de los procesos de selección.

III. Análisis de los indicadores de capacidad financiera y organizacional 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 definieron los índices de capacidad financiera y organizacional en favor de las Mipyme. De esta manera, se justifica que los indicadores establecidos en los documentos tipo de interventoría de obra pública de infraestructura de transporte son adecuados y proporcionales, al no afectar la pluralidad de oferentes. Lo anterior, debido a que la inclusión de estos índices de capacidad financiera y organizacional están soportados es 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 el proceso de 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





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 de los indicadores financieros y organizaciones en el sector de interventoría de infraestructura de transporte. Lo anterior con el propósito de adecuar los documentos tipo a los cambios normativos originados con la expedición del Decreto 1860 de 2021.

3.1 Extracción de la información de los estados financieros

Atendiendo el mandato del artículo 2.2.1.1.6.1 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 otros⁶⁸. En razón a este mandato legal, para determinar los valores aplicables a los índices de capacidad financiera y organizacional, 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 y organizacionales en favor de las Mipyme se extrae la información financiera de las empresas del sector de interventoría de obra pública de infraestructura de transporte a nivel nacional mediante la herramienta financiera Emis Professional. Esta Agencia realizó el análisis financiero de conformidad con los datos suministrados por 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 y organizacional 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 y organizacionales aplicables a las Mipyme y a los demás proponentes en el sector de interventoría de obra pública de infraestructura de transporte, lo más adecuado es realizarlo con base

⁶⁸ Decreto 1082 de 2015. «Artículo 2.2.1.1.6.1. 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».



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 interventoría de infraestructura de transporte

Código CIU	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
4210	Construcción de carreteras y vías de ferrocarril

3.2 Desarrollo del estudio

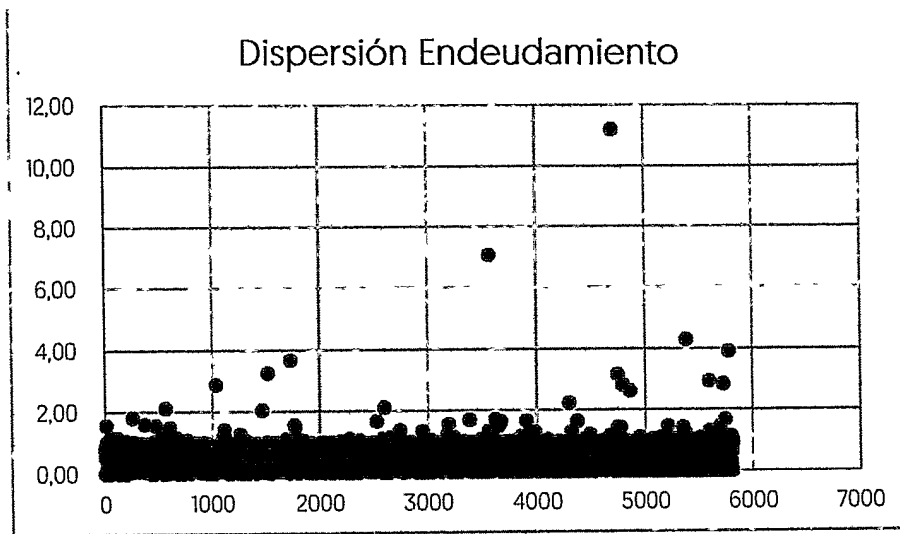
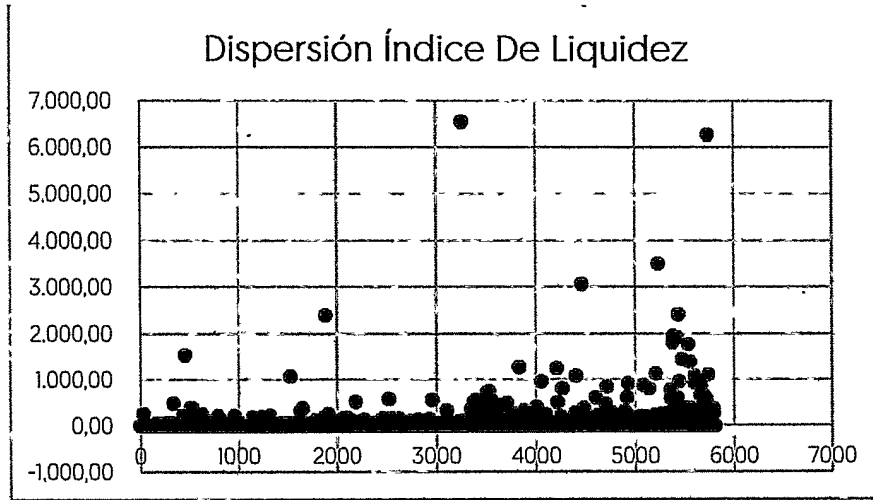
Para efectuar un adecuado análisis de los indicadores de capacidad financiera y organizacional de la información reportada por la plataforma Emis Profesional, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente decidió depurar los datos extraídos y no tuvo en cuenta la información 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 interventoría de infraestructura de transporte.

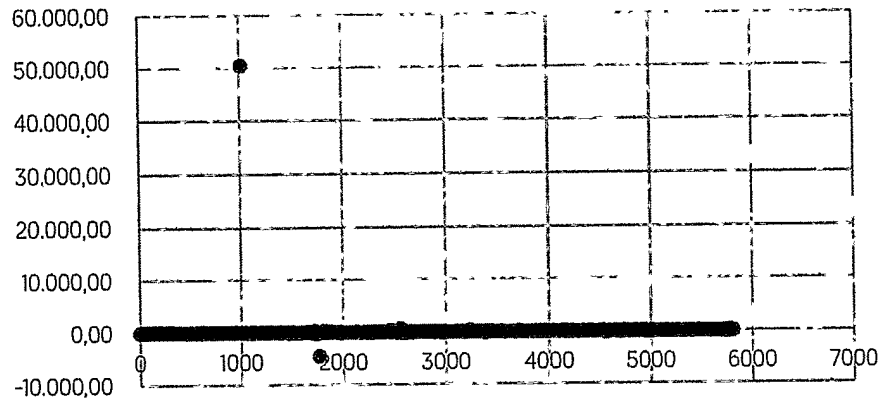
A continuación, se explicará el análisis efectuado a este sector. En consecuencia, se determinará el número de empresas que fueron objeto de estudio para el sector aludido. En el siguiente numeral - 3.2.1- se presenta la gráfica a partir de la cual, en color rojo se identifican aquellos datos atípicos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



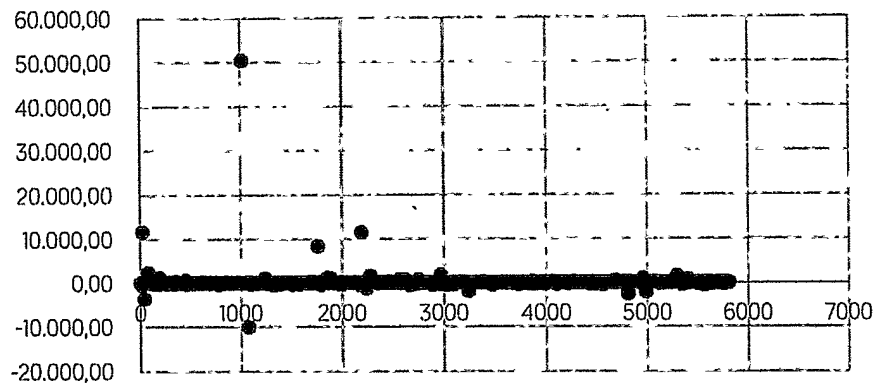
3.2.1 Sector de interventoría de infraestructura de transporte



Dispersión Rendimiento Sobre Los Activos
[ROA] [%]



Dispersión Rendimiento Sobre El
Patrimonio [ROE] [%]



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 interventoría de obra pública de infraestructura de transporte a nivel nacional, y sobre las cuales se efectuó el análisis de los indicadores que se presentan 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 de los criterios diferenciales

Con el fin de determinar los requisitos habilitantes diferenciales relacionados con los índices de capacidad financiera y los índices de capacidad organizacional en favor de las Mipyme, es necesario identificar de las dos mil ciento noventa y ocho [2.198] empresas del sector de interventoría 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”*⁶⁹.

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 interventoría de obra pública de infraestructura de transporte, se determina el tamaño empresarial, en razón a los rangos establecidos para el sector servicios que se relacionan a continuación⁷⁰.

⁶⁹ 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».

⁷⁰ 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].

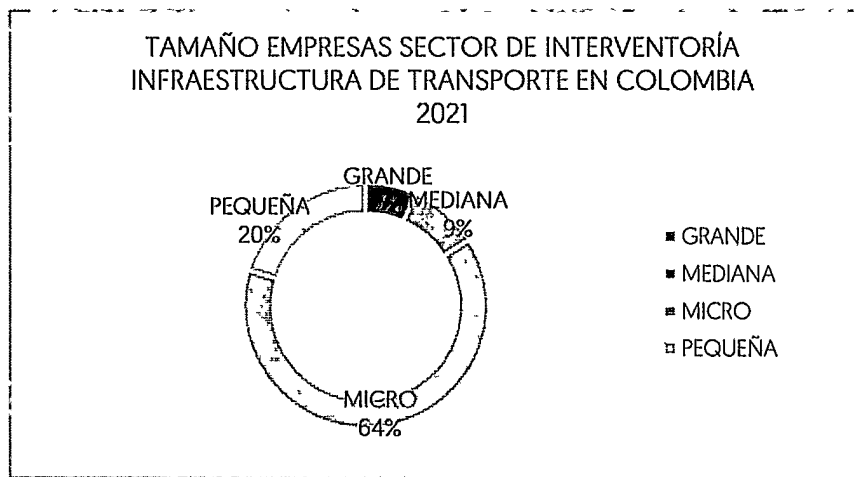
- Mediana empresa. Aquella cuyos ingresos por actividades ordinarias anuales sean superiores a ciento treinta y un mil novecientos cincuenta y un Unidades de Valor Tributario [131.951 UVT] e inferiores o iguales a cuatrocientos ochenta y tres mil treinta y cuatro Unidades de Valor Tributario [483.034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



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.

3.3.1 Sector de interventoría de infraestructura de transporte

Del análisis efectuado se determinó que en el sector de interventoría 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 de los indicadores de capacidad financiera y organizacional

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 analizarán los índices de capacidad financiera y organizacional aplicables a las grandes empresas y a las Mipyme en los documentos tipo de interventoría de obra pública de infraestructura de transporte. Este estudio se realiza a partir de un análisis comparativo de los indicadores de capacidad financiera y organizacional de las grandes empresas y las Mipyme de este sector para explicar la forma en la cual se adoptaron los indicadores de capacidad financiera y organizacional más flexibles en favor de las Mipyme.



3.4.1 Análisis de los indicadores financieros y organizacionales para el sector de interventoría de infraestructura de transporte

TODAS LAS EMPRESAS					
	Índice de Liquidez	Endeudamiento	Razón de cobertura de intereses	Rentabilidad Patrimonio	Rentabilidad Activo
Mínimo	0,01	0,00	0,00	-10,71	-5,09
Promedio	23,05	0,40	-	3,09	1,72
Mediana	4,04	0,39	-	2,95	1,52
Máximo	948,26	1,46	0,00	10,43	5,53

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

Rentabilidad Patrimonio	
Percentil	Valor
0,1	0,04
0,2	0,65
0,3	1,30
0,4	2,10
0,5	2,95
0,6	3,88
0,7	4,80
0,8	6,00
0,9	7,53
1	10,43

Rentabilidad Activo	
Percentil	Valor
0,1	0,03
0,2	0,30
0,3	0,67
0,4	1,08
0,5	1,52
0,6	2,10
0,7	2,75
0,8	3,40
0,9	4,29
1	5,53



- **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 quienes hacen parte del sector, lo que corresponde a mil novecientas 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 novecientas 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.
- **Rentabilidad sobre patrimonio:** El promedio de las empresas en relación con la rentabilidad sobre patrimonio es del tres coma cero nueve [3,09]. Teniendo en cuenta que la mayoría de las empresas están en los niveles entre el cero coma cero cuatro [0,04] y cero coma sesenta y cinco [0,65]; y que el índice la rentabilidad sobre el patrimonio debe ser positiva [mayor o igual a cero], se concluye que un nivel adecuado sería del cero coma cero cuatro [0,04], el cual es inferior al promedio calculado y exige que como mínimo la empresa genere un crecimiento del patrimonio del cuatro por ciento [4%] por cada peso invertido. En este sentido, un nivel mínimo de cero coma cero cuatro [0,04] permite la participación del noventa por ciento [90%] de las empresas.
- **Rentabilidad sobre activos:** El promedio de las empresas en relación con la rentabilidad sobre activos es del uno coma setenta y dos [1,72]. Partiendo de la base de que la mayoría de las empresas están dentro del rango entre el cero coma cero tres [0,03] y el cero coma treinta



[0,30]; y que la rentabilidad sobre activos debe ser positiva (mayor o igual a cero), se concluye que un nivel adecuado sería del cero coma cero tres [0,03] el cual es inferior al promedio calculado y exige que como mínimo la empresa genere un crecimiento del activo de tres por ciento [3%] por cada peso invertido. En este sentido, un nivel mínimo de cero coma cero tres [0,03] permite la participación del noventa por ciento [90%] de las empresas.

3.4.1.1 Análisis indicadores capacidad financiera y organizacional grandes empresas – Sector de interventoría de infraestructura de transporte

De acuerdo con el análisis realizado en el sector de interventoría 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 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.

En todo caso, es de 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 el documento base de los documentos tipo de interventoría de obra pública de infraestructura de transporte.

	GRANDES EMPRESAS				
	Índice de Liquidez	Endeudamiento	Razón de cobertura de intereses	Rentabilidad Patrimonio	Rentabilidad Activo
Mínimo	0,77	0,00	0,00	-9,79	-5,06
Promedio	8,89	0,53	-	3,92	1,90
Mediana	2,49	0,53	-	4,27	1,93
Máximo	483,13	1,04	0,00	10,36	5,43

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



Rentabilidad Patrimonio	
Percentil	Valor
0,1	0,28
0,2	1,25
0,3	2,62
0,4	3,57
0,5	4,27
0,6	5,03
0,7	5,92
0,8	7,16
0,9	8,52
1	10,36

Rentabilidad Activo	
Percentil	Valor
0,1	0,04
0,2	0,50
0,3	0,95
0,4	1,61
0,5	1,93
0,6	2,32
0,7	2,79
0,8	3,43
0,9	4,28
1	5,43

- **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.



- **Rentabilidad sobre patrimonio.** El promedio de las empresas en relación con la rentabilidad de patrimonio es del tres coma noventa y dos [3,92]. Teniendo en cuenta que la mayoría de las empresas están en los niveles entre el cero coma veintiocho [0,28] y una coma veinticinco [1,25] y que el índice de rentabilidad sobre patrimonio debe ser positivo, se concluye que un nivel adecuado sería del cero coma cero cuatro [0,04] que resulta inferior al promedio calculado y exige que como mínimo la empresa genere un crecimiento del patrimonio de cuatro por ciento [4 %] por cada peso invertido.
- **Rentabilidad sobre activos:** El promedio de las empresas en relación con la rentabilidad sobre activos es del uno coma noventa [1,90]. Teniendo en cuenta que la mayoría de las empresas están dentro del rango entre el cero coma cero cuatro [0,04] y cero coma cincuenta [0,50]; y que el índice de rentabilidad sobre activos debe ser positivo, se concluye que un nivel adecuado sería del cero coma cero dos [0,02], que resulta inferior al promedio calculado y exige que como mínimo la empresa genere un crecimiento del activo de dos por ciento [2%] por cada peso invertido.

3.4.1.2 Análisis indicadores capacidad financiera y organizacional Mipyme – Sector de interventoría de infraestructura de transporte

De acuerdo con el análisis realizado en el sector de interventoría 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	Rentabilidad Patrimonio	Rentabilidad Activo
Mínimo	0,01	0,00	0,00	-10,71	-5,09
Promedio	24,06	0,39	-	3,03	1,71
Mediana	4,16	0,37	-	2,84	1,49
Máximo	948,26	1,46	0,00	10,43	5,53



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

Rentabilidad Patrimonio	
Percentil	Valor
0,1	0,04
0,2	0,62
0,3	1,27
0,4	2,01
0,5	2,84
0,6	3,77
0,7	4,69
0,8	5,90
0,9	7,41
1	10,43

Rentabilidad Activo	
Percentil	Valor
0,1	0,02
0,2	0,29
0,3	0,65
0,4	1,04
0,5	1,49
0,6	2,06
0,7	2,75
0,8	3,39
0,9	4,29
1	5,53

- 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.





Colombia Compra Eficiente

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.
- **Rentabilidad sobre patrimonio:** El promedio de las empresas en relación con la rentabilidad sobre patrimonio es del tres coma cero tres [3,03]. Teniendo en cuenta que la mayoría de las empresas están en los niveles entre el cero coma cero cuatro [0,04] y cero coma sesenta y dos [0,62] y que el índice de rendimiento sobre patrimonio debe ser positivo, se concluye que un nivel adecuado de rentabilidad sobre el patrimonio sería mayor o igual a cero, con el fin de garantizar un criterio diferencial en favor de las Mipyme en relación con los indicadores organizacionales establecidos para las grandes empresas.
- **Rentabilidad sobre activos:** El promedio de las empresas en relación con la rentabilidad sobre activos es del uno coma setenta y uno [1,71]. Teniendo en cuenta que la mayoría de las empresas están dentro del rango entre el cero coma cero dos [0,02] y cero coma veintinueve [0,29]; se concluye que un nivel adecuado de rentabilidad sobre el patrimonio sería mayor o igual a cero, con el fin de garantizar un criterio diferencial en favor de las Mipyme en relación con los indicadores organizacionales establecidos para las grandes empresas.

3.4.1.3. Indicadores Capacidad Financiera y Organizacional diferenciales Medianas, Pequeñas y Micro – Sector de interventoría de infraestructura de transporte

Con el análisis realizado en el sector de interventoría 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 cuatrocientos tres [1.403] son microempresas, cuatrocientos cuarenta y seis [446] son pequeñas empresas y doscientos 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 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.



MEDIANAS EMPRESAS					
	Índice de Liquidez	Endeudamiento	Razón de cobertura de intereses	Rentabilidad Patrimonio	Rentabilidad Activo
Mínimo	0,30	0,00	0,00	-10,20	-4,40
Promedio	9,93	0,47	-	3,93	2,02
Mediana	3,00	0,47	-	4,01	1,98
Máximo	212,01	0,98	0,00	10,39	5,52

PEQUEÑAS EMPRESAS					
	Índice de Liquidez	Endeudamiento	Razón de cobertura de intereses	Rentabilidad Patrimonio	Rentabilidad Activo
Mínimo	0,02	0,01	0,00	-10,71	-4,56
Promedio	9,05	0,45	-	3,80	2,01
Mediana	3,33	0,44	-	3,79	1,93
Máximo	372,70	1,13	0,00	10,34	5,48

MICROEMPRESAS					
	Índice de Liquidez	Endeudamiento	Razón de cobertura de intereses	Rentabilidad Patrimonio	Rentabilidad Activo
Mínimo	0,01	0,00	0,00	-10,39	-5,09
Promedio	30,87	0,36	-	2,65	1,57
Mediana	4,95	0,32	-	2,39	1,32
Máximo	948,26	1,46	0,00	10,43	5,53

De acuerdo con las cifras reportadas, se concluye que los índices de capacidad financiera y organizacional 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:





- Mediana

Índice de Liquidez	
Percentil	Valor
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

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

Rentabilidad Patrimonio	
Percentil	Valor
0,1	0,32
0,2	1,64
0,3	2,33
0,4	3,45
0,5	4,01
0,6	4,92
0,7	5,90
0,8	6,79
0,9	8,08
1	10,39

Rentabilidad Activo	
Percentil	Valor
0,1	0,14
0,2	0,73
0,3	1,08
0,4	1,43
0,5	1,98
0,6	2,46
0,7	3,01
0,8	3,47
0,9	4,33
1	5,52



• 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

Rentabilidad Patrimonio	
Percentil	Valor
0,1	0,40
0,2	1,13
0,3	2,02
0,4	2,76
0,5	3,79
0,6	4,69
0,7	5,58
0,8	6,78
0,9	8,28
1	10,34

Rentabilidad Activo	
Percentil	Valor
0,1	0,18
0,2	0,50
0,3	0,97
0,4	1,42
0,5	1,93
0,6	2,53
0,7	3,11
0,8	3,65
0,9	4,29
1	5,48



- 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

Rentabilidad Patrimonio	
Percentil	Valor
0,1	-0,20
0,2	0,42
0,3	1,01
0,4	1,58
0,5	2,39
0,6	3,27
0,7	4,18
0,8	5,44
0,9	6,82
1	10,43

Rentabilidad Activo	
Percentil	Valor
0,1	-0,05
0,2	0,22
0,3	0,51
0,4	0,89
0,5	1,32
0,6	1,81
0,7	2,56
0,8	3,24
0,9	4,23
1	5,53

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 y organizacional 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 y organizacionales para el sector de interventoría de infraestructura de transporte

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, de acuerdo con el estudio anteriormente expuesto, presenta los indicadores financieros y organizacionales que regirán en los proyectos de interventoría 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	≥ 1
Capital de trabajo	Definido en los Pliegos Tipo
Rentabilidad del patrimonio	$\geq 0,04$
Rentabilidad del activo	$\geq 0,02$

- Mipyme

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





Indicador	Valor concertado
	≥ 0
Rentabilidad del activo	≥ 0

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 y los puntajes adicionales en favor de las Mipyme y los emprendimientos y empresas de mujeres, en los documentos tipo para proyectos de interventoría de obra pública de infraestructura de transporte. 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 emprendimientos y empresas de mujeres y los motivos por los que se excluyeron otros. Asimismo, se expone la justificación de la decisión de incorporar en los documentos tipo sobre los cuales recae el estudio puntajes adicionales en favor de las Mipyme y los emprendimientos y empresas de mujeres. Por último, se demuestra que la elección de los indicadores de capacidad financiera y organizacional 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 y organizacional más flexibles en favor de las Mipyme.

JORGE AUGUSTO TIRADO NAVARRO
Director General
Agencia Nacional de Contratación Pública
Colombia Compra Eficiente

Elaboraron: Leidy Johana Avila Arias
Analista T2- 01 de la Subdirección de Gestión Contractual
Diana Lucia Saavedra Castañeda
Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual
José Luis Sánchez
Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual

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

Aprobó: Juan David Marín
Subdirector [E] de Gestión Contractual

