

## **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 SOCIAL**

La compra pública es un mercado en el que aplican los principios de la actividad económica, por lo que está sometido al marco jurídico que rige la competencia y protección del consumidor. Sin embargo, el Estado cumple varios roles dentro de la economía, ya sea como regulador, productor o consumidor. En este caso, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente como ente rector 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<sup>1</sup>. 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 social.

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, considerando 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 razones por las cuales se incorporaron en los documentos tipo sobre los cuales 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 social, para sustentar la forma en la cual se escogieron los índices de capacidad financiera y/u organizacional más flexibles en favor de las Mipyme.

---

<sup>1</sup> Presidente de la República. Decreto Ley 4170 de 2011, “Por el cual se crea la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, se determinan sus objetivos y estructura”, Artículo 2. Objetivo de la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente: La Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente–, como ente rector, tiene como objetivo desarrollar e impulsar políticas públicas y herramientas, orientadas a la organización y articulación, de los 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, emprendimientos y empresas de mujeres

### 1.1. Análisis en relación con las Mipyme

Según la OIT “Las microempresas y las pequeñas y medianas empresas [comúnmente conocidas como pymes] engloban más de dos tercios de la totalidad del empleo en el mundo y, además, generan la mayor parte de los nuevos puestos de trabajo.”<sup>2</sup>, en torno a ello en los últimos años se han adoptado medidas tendientes a fortalecer 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 y del cual las empresas hasta ahora se están recuperando. Al respecto, la Organización Internacional del Trabajo –OIT– expresó que la emergencia sanitaria causada por la pandemia ha tenido efectos en las Mipyme y en la economía. Por un lado, las medidas de confinamiento provocaron una contracción significativa en la oferta, con el cierre temporal de millones de empresas a nivel global. Por otro lado, la demanda por bienes y servicios se desplomó, ya que los consumidores se enfrentan a una significativa falta de liquidez<sup>3</sup>.

En esa línea, la OIT con la colaboración de organismos como la Asociación Colombiana de Mediadas y Pequeñas Empresas -ACOPI-, la Asociación Nacional de Industriales -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, puesto que se adaptan sus procesos a las nuevas formas de trabajo, los ajustes en los procesos de producción y distribución y la interrupción en la cadena de suministros y materias primas<sup>4</sup>.

La OIT manifiesta que, si bien las Mipyme son un elemento fundamental en la generación de empleo en América Latina, sus niveles de productividad tienden a ser menores en relación con otras regiones

---

<sup>2</sup> Organización Internacional del Trabajo - OIT. [2020]. InfoStories. El poder de lo pequeño: Hay que activar el potencial de las pymes. Disponible en línea <https://cutt.ly/lwF3aCDI>

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

<sup>4</sup> Organización Internacional del Trabajo – OIT. [2020]. Impacto de la Covid-19 en las Mipyme colombianas. Disponible en línea: <https://cutt.ly/8KitQyd>. p. 16.



del mundo<sup>5</sup>. En este sentido, el ambiente de negocios en el que estas empresas operan en la región comúnmente frena su productividad e impide su desarrollo y competitividad<sup>6</sup>. Al respecto, este organismo señala que, en la fase de recuperación, las políticas públicas orientadas a las Mipyme deben tener en cuenta las problemáticas en el ambiente de negocios de cada país. Algunos de los obstáculos más comunes son: la competencia desleal por parte de los competidores informales, la falta de acceso a financiamiento, la escasa participación de la mujer en el mercado laboral, la falta de innovación, entre otros<sup>7</sup>. Estos factores impiden a las Mipyme alcanzar su más amplio potencial productivo, por lo que las políticas implementadas en la fase de recuperación deben considerar las características y limitantes del entorno del mercado.

Bajo esta perspectiva y en la búsqueda de fortalecer las Mipyme en Colombia, se expidió la Ley 2069 del 31 de diciembre de 2020, “*Por medio de la cual se impulsa el emprendimiento en Colombia*”, la cual establece un marco regulatorio que propicia el emprendimiento, crecimiento, consolidación y sostenibilidad de las empresas, con el fin de aumentar el bienestar social y generar equidad. Según la exposición de motivos del proyecto que originó la Ley de Emprendimiento, esta norma “[...] propone facilitar el acceso de las Mipyme a la modalidad de contratación de mínima cuantía, la limitación de estos procesos a Mipyme, define la posibilidad de establecer criterios diferenciales a favor de las Mipyme en los procesos de contratación pública, amplía el ámbito de aplicación de las medidas de compras públicas a Entidades que hoy están excluidas, establece la creación de un sistema de información e indicadores para evaluar la efectividad de las medidas adoptadas y define la inclusión de factores de desempate en los procesos de contratación pública que priorizan este segmento”<sup>8</sup>.

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

Al respecto, la Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio –Confecámaras– presentó un informe de Dinámica de Creación de Empresas que analizó el comportamiento de la constitución de sociedades y matrícula de personas naturales entre enero y diciembre de 2022. 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 2022 se crearon trescientos diez mil setecientos treinta y un [310.731] unidades productivas o empresas, diez coma seis por ciento [10,6%] más que en el mismo período de 2020, cuando se ubicaron en

5 *Ibidem.*, p. 4.

6 *Ibidem.*, p. 4.

7 *Ibidem.*, p. 4.

8 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>



doscientos setenta y ocho mil trescientos dos [278.302], y un por ciento [1%] más que en el mismo periodo de 2021, cuando nacieron trescientos siete mil seiscientos setenta y nueve [307.679] empresas. Del total de unidades registradas durante el 2022 el setenta y tres coma ocho por ciento [73,8 %] corresponden a personas naturales y el veintiséis coma dos por ciento [26,2%] a sociedades<sup>9</sup>.

Esta misma organización señaló que de acuerdo con el tamaño de la empresa, medido por el valor de sus activos, se evidencia que el conjunto de nuevas unidades productivas está conformado principalmente por microempresas en un porcentaje del noventa y nueve coma seis por ciento [99,6 %], seguido por las pequeñas empresas que representan el cero coma cuatro por ciento [0,4 %]. La distribución por tamaño permanece invariable en contraste con el mismo período en 2021<sup>10</sup> (Tabla 1).

Tabla 1. Unidades productivas por tamaño y sector agregado [%]. Enero – Diciembre 2022.

Sector Agregado	Microempresa	Pequeña	Mediana	Grande
Agricultura	98,8%	1,1%	0,0%	0,0%
Comercio	99,9%	0,1%	0,0%	0,0%
Construcción	98,8%	1,2%	0,0%	0,0%
Extracción	97,7%	2,2%	0,1%	0,0%
Industria	99,9%	0,1%	0,0%	0,0%
Resto	99,6%	0,4%	0,0%	0,0%
Servicios	99,4%	0,5%	0,0%	0,0%
<b>Total</b>	<b>99,6%</b>	<b>0,4%</b>	<b>0,0%</b>	<b>0,0%</b>

Fuente: RUES – Registro Único Empresarial y Social.

Con respecto a la dinámica por el tamaño de las empresas durante el período de enero a diciembre del 2022, la creación de microempresas creció en uno coma un [1,1%] por ciento respecto al año 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 veintiocho coma seis por ciento [28,6%] en las nuevas unidades productivas.

Tabla 2. Unidades productivas por tamaño. Enero – Diciembre 2022 y Enero –Diciembre 2021.

Tamaño	2021	2022	Variación, %	Contribución
Microempresa	306.140	309.488	1,1%	1,1%
Pequeña	1.449	1.147	-20,8%	-0,1%
Mediana	69	69	0,0%	0,0%
Grande	21	27	28,6%	0,0%
<b>Total</b>	<b>307.679</b>	<b>310.731</b>	<b>1,0%</b>	<b>1,0%</b>

Fuente: RUES – Registro Único Empresarial y Social.

De acuerdo con las gráficas presentadas por Confecámaras se establece que la constitución de microempresas se fortaleció en el país en el último año. Esto significa que aumentó el número de microempresas creadas. 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.

<sup>9</sup> Confecámaras. Dinámica de creación de empresas en Colombia. Enero – diciembre de 2022. Disponible en el siguiente link: <https://cutt.ly/7wF7kPBI> p. 2.

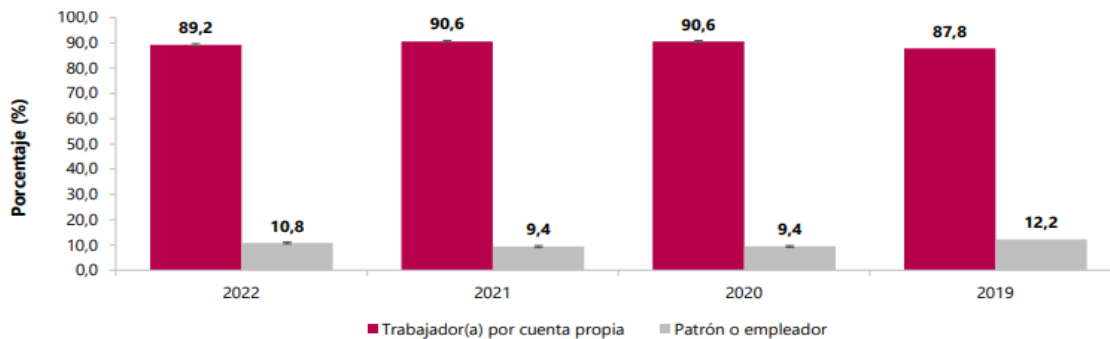
<sup>10</sup> Ibidem. p. 6



Por su parte, es necesario destacar que las micro, pequeñas y medianas empresas, según el Centro de Estudios Económicos de la ANIF, juegan un papel esencial en la economía colombiana<sup>11</sup>. En tal sentido, las Mipyme representan más del noventa y nueve por ciento [99 %] de las empresas del país, las cuales generan aproximadamente el setenta y nueve por ciento [79 %] del empleo y aportan el cuarenta por ciento [40 %] del Producto Interno Bruto –PIB–. No obstante, según la ANIF, un problema para este tipo de empresas es que, si bien fomentan el empleo en Colombia, les falta crecimiento para ser más competitivas con las grandes empresas<sup>12</sup>, por lo que es necesario promover su consolidación, entre otras medidas, mediante su inserción en el mercado de la compra pública, pues le facilitaría tener acceso a clientes como las Entidades Públicas, que tendría como consecuencia fortalecer su desempeño en el mercado como prestador de bienes y servicios.

Por otro lado, el Departamento Nacional de Estadística –DANE– en la Encuesta de Micronegocios hace una distinción de dos tipos de unidades económicas, derivadas de la situación en el empleo del propietario: los micronegocios de patronos(as) o empleadores(as) y los micronegocios de personas trabajadoras por cuenta propia. Los resultados obtenidos para 2022 indican que el ochenta y nueve coma dos por ciento [89,2%] de los propietarios(as) de micronegocios eran trabajadores(as) por cuenta propia y solo el diez coma ocho por ciento [10,8%] fueron patronos(as) o empleadores(as)<sup>13</sup>.

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



Notas: • 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.  
Fuente: DANE - EMICRON.

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

<sup>11</sup> Centro de Estudios Económicos. [2021]. Retos y oportunidades de las Pymes. Disponible en el siguiente link: <https://cutt.ly/7wF7kPBI> p. 1.

<sup>12</sup> Ibidem. p. 1.

<sup>13</sup> Departamento Administrativo Nacional de Estadística. [2022] Boletín Técnico. Encuesta de Micronegocios [Emicron]. Disponible en el siguiente link: <https://cutt.ly/ZwF74ZW2> p. 18.



Departamento Nacional  
de Planeación - **DNP**

**Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente**  
Tel. (601)7956600 • Carrera 7 No. 26 - 20 Piso 17 • Bogotá - Colombia



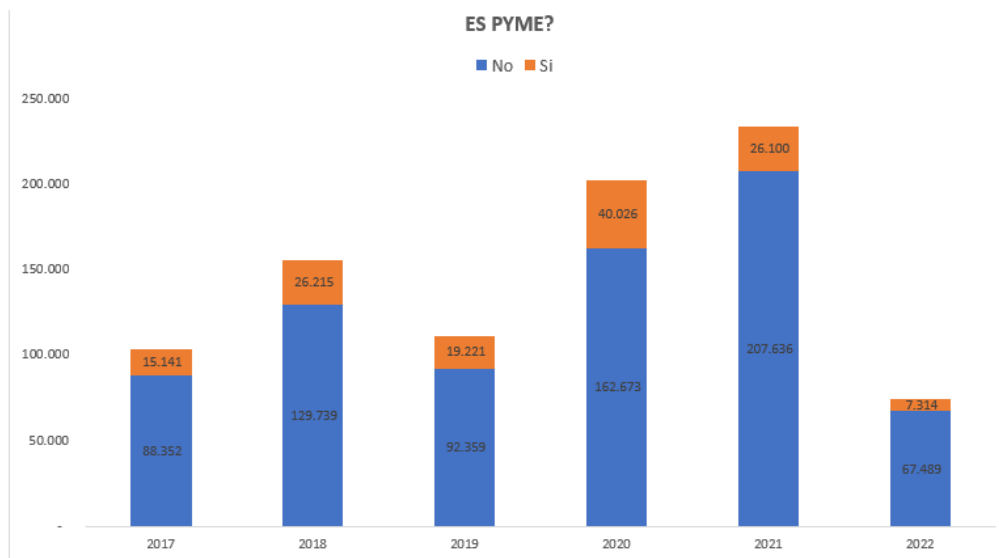
[WWW.COLOMBIACOMPRA.GOV.CO](http://WWW.COLOMBIACOMPRA.GOV.CO)

revisaron las empresas u organizaciones registradas en el 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 3. Números de empresas registradas en el SECOP II

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

Gráfico 2. Empresas registradas en el SECOP II



Comparadas las cifras anteriores con las reportadas por Confecámaras puede observarse que, si bien se han constituido nuevas unidades productivas que están clasificadas como microempresas, en elSECOP II se demuestra que la mayoría de las empresas registradas tienen la condición de grandes empresas.



En este sentido, es indispensable la incorporación de criterios diferenciales en los procesos de selección que adelanten las Entidades Estatales, 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, 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 de 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 los documentos tipo expedidos 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 hogar<sup>14</sup>. Este organismo compara la evolución de las brechas de género en cuatro (4) áreas: participación y oportunidad económicas, logros educativos, salud y supervivencia, y empoderamiento político<sup>15</sup>. 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

---

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

<sup>15</sup> Ibidem.



bien la proporción de mujeres entre los profesionales cualificados sigue aumentando, persisten las disparidades de ingresos y pocas mujeres ostentan puestos en equipos directivos<sup>6</sup>.

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 Magnoni<sup>7</sup>, 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 género<sup>8</sup>. 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”*<sup>9</sup>. 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”*<sup>20</sup>.

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 anuales<sup>21</sup>. De la misma manera, se trata 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 ingresos<sup>22</sup>.

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 proponen soluciones mediante políticas públicas que permitan una inserción cada vez más creciente de las mujeres en los

---

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>

22 Ibidem.





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 territorial<sup>23</sup>. 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 Nación<sup>24</sup>.

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 en los procesos de licitación pública, selección abreviada de menor cuantía y concurso de méritos, así como en los procesos competitivos que adelanten las entidades estatales que no apliquen en su gestión contractual el Estatuto General de Contratación Administrativa. 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 papel de la mujer en las empresas y en los emprendimientos de mujer, para así determinar el apremio de establecer los criterios diferenciales.

En 2022, el Departamento Nacional de Estadística –DANE– presentó en la Encuesta de Micronegocios que hay 5.150.956 propietarios(as) de micronegocios, de los cuales el sesenta y cinco coma dos por ciento [65,2 %] eran hombres y treinta y cuatro coma ocho por ciento [34,8 %] mujeres. En las cabeceras municipales, los propietarios hombres representaron el sesenta y dos coma siete por ciento [62,7 %] del total y, en los centros poblados y ruralidad dispersa el setenta y uno por ciento [71,0 %]. En contraste, las mujeres propietarias de micronegocios representaron el treinta y siete coma tres

---

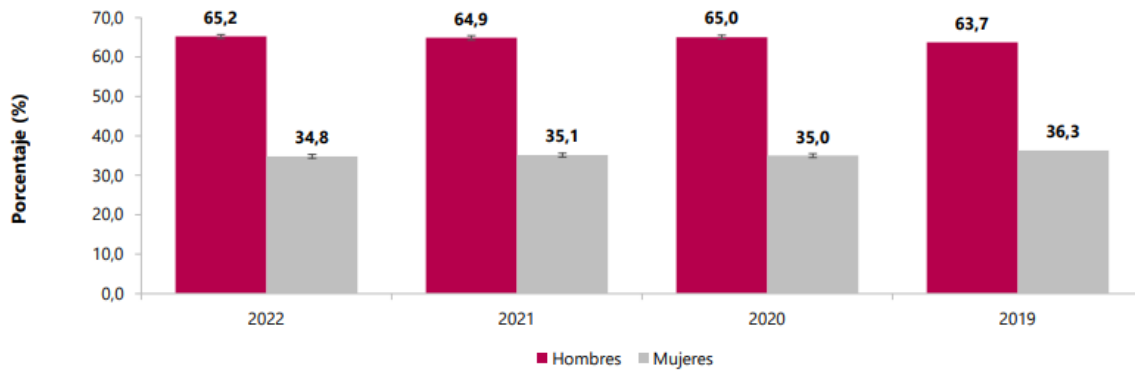
<sup>23</sup> Ponencia para primer debate del Proyecto de Ley No 065 de 2021 “Por medio del cual se fomenta el desarrollo empresarial, emprendimiento y formación de la mujer. Gaceta No 1195 del 10 de septiembre de 2021. Disponible en línea: <https://onx.la/0c831>

<sup>24</sup> Ibidem., p. 3.



por ciento [37,3 %] del total en las cabeceras municipales y el veintinueve por ciento [29,0 %] en los centros poblados y ruralidad dispersa<sup>25</sup>.

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



Notas: • 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.

Fuente: DANE - EMICRON.

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 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 tres coma siete por ciento [3,7 %] entre el 2021 y 2022. Asimismo, los propietarios hombres se incrementaron el cinco coma dos por ciento [5,2%] en el mismo período<sup>26</sup>.

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

<sup>25</sup> Departamento Administrativo Nacional de Estadística. [2022] Boletín Técnico. Encuesta de Micronegocios [Emicron]. Disponible en el siguiente link: <https://cutt.ly/Zwf74ZW2> p. 22.

<sup>26</sup> Ibidem., p. 12.



Dominio geográfico	Hombres				Mujeres			
	2022	2021	Variación porcentual	Contribución p.p.	2022	2021	Variación porcentual	Contribución p.p.
<b>Total Nacional</b>	3.358.219	3.192.839	5,2		1.792.737	1.728.371	3,7	
<b>Cabeceras municipales</b>	2.248.847	2.068.986	8,7	5,6	1.339.428	1.278.537	4,8	3,5
<b>Centros poblados y rural disperso</b>	1.109.372	1.123.853	-1,3	-0,5	453.309	449.834	0,8	0,2

p.p. Puntos porcentuales.

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

• \* Variación estadísticamente significativa.

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

Fuente: DANE - EMICRON.

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 2022. 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 del 2022 se crearon trescientos diez mil setecientos treinta y un [310.731] 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], y un por ciento [1%] más que en el mismo periodo de 2021, cuando nacieron trescientos siete mil seiscientos setenta y nueve [307.679] empresas. Del total de unidades registradas durante el 2022 el setenta y tres coma ocho por ciento [73,8 %] corresponden a personas naturales y el veintiséis coma dos por ciento [26,2%] a sociedades<sup>28</sup>.

Gráfico 4. Unidades productivas creadas según organización jurídica enero- diciembre 2021/22-

27 Departamento Administrativo Nacional de Estadística. [2022] Boletín Técnico. Encuesta de Micronegocios (Emicron). Disponible en el siguiente link: <https://cutt.ly/ZwF74ZW2> p. 22.

28 Confecámaras. Dinámica de creación de empresas en Colombia. Enero – diciembre de 2022. Disponible en el siguiente link: <https://cutt.ly/7wF7kPBI> p. 2.



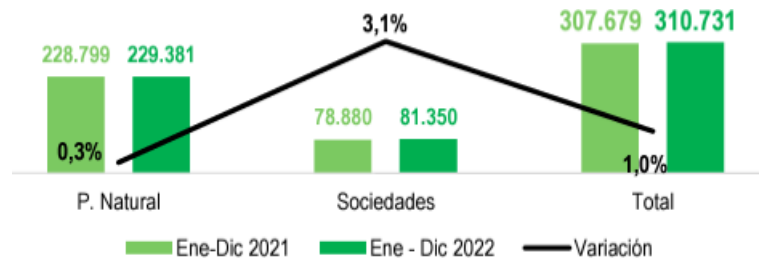
Departamento Nacional  
de Planeación - DNP

**Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente**  
Tel. (601)7956600 • Carrera 7 No. 26 - 20 Piso 17 • Bogotá - Colombia



**WWW.COLOMBIACOMPRA.GOV.CO**

Versión: 01 Código: CCE-DES-FM-29 Fecha: 16 DE ENERO DE 2023 Página 11 de 50



Fuente: RUES – Registro Único Empresarial y Social.

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 Mipyme<sup>29</sup>. 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 Mujer<sup>30</sup>, 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

<sup>29</sup> 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.

<sup>30</sup> Mediante oficio OF122-00053527 / 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 [...]”.



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 Mujer<sup>31</sup>.

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 seis coma tres por ciento [6,3%], para el año 2021, según la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH). En la gráfica 8 se demuestra la brecha salarial de acuerdo con el ingreso mensual promedio:

Gráfico 8. Brecha salarial de género

	Ingreso laboral promedio (a)			Número de personas (cifras en miles y %) (b)			
	Hombres (millones COP)	Mujeres (millones COP)	Brecha (%) (H-M)	Hombres (miles)	Mujeres (miles)	Total (miles)	Porcentaje de mujeres (%)
Ingreso laboral mensual promedio	1,22	1,15	6,3	12.503	7.905	20.408	38,7%
Ingreso laboral promedio por hora	0,62	0,65	-5,8				

**Notas:**

(a) El ingreso laboral mensual promedio e ingreso laboral promedio por hora se presentan en miles de pesos corrientes. Por efecto del redondeo en miles, los totales pueden diferir ligeramente.

(b) Para la estimación se tienen 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 otro. 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, por construcción no reciben ingresos laborales.

**Fuente:** DANE. Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH), 2022.

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.

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 disposiciones normativas que contemplen órganos que hagan efectiva la creación de acciones, mecanismos e instrumentos a través de los cuales revitalice y refuerce la participación de la mujer en

<sup>31</sup> Ibidem. p. 4.



los escenarios propios de la economía de mercado, el emprendimiento y el fortalecimiento de su autonomía.

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 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 social adoptados por esta Agencia. 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 social en favor de las Mipyme, emprendimientos y empresas de mujeres**

Según lo expuesto en la justificación del proyecto de ley que posteriormente se convirtió en la Ley 2069 de 2020<sup>32</sup>, 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 ellos<sup>33</sup>, el

<sup>32</sup> Gaceta del Congreso de la República 959 del 21 de septiembre de 2020 y Gaceta del Congreso de la República 963 del 22 de septiembre de 2020. Disponible en los siguientes links: <https://cutt.ly/hG6kJUG> y <https://cutt.ly/dG6k718>

<sup>33</sup> Dentro de las complejidades que encuentran las Mipyme se destacan los trámites administrativos que se deben acarrear para participar en los procesos de contratación con el Estado, como por ejemplo la inscripción al RUP o la utilización de plataformas como el SECOP, trámites que muchas veces no conocen. Por otro lado, la encuesta adelantada por el Departamento Nacional de Planeación en el estudio sobre “Identificación y Obstáculos procedimentales para el acceso de las Mipymes a Compras Públicas” se encontró que un 65% del total de empresas encuestadas manifestaron que la información sobre los procesos de compras públicas y cómo participar en ellos debe ser más clara. Así mismo, el 78 % de las empresas percibe que no es tan fácil participar en los procesos. Gaceta del Congreso de la República 959 del 21 de septiembre de 2020. P. 25. Disponible en el siguiente link: <https://cutt.ly/hG6kJUG>



desconocimiento acerca del proceso<sup>34</sup>, los requerimientos de alta calificación<sup>35</sup>, la obligación de proveer garantías para participar en licitaciones y la falta de estándares técnicos y de calidad para competir en el sistema de compras públicas<sup>36</sup>. Teniendo en cuenta tales circunstancias y la necesidad de integrar a las Mipyme en el sistema de compras públicas, los criterios diferenciales establecidos en el artículo 31 de la Ley 2069 de 2020 están dirigidos a estimular la participación de este tipo de empresas en los procesos de contratación, dado que a través de su aplicación busca garantizarse que estas puedan vincularse como proveedoras al mercado de compra pública.

Para tales efectos, los requisitos diferenciales se traducen en facilidades para cumplir con las condiciones habilitantes, mientras que los puntajes adicionales suponen una ventaja en la fase competitiva de los procesos de contratación<sup>37</sup>:

Dada la importancia que reviste la incorporación de los requisitos habilitantes diferenciales en favor de las Mipyme para promover su acceso al sistema de compras públicas y a la contratación estatal, tal y como se explicó en el Capítulo I, resulta necesario que los documentos tipo de interventoría de obra pública de infraestructura social se ajusten al régimen dispuesto por la Ley 2069 de 2020 y el Decreto 1860 de 2021, que modificó el Decreto 1082 de 2015. 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

---

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

35 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>

36 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>

37 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.



económica liderada por hombres<sup>38</sup> y la importancia que reviste el crecimiento y consolidación del emprendimiento en el desarrollo económico<sup>39</sup>. 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 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 social.

## 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 social, resulta indispensable implementar en los pliegos tipo expedidos hasta el momento requisitos habilitantes diferenciales en favor de las Mipyme. Para tales efectos, es 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

---

<sup>38</sup> Congreso de la República de Colombia. Gaceta del Congreso 959 del 21 de septiembre de 2020. Trámite en Senado 161/20 Cámara 122/20. Disponible en el siguiente link: <https://cutt.ly/hG6l2KU>

<sup>39</sup> Ibidem.





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 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 contrato<sup>40</sup>. Esto quiere decir que las Entidades Estatales al determinar la experiencia exigida de forma adecuada y proporcional garantizan que los proponentes habilitados cuenten con la idoneidad suficiente para desarrollar el objeto contractual sin sacrificar la pluralidad de oferentes.

De conformidad con lo anterior, mediante la inclusión de un requisito diferencial en el factor de «número de contratos para la acreditación de la experiencia» en los documentos tipo para proyectos de interventoría de obra pública de infraestructura social, pretende garantizarse una mayor pluralidad de oferentes que ostenten la calidad de Mipyme al tiempo que la Entidad Estatal se asegura que este tipo 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

---

<sup>40</sup> Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente. “Manual para determinar y verificar los requisitos habilitantes en los Procesos de Contratación. Disponible en el siguiente link: <https://cutt.ly/FG6vJVa>, p. 8.



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 logren comprobar que cuentan con la experiencia mínima requerida y así puedan habilitarse en el proceso de contratación. De esta forma se evita que queden excluidos aquellos proponentes que teniendo la experiencia necesaria no pueden participar en el proceso de selección, debido a que dicha experiencia solo es posible acreditarla mediante un número de contratos que sobrepasa el máximo permitido en los documentos tipo de interventoría de obra pública de infraestructura social.

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 contratado<sup>41</sup>.

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



Los indicadores de capacidad financiera son el índice de liquidez, el índice de endeudamiento y la razón de cobertura de intereses. El índice de liquidez busca identificar la capacidad del proponente para cumplir con las obligaciones a corto plazo; el índice de endeudamiento establece la totalidad de deudas que posee el participante, al igual, determina la capacidad de endeudarse para el suministro de un bien o servicio y; la razón de cobertura de intereses refleja la capacidad del proponente de cumplir con su obligación financiera<sup>42</sup>.

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

Las Mipyme<sup>43</sup> 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 financieras<sup>44</sup>, lo cual dificulta que tengan suficientes fuentes de financiamiento. Incluso, la misma exposición de motivos de la Ley 2069 de 2020 se refiere a las limitaciones que enfrentan las Mipyme para obtener financiamiento, de allí que en dicha norma se le dedicara un capítulo a este aspecto<sup>45</sup>.

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

En este contexto existen Mipyme con las capacidades productivas, pero sin el capital de trabajo suficiente para concursar y ganar. Esta situación puede excluir a las Mipyme que cuentan con la idoneidad y la capacidad productiva, pero que no tienen el capital de trabajo para acceder a contratos y financiar las necesidades de capital con cargo a los contratos que firmará<sup>46</sup>. Así las cosas, resulta pertinente y adecuado para cumplir con los objetivos de la Ley 2069 de 2020 y el Decreto 1860 de 2021, que modificó el Decreto 1082 de 2015, flexibilizar los indicadores financieros en favor de las

---

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

43 Conforme a lo definido en el Decreto 1860 de 2021. la clasificación del tamaño empresarial se realizó de acuerdo con la cuenta de ingresos por actividades ordinarias anuales siguiendo las disposiciones del Decreto 957 de 2019 y aplicándoles el factor clasificatorio con las Unidades de Valor Unitario [U.V.T.]

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

45 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.

46 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>



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 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 el sector de interventoría de infraestructura social, cuyas conclusiones se expondrán en el capítulo III de 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 rentable<sup>47</sup>.

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 activo<sup>48</sup>.

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

---

<sup>47</sup> Ibidem. <https://cutt.ly/FG6vJV>, p. 18.

<sup>48</sup> Ibidem. <https://cutt.ly/FG6vJV>, p. 18.



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 del sector referenciado, evidencia la necesidad de que en los documentos tipo de interventoría de obra pública de infraestructura social pueden adoptarse indicadores de capacidad organizacional más flexibles para favorecer a las Mipyme<sup>49</sup>. 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 infraestructura social, 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

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 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.

---

<sup>49</sup> 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».



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 social para determinar los requisitos mínimos de experiencia aplicables a un proceso de contratación, las Entidades Estatales, de acuerdo con el alcance del proyecto y el objeto a ejecutar, los define según lo establecido en la «Matriz – Experiencia». Como lo ha señalado esta Agencia<sup>50</sup>, la acreditación del requisito habilitante de experiencia en los documentos tipo 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.

Fuera de lo anterior, particularmente en lo relativo con la experiencia específica, los requisitos estandarizados en la matriz de experiencia están 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.

De esta manera, en los documentos tipo de interventoría de obra pública de infraestructura social 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 las matrices de experiencia de todos los documentos tipo para orientarlos en relación con el tiempo de experiencia, modificando

---

<sup>50</sup> Al respecto se puede consultar Concepto C- 226 de 2022, de la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente.



por completo el enfoque que se les 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 periodo de vigencia de la oferta<sup>51</sup>.

Si bien el Decreto 1860 de 2021, que modificó el Decreto 1082 de 2015, consagra la posibilidad de incluir un criterio diferencial respecto de la garantía de seriedad de la oferta en favor de las Mipyme, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente no considera conveniente fijarlo en los documentos tipo para los proyectos de interventoría de obra pública de infraestructura social, 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.

---

<sup>51</sup> Al respecto se puede consultar Concepto C- 080 de 2021, de la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente. Disponible en el siguiente link: <https://cutt.ly/KG60qJW1>



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, los 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 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. 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.

Como se explicó en los párrafos anteriores, el artículo 2.2.1.2.4.2.15 del Decreto 1082 de 2015 dispone que, con la finalidad de beneficiar a los emprendimientos y empresas de mujeres, se establecerán condiciones más exigentes frente a los demás proponentes que concurren al procedimiento de selección que no ostenten tal condición<sup>52</sup>.

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

---

<sup>52</sup> 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.



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 social.

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 adoptar los documentos tipo de interventoría de obra pública de infraestructura social.

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”*<sup>53</sup>. 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

<sup>53</sup> 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.



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 social 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 diseñadas 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 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 documentos tipo de interventoría de obra pública de infraestructura social 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 del requisito habilitante de experiencia en los 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 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 cambiaran todas las matrices de experiencia de los documentos tipo hasta ahora expedidos, para orientarlos en relación con el tiempo de experiencia.

#### 2.4.2. Índices de capacidad financiera



Departamento Nacional  
de Planeación - DNP

Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente  
Tel. (601)7956600 • Carrera 7 No. 26 - 20 Piso 17 • Bogotá - Colombia



WWW.COLOMBIACOMPRA.GOV.CO

Versión:	01	Código:	CCE-DES-FM-29	Fecha:	16 DE ENERO DE 2023	Página	27 de 50
----------	----	---------	---------------	--------	---------------------	--------	----------

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 adopción de estos 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 social, la cual 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 los 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 social. 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 interventoría 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 obra pública, 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, 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 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, 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 2069<sup>54</sup> de 2020 y que

---

54 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



en Colombia el noventa y dos por ciento [92%] de las mujeres empresarias tienen categoría de Mipyme<sup>55</sup>.

Así las cosas, el Decreto 1860 de 2021 que modifica el Decreto 1082 de 2015 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 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 los documentos tipo que se pretenden modificar y sobre los cuales 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 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 este sector, y 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 social son adecuados y proporcionales, al no afectar la pluralidad de oferentes.

---

<sup>55</sup> 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.



Es necesario 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 en este sector, 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 en el sector de interventoría. 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 social. 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

Según la Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las actividades económicas, revisión 4 adaptada para Colombia [CIIU Rev. 4 A.C], las empresas que ofrecen los servicios de interventoría se clasifican principalmente en los siguientes códigos CIIU y actividad económica:

Tabla 1. Actividad económica – Código CIIU principal

Clasificación CIIU Rev. 4 A.C		
SECCIÓN	M	ACTIVIDADES PROFESIONALES, CIENTÍFICAS Y TÉCNICAS
División	71	Actividades de arquitectura e ingeniería; ensayos y análisis técnicos
Clase	7111	Actividades de arquitectura
Clase	7112	Actividades de ingeniería y otras actividades conexas de consultoría técnica

Fuente: Elaboración propia a partir del documento Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las actividades económicas, revisión 4 adaptada para Colombia [CIIU Rev. 4 A.C]. Consultado en línea en noviembre de 2023. Disponible en: [https://www.dane.gov.co/files/sen/nomenclatura/ciiu/CIIU\\_Rev\\_4\\_AC2022.pdf](https://www.dane.gov.co/files/sen/nomenclatura/ciiu/CIIU_Rev_4_AC2022.pdf)

La clase 7111 – Actividades de arquitectura, incluye:

- “La prestación de servicios de arquitectura
- Las actividades de consultoría de arquitectura: diseño de edificios y dibujo de planos de construcción, planificación urbana y arquitectura paisajista.
- Las actividades de arquitectura efímera



Departamento Nacional  
de Planeación - **DNP**

**Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente**  
Tel. (601)7956600 • Carrera 7 No. 26 - 20 Piso 17 • Bogotá - Colombia



[WWW.COLOMBIACOMPRA.GOV.CO](http://WWW.COLOMBIACOMPRA.GOV.CO)

Versión: 01 Código: **CCE-DES-FM-29** Fecha: 16 DE ENERO DE 2023 Página 32 de 50



- El diseño arquitectónico.
- El diseño de espacios públicos.
- El diseño de espacios interiores, espacios privados (diseño interior).
- El diseño y la arquitectura de jardines<sup>56</sup>.

La clase 7112 – Actividades de ingeniería y otras actividades conexas de consultoría técnica, incluye:

“La prestación de servicios de ingeniería, servicios de dibujo de planos, servicios de inspección de edificios y servicios de prospección, de cartografía y servicios similares. Se incluyen las siguientes actividades:

-El diseño de ingeniería [es decir, aplicación de las leyes físicas y de los principios de ingeniería al diseño de máquinas, materiales, instrumentos, estructuras, procesos y sistemas] y actividades de consultoría relativas a: maquinaria, procesos y plantas industriales; proyectos de ingeniería civil, hidráulica y de tráfico, proyectos de ordenación hídrica; elaboración y realización de proyectos de ingeniería eléctrica y electrónica ingeniería de minas, ingeniería química, mecánica, industrial y de sistemas, e ingeniería especializada en sistemas de seguridad y actividades de gestión de proyectos relacionadas con la construcción.

-La elaboración de proyectos de ingeniería especializada en sistemas de acondicionamiento de aire, refrigeración, saneamiento, control de la contaminación acondicionamiento acústico, etcétera.

-Los estudios geofísicos, geológicos y sismográficos.

-Los servicios geodésicos: actividades de agrimensura, estudios hidrológicos, estudios de subsuelo, actividades cartográficas y de información espacial <sup>57</sup>.

Así mismo, es importante resaltar que empresas que prestan los servicios de interventoría también se pueden clasificar en códigos CIIU de las siguientes divisiones:

Tabla 2. Actividad económica – Código CIIU secundarios

Clasificación CIIU Rev. 4 A.C		
Sección	F	Construcción
División	41	Construcción de edificios
Grupo	411	Construcción de edificios
División	42	Obras de ingeniería civil
Grupo	429	Construcción de otras obras de ingeniería civil

<sup>56</sup> Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las actividades económicas Revisión 4 adaptada para Colombia CIIU Rev. 4 A.C. [https://www.dane.gov.co/files/sen/nomenclatura/ciiu/CIIU\\_Rev\\_4\\_AC2022.pdf](https://www.dane.gov.co/files/sen/nomenclatura/ciiu/CIIU_Rev_4_AC2022.pdf)

<sup>57</sup> Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las actividades económicas Revisión 4 adaptada para Colombia CIIU Rev. 4 A.C. [https://www.dane.gov.co/files/sen/nomenclatura/ciiu/CIIU\\_Rev\\_4\\_AC2022.pdf](https://www.dane.gov.co/files/sen/nomenclatura/ciiu/CIIU_Rev_4_AC2022.pdf)



Fuente: Elaboración propia a partir del documento Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las actividades económicas, revisión 4 adaptada para Colombia [CIIU Rev. 4 A.C]. Consultado en línea en noviembre de 2023. Disponible en: [https://www.dane.gov.co/files/sen/nomenclatura/ciiu/CIIU\\_Rev\\_4\\_AC2022.pdf](https://www.dane.gov.co/files/sen/nomenclatura/ciiu/CIIU_Rev_4_AC2022.pdf)

Conforme con lo anterior, y considerando lo dispuesto en los Decretos 399 de 2021 y 579 de 2021, mediante los cuales se expidieron medidas encaminadas a la reactivación económica y se contempla que, en los procedimientos de selección, se evalúe la capacidad financiera y organizacional de los oferentes teniendo en cuenta los indicadores del mejor año fiscal de los últimos tres (3) años, se analizan los indicadores financieros del sector con corte a 31 de diciembre de los años 2020, 2021 y 2022.

Para obtener la información de referencia para establecer los indicadores mínimos habilitantes, se realizaron búsquedas de las empresas clasificadas en los códigos CIIU anteriormente señalados, en las siguientes bases de datos públicas que contienen la información de los estados financieros de las empresas:

- Sistema Integrado de Información Societaria (SIIS) de la Superintendencia de Sociedades<sup>58</sup>:

Filtrando por los códigos CIIU principales referenciados, en la base del SIIS se identificaron un total de setecientos cinco (705) empresas, clasificadas así:

- 7111-Actividades de arquitectura: Con este código se encontraron 138 empresas.
- 7112- Actividades de ingeniería y otras actividades conexas de consultoría técnica: Con este código se encontraron 565 empresas.

Finalmente, se incluyó la información financiera de dos (2) empresas que prestan los servicios de interventoría, pero que se encuentran clasificados con los códigos CIIU 4112 y 4290.

- Registro Único Empresarial y Social<sup>59</sup>:

- Teniendo en cuenta que en esta página se debe buscar empresa por empresa, se buscaron los NIT de las empresas identificadas como proveedores potenciales de los servicios de interventoría.

- Mediante esta herramienta se identificaron los indicadores de quince (15) empresas, las cuales se encuentran clasificadas en los códigos 7111, 7112 y 4290.

En consecuencia, se cuenta con una muestra de setecientos cinco (720) empresas para realizar el análisis de los indicadores financieros.

58 Disponible en internet en <https://siis.ia.supersociedades.gov.co/>

59 Disponible en internet en [http://www.rues.org.co/RUES\\_Web/Consultas](http://www.rues.org.co/RUES_Web/Consultas)



### 3.2 Desarrollo del estudio

En esta sección se analizan los estados financieros del sector con el fin de establecer los indicadores de capacidad financiera y organizacional mínimos habilitantes acordes con el sector, que serán utilizados en los pliegos tipo para los servicios de interventoría social.

A continuación, se presentan las definiciones de los indicadores financieros establecidos en los numerales 3. “Capacidad Financiera” y 4. “Capacidad Organizacional”, del Artículo 2.2.1.1.1.5.3 del Decreto 1082 de 2015.

- o Capacidad Financiera: los siguientes indicadores miden la fortaleza financiera del interesado:
  - Índice de Liquidez: El índice de liquidez [IDL, activo corriente/pasivo corriente], pretende determinar si los recursos de la empresa, a corto plazo, son suficientes para afrontar sus obligaciones, también a corto plazo. “Refleja la capacidad de la empresa para cubrir sus obligaciones corrientes, guardando cierto margen de seguridad en previsión de alguna reducción o pérdida en el valor de los activos corrientes”.<sup>60</sup>
  - Nivel de endeudamiento: El nivel de endeudamiento [NDE, Pasivo total/Activo total] indica el grado de apalancamiento de la compañía o la participación de los acreedores sobre los activos de la compañía.
  - Razón de Cobertura de Intereses: Este indicador establece una relación entre las utilidades operacionales de la empresa y los gastos por intereses, los cuales están, a su vez, directamente relacionados con el NDE. Se verifica la capacidad de la empresa para realizar los pagos de intereses. La razón de cobertura de intereses se calcula mediante la fórmula  $RCI = \text{Utilidad Operacional} / \text{Gastos de intereses}$ .
  - Capital de Trabajo: Representa, en términos absolutos, la liquidez operativa de la empresa, es decir, la capacidad de una compañía para llevar a cabo sus actividades con normalidad en el corto plazo [menor a un año]. Resulta de restarle al pasivo corriente los activos corrientes. Contar con capital de trabajo positivo favorece el desarrollo eficiente del objeto social de una compañía.
  - Patrimonio: Mide la cantidad de recursos propios del proponente. “Es recomendable su uso cuando la Entidad Estatal requiere analizar la cantidad de recursos propios en términos absolutos cuando el proceso de contratación es muy alto y la Entidad debe asegurar la continuidad del proponente en el tiempo”<sup>61</sup>

<sup>60</sup> Ortiz Anaya, Hector. Análisis Financiero Aplicado, 2000, pág. 147

<sup>61</sup> Manual para determinar y verificar los requisitos habilitantes en los procesos de contratación. Colombia Compra Eficiente. Fecha de consulta: agosto 24 de 2020. Disponible en: [https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce\\_public/files/cce\\_documents/cce\\_manual\\_requisitos\\_habilitantes.pdf](https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documents/cce_manual_requisitos_habilitantes.pdf)



- o Capacidad Organizacional: los siguientes indicadores miden el rendimiento de las inversiones y la eficiencia en el uso de activos del interesado:
  - Rentabilidad del Patrimonio: La rentabilidad del patrimonio [ $ROE = \text{Utilidad Operacional}/\text{Patrimonio}$ ], “permite identificar la rentabilidad que le ofrece a los socios o accionistas el capital que han invertido en la empresa, sin tomar en cuenta la diferencia que existe entre este indicador y la rentabilidad financiera, para conocer cuál es el impacto de los gastos financieros e impuestos de la rentabilidad de los accionistas.”<sup>62</sup>
  - Rentabilidad del activo: La rentabilidad del activo [ $ROA = \text{Utilidad Operacional}/\text{Activo Total}$ ], “se considera como una medida de la capacidad de los activos de una empresa para generar valor con independencia, es un indicador para juzgar la eficiencia en la Gestión Empresarial, pues es precisamente el comportamiento de los activos con independencia de su financiación, el que determina con carácter general que una empresa sea o no rentable en términos económicos.”<sup>63</sup>

Toda la información financiera de las setecientas cinco [720] empresas, se consolida en el Anexo No. 1. “Información financiera e indicadores de capacidad financiera y organizacional de las empresas del sector”, en el cual se detallan las cuentas del estado de Situación Financiera y del estado de Resultado, utilizadas para calcular los indicadores financieros de las empresas, así como los indicadores.

Teniendo en cuenta que en la muestra de los estados financieros de las empresas del sector se identificaron datos atípicos, se procedió a “normalizar” la muestra, excluyendo dichos indicadores con el fin de evitar distorsiones al calcular las medidas de tendencia central. Para normalizar la muestra se utiliza el criterio del rango intercuartílico<sup>64</sup> propuesto en la GEES<sup>65</sup> para el manejo de datos atípicos. Este criterio “permite entender entre cuáles valores se ubica la mitad de los datos en la parte central de la distribución”<sup>66</sup>. De acuerdo con lo descrito en la Guía, la metodología para calcular este promedio consiste en descartar aquellos datos que sean inferiores al primer cuartil [Q1] menos el 150% del rango intercuartílico y todo valor que sea mayor al tercer cuartil [Q3] más el 150% del rango intercuartílico. Una vez excluidos los datos atípicos se obtiene la muestra normalizada y se calcula el promedio con esta muestra. El promedio de cada uno de los indicadores de la muestra normalizada, luego de aplicado el tratamiento estadístico previamente descrito, es el siguiente:

**Tabla. 3**

**Indicadores de capacidad financiera y organizacional promedio del sector. Promedio de la muestra normalizada utilizando el criterio del rango intercuartílico**

<sup>62</sup> Disponible en internet en <http://www.slideshare.net/Solfin/tablas-formulas-y-conceptos-financieros>

<sup>63</sup> Disponible en internet en [http://descuadrando.com/Rentabilidad\\_econ%C3%B3mica](http://descuadrando.com/Rentabilidad_econ%C3%B3mica)

<sup>64</sup> Se define como la diferencia entre el tercer cuartil [Q3] y el primer cuartil [Q1] de una muestra de datos.

<sup>65</sup> Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente [CCE], Guía de Elaboración de Estudios de Sector, GEES – versión 2 del 24 de junio de 2022, disponible en internet en: <https://www.colombiacompra.gov.co/manuales-guias-y-plegos-tipo/manuales-y-guias>  
[https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce\\_public/files/cce\\_documentos/cce-eicp-gi-18.\\_gees\\_v.2\\_2.pdf](https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documentos/cce-eicp-gi-18._gees_v.2_2.pdf). Fecha de consulta: Noviembre de 2023.

<sup>66</sup> Ídem

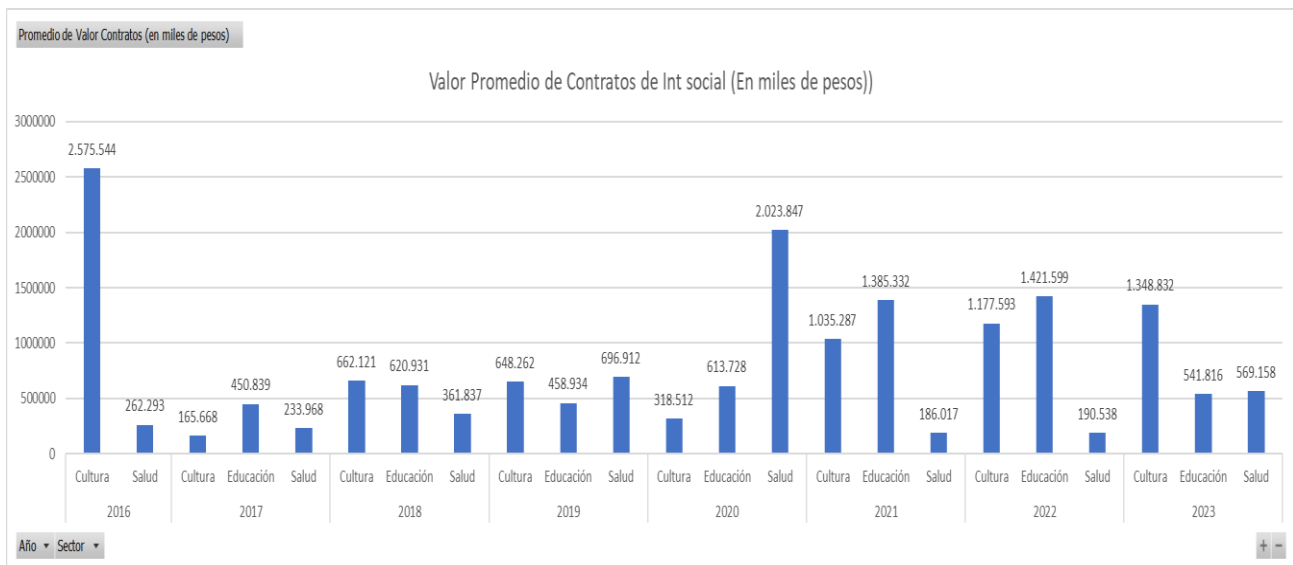


	ÍNDICE DE LIQUIDEZ [Veces]	ÍNDICE DE ENDEUDAMIENTO	RAZÓN DE COBERTURA DE INTERESES [Veces]	CAPITAL DE TRABAJO [Miles de Pesos]	PATRIMONIO [Miles de Pesos]	RENTABILIDAD DEL PATRIMONIO	RENTABILIDAD DEL ACTIVO
2022	3,13	0,49	5,52	\$ 3.095.638	\$ 3.663.145	0,17	0,08
2021	3,37	0,47	7,76	\$ 2.851.879	\$ 3.437.350	0,16	0,08
2020	3,27	0,48	5,01	\$ 2.801.690	\$ 3.322.241	0,13	0,07

- Indicadores de capacidad financiera y organizacional

Conforme con lo anterior, y con el objetivo de establecer requisitos mínimos habilitantes de capacidad financiera y organizacional que sean proporcionales a las diferentes condiciones de los procesos de selección [presupuesto, plazo, etc] se definen indicadores por rangos de acuerdo con el presupuesto del proceso de selección.

Para la definición de los rangos, se analizaron los valores promedio de 597 procesos de selección de interventoría social, adelantados por Entidades Públicas en los últimos ocho (8) años a través de las plataformas SECOP I y SECOP II. A continuación, se relacionan los resultados del análisis realizado:



De acuerdo con estos resultados, se sugiere solicitar indicadores por rangos de acuerdo con el presupuesto del proceso de selección [expresado en miles de pesos], así:

Límite Inferior      Límite Superior

Rango 1	-	<= 500.000
Rango 2	>500.000	<= 2.000.000
Rango 3	>2.000.000	

A continuación, se relacionan los indicadores financieros y de capacidad organizacional propuestos para cada uno de los rangos establecidos:

RANGOS (Millones de pesos)		INDICE DE LIQUIDEZ	INDICE DE ENDEUDAMIENTO	RAZON COBERTURA INTERESES	RENTABILIDAD SOBRE PATRIMONIO	RENTABILIDAD SOBRE ACTIVOS
Límite Inferior	Límite Superior	Mayor o igual	Menor o igual	Mayor o igual	Mayor o igual	Mayor o igual
-	<= 500.000	1,2	0,60	2	0,03	0,02
>500.000	<= 2.000.000	1,4	0,65	1,5	0,04	0,03
>2.000.000 0		1,6	0,70	1	0,05	0,04

Del análisis de datos de los indicadores promedio del sector, a continuación, se relaciona el porcentaje de empresas que cumplirían con los indicadores solicitados en cada uno de los rangos establecidos:

### Rango 1

INDICADORES PROPUESTOS		INDICE DE LIQUIDEZ	INDICE DE ENDEUDAMIENTO	RAZON COBERTURA INTERESES	RENTABILIDAD SOBRE PATRIMONIO	RENTABILIDAD SOBRE ACTIVOS	% Empresas que cumplen indicadores
R. financieros Habilitantes		Mayor o igual a 1,2	Menor o igual a 0,60	Mayor o igual a 2,0	Mayor o igual a 0,03	Mayor o igual a 0,02	59%
% empresas Cumplen con	Indicadores 2022	86%	60%	79%	78%	40%	40%
	Indicadores 2021	88%	63%	81%	77%	43%	44%



	Indicadores 2020	89%	56%	78%	76%	38%	38%
--	------------------	-----	-----	-----	-----	-----	-----

De acuerdo con el análisis realizado, en este rango, el 59% de las empresas de la muestra analizada cumplirían con los indicadores solicitados en alguno de los tres (3) años analizados.

## Rango 2

INDICADORES PROPUESTOS		INDICE DE LIQUIDEZ	INDICE DE ENDEUDAMIENTO	RAZON COBERTURA INTERESES	RENTABILIDAD SOBRE PATRIMONIO	RENTABILIDAD SOBRE ACTIVOS	% Empresas que cumplen indicadores
R. financieros Habilitantes		Mayor o igual a 1,4	Menor o igual a 0,65	Mayor o igual a 1,5	Mayor o igual a 0,04	Mayor o igual a 0,03	60%
% empresas Cumplen con	Indicadores 2022	81%	65%	83%	75%	68%	41%
	Indicadores 2021	84%	68%	85%	75%	70%	46%
	Indicadores 2020	85%	61%	81%	74%	70%	39%

De acuerdo con el análisis realizado, en este rango, el 60% de las empresas de la muestra analizada cumplirían con los indicadores solicitados en alguno de los tres (3) años analizados.

## Rango 3

INDICADORES PROPUESTOS		INDICE DE LIQUIDEZ	INDICE DE ENDEUDAMIENTO	RAZON COBERTURA INTERESES	RENTABILIDAD SOBRE PATRIMONIO	RENTABILIDAD SOBRE ACTIVOS	% Empresas que cumplen indicadores
R. financieros Habilitantes		Mayor o igual a 1,6	Menor o igual a 0,70	Mayor o igual a 1,0	Mayor o igual a 0,05	Mayor o igual a 0,04	59%
% empresas Cumplen con	Indicadores 2022	74%	73%	86%	74%	64%	40%
	Indicadores 2021	78%	74%	88%	73%	66%	44%
	Indicadores 2020	79%	61%	81%	72%	66%	37%

- Indicadores adicionales de capacidad financiera

Con el objetivo de fortalecer los procesos de selección de interventoría social cuyo alcance sea mayor a nivel de presupuesto oficial y plazo de ejecución, se considera relevante solicitar como un requisito habilitante de capacidad financiera adicional el indicador de “Capital de trabajo” y “Patrimonio”.

## Capital de trabajo



Departamento Nacional de Planeación - DNP

**Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente**

Tel. (601)7956600 • Carrera 7 No. 26 - 20 Piso 17 • Bogotá - Colombia



[WWW.COLOMBIACOMPRA.GOV.CO](http://WWW.COLOMBIACOMPRA.GOV.CO)

Versión: 01 Código: CCE-DES-FM-29 Fecha: 16 DE ENERO DE 2023 Página 39 de 50

Para todos aquellos procesos de selección que adelanten las entidades con un plazo de ejecución mayor o igual a doce (12) meses, se deberá solicitar como un requisito habilitante de capacidad financiera adicional el indicador de “Capital de trabajo”.

Con el objetivo de asegurar la liquidez operativa al corto plazo de los futuros contratistas, pero teniendo en cuenta la dinámica del servicio requerido (es intensivo en talento humano), las diferentes formas de pago contempladas para este tipo de servicios, así como las condiciones normales de facturación de las Entidades Públicas, se requerirá que los proponentes acrediten un capital de trabajo equivalente a tres [3]<sup>67</sup> meses de ejecución del contrato, conforme con la siguiente formula:

$$\text{Capital de trabajo requerido} = \left( \frac{\text{Valor estimado del contrato}}{\text{Plazo estimado de ejecución en meses del contrato}} \right) * 3$$

Del análisis de datos de los indicadores promedio del sector, a continuación, se relaciona el porcentaje de empresas que cumplirían con el indicador de Capital de Trabajo solicitado en cada uno de los rangos establecidos, tomando como referencia el valor más alto de presupuesto (definido en cada uno de los rangos de los indicadores de capacidad financiera y organizacional)<sup>68</sup> y el porcentaje más alto en términos del capital de trabajo a solicitar:

INDICADORES PROPUESTOS		RANGO 1	RANGO 2	RANGO 3
		CAPITAL DE TRABAJO	CAPITAL DE TRABAJO	CAPITAL DE TRABAJO
R. financieros Habilitantes		25%	25%	25%
% empresas Cumplen con	Indicadores 2022	90%	82%	75%
	Indicadores 2021	90%	84%	76%
	Indicadores 2020	92%	87%	79%

Es importante indicar, que, al momento de incluir este indicador como un requisito habilitante de capacidad financiera, el porcentaje de empresas que cumpliría con los indicadores solicitados en cada uno de los rangos sería el siguiente:

	RANGO 1	RANGO 2	RANGO 3
R. financieros Habilitantes	59%	57%	53%

<sup>67</sup> Esta cantidad corresponde a la sumatoria de un tiempo promedio de facturación en Entidades Públicas del primer pago [2 meses] más un [1] mes correspondiente a recursos para el flujo normal de negocios que desarrolle el contratista.

<sup>68</sup> Para el rango No. 3, teniendo en cuenta que no se tiene un valor techo definido, para definir un valor estimado para calcular la cantidad de empresas que cumplirían con el indicador de capital de trabajo se utilizó el promedio de los procesos de selección de interventoría social con valor mayor a \$2.000.000.000 de la muestra analizada.





		RANGO 1	RANGO 2	RANGO 3
% empresas Cumplen con	Indicadores 2022	40%	39%	37%
	Indicadores 2021	44%	44%	39%
	Indicadores 2020	38%	37%	33%

## Patrimonio

Para todos aquellos procesos de selección que adelanten las entidades con un plazo de ejecución mayor o igual a veinticuatro (24) meses, se deberá solicitar como un requisito habilitante de capacidad financiera adicional el indicador de “Patrimonio”.

Teniendo en cuenta que el plazo de ejecución es el factor determinante para la solicitud de este indicador, y con el objetivo que el mismo sea proporcional a las diferentes condiciones de los procesos de selección [Plazo de ejecución y presupuesto estimado], la determinación del Patrimonio solicitado [requerido] que corresponde a una medición de los recursos con los cuales asegurar la continuidad del proponente en el tiempo en al menos (n) meses de la ejecución del contrato, se definirá para cada uno de los siguientes rangos de acuerdo con el plazo de ejecución estimado del proceso de selección así:

Rango	Plazo de ejecución-meses		Cantidad de meses [n]
1	>= 24	<= 36	6
2	> 36	<= 48	9
3	> 48		12

Nota: La cantidad de meses solicitados en cada uno de los rangos corresponderá máximo al 25% del presupuesto oficial del proceso de selección correspondiente.

El cálculo del Patrimonio solicitado se hará de acuerdo con la siguiente fórmula:

$$\text{Patrimonio requerido} = \left( \frac{\text{Valor estimado del contrato}}{\text{Plazo estimado de ejecución en meses del contrato}} \right) * n$$

Del análisis de datos de los indicadores promedio del sector, a continuación, se relaciona el porcentaje de empresas que cumplirían con el indicador de Patrimonio solicitado en cada uno de los rangos establecidos, tomando como referencia el valor más alto de presupuesto [definido en cada uno de



Departamento Nacional  
de Planeación - DNP

**Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente**  
Tel. (601)7956600 • Carrera 7 No. 26 - 20 Piso 17 • Bogotá - Colombia



WWW.COLOMBIACOMPRA.GOV.CO

Versión: 01 Código: CCE-DES-FM-29 Fecha: 16 DE ENERO DE 2023 Página 41 de 50

los rangos de los indicadores de capacidad financiera y organizacional)<sup>69</sup> y el porcentaje más alto en términos del patrimonio a solicitar:

INDICADORES PROPUESTOS		RANGO 1	RANGO 2	RANGO 3
		PATRIMONIO	PATRIMONIO	PATRIMONIO
R. financieros Habilitantes		25%	25%	25%
% empresas Cumplen con	Indicadores 2022	94%	89%	83%
	Indicadores 2021	95%	90%	83%
	Indicadores 2020	95%	91%	86%

Es importante indicar, que al momento de incluir este indicador como un requisito habilitante de capacidad financiera, el porcentaje de empresas que cumpliría con los indicadores solicitados en cada uno de los rangos sería el siguiente:

R. financieros Habilitantes		RANGO 1	RANGO 2	RANGO 3
		R. financieros Habilitantes		59%
% empresas Cumplen con	Indicadores 2022	40%	40%	38%
	Indicadores 2021	44%	44%	40%
	Indicadores 2020	38%	38%	35%

Finalmente y en el evento en el cual por las características del proceso de selección, se solicitarán los indicadores de “Capital de Trabajo” y de “Patrimonio” como requisitos habilitantes de capacidad financiera, el porcentaje de empresas que cumpliría con los indicadores solicitados en cada uno de los rangos sería el siguiente [tomando como referencia el valor más alto de presupuesto [definido en cada uno de los rangos de los indicadores de capacidad financiera y organizacional]<sup>70</sup> y el porcentaje más alto en cada uno de los indicadores:

R. financieros Habilitantes		RANGO 1	RANGO 2	RANGO 3
		R. financieros Habilitantes		58%

69 Para el rango No. 3, teniendo en cuenta que no se tiene un valor techo definido, para definir un valor estimado para calcular la cantidad de empresas que cumplirían con el indicador de patrimonio se utilizó el promedio de los procesos de selección de interventoría social con valor mayor a \$2.000.000.000 de la muestra analizada.

70 Para el rango No. 3, teniendo en cuenta que no se tiene un valor techo definido, para definir un valor estimado para calcular la cantidad de empresas que cumplirían con el indicador de patrimonio se utilizó el promedio de los procesos de selección de interventoría social con valor mayor a \$2.000.000.000 de la muestra analizada.



		RANGO 1	RANGO 2	RANGO 3
% empresas Cumplen con	Indicadores 2022	39%	37%	27%
	Indicadores 2021	43%	41%	28%
	Indicadores 2020	38%	35%	24%

### 3.3 Criterios para identificar a las Mipyme potenciales beneficiarias de los criterios diferenciales

Conforme a lo definido en el Decreto 1860 de 2021<sup>71</sup>, a continuación, se realiza la clasificación de las 720 empresas de la muestra, por sectores [Manufacturero o Industrial, Servicios y Comercio] y por tamaño empresarial [Micro, Pequeña, Mediana y Gran empresa].

La clasificación por sectores se realizó con base en los CIU en los que se encuentran clasificadas las empresas que pueden ofrecer los servicios de interventoría.

Po su parte, la clasificación del tamaño empresarial se realizó de acuerdo con la cuenta de ingresos por actividades ordinarias anuales siguiendo las disposiciones del Decreto 957 de 2019<sup>72</sup> y aplicándoles el factor clasificatorio con las Unidades de Valor Unitario [U.V.T.]

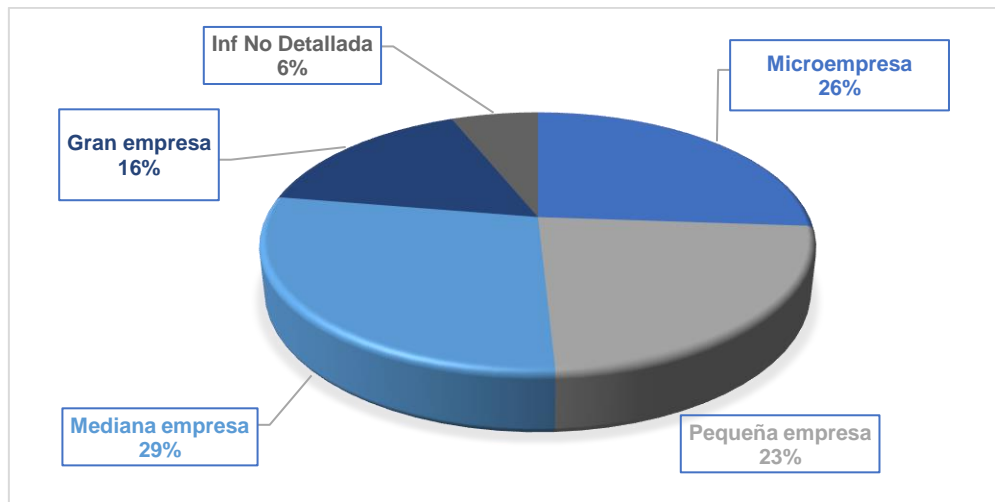
Realizada la clasificación de las empresas de la muestra de acuerdo con las metodologías señaladas, se logra identificar que las empresas de la muestra pertenecen al sector servicios.

Por otro lado, y con relación al tamaño empresarial, el análisis arrojó como resultados que el 26% de las empresas de la muestra analizada son microempresas, el 23% pequeñas empresas, el 29% medianas y el 16% se categorizan como gran empresa. Del 6% de las empresas no se obtuvo información para poder realizar la clasificación.

<sup>71</sup> Decreto 1860 de 2021. "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", artículos 2.2.1.2.4.2.15 y 2.2.1.2.4.2.18, disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=175187>, fecha de consulta: septiembre 10 de 2022.

<sup>72</sup> Decreto 957 de 2019 del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Disponible en: <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20957%20DEL%2005%20DE%20JUNIO%20DE%202019.pdf>





- Indicadores de capacidad financiera y organizacional para MYPIMES

En consonancia con lo definido en el artículo 2.2.1.2.4.2.18. del decreto 1860 de 2021, mediante el cual se busca establecer Criterios diferenciales para MiPyme en el sistema de compras públicas, se replicó el análisis financiero de las empresas del sector identificadas, limitando la muestra a aquellas empresas categorizadas como MiPymes, obteniendo los siguientes resultados:

Tabla. 4 Indicadores de capacidad financiera y organizacional promedio del sector [MiPymes]. Promedio de la muestra normalizada utilizando el criterio del rango intercuartílico

	ÍNDICE DE LIQUIDEZ [Veces]	ÍNDICE DE ENDEUDAMIENTO	RAZÓN DE COBERTURA DE INTERESES [Veces]	CAPITAL DE TRABAJO [Miles de Pesos]	PATRIMONIO [Miles de Pesos]	RENTABILIDAD DEL PATRIMONIO	RENTABILIDAD DEL ACTIVO
2022	3,50	0,47	5,49	\$ 2.529.665	\$ 2.821.645	0,14	0,07
2021	3,94	0,46	7,42	\$ 2.277.280	\$ 2.708.561	0,13	0,06
2020	3,79	0,48	4,92	\$ 2.349.693	\$ 2.658.932	0,11	0,06

Realizando un análisis comparativo de los anteriores resultados frente a los obtenidos en el análisis del promedio de la muestra completa con las 720 empresas [incluyendo a las categorizadas como grandes empresas], se evidencia una variación negativa en los siguientes indicadores:

	CAPITAL DE TRABAJO [Miles de Pesos]	PATRIMONIO [Miles de Pesos]	RENTABILIDAD DEL PATRIMONIO	RENTABILIDAD DEL ACTIVO
2022	-17%	-16%	-12%	-13%

	CAPITAL DE TRABAJO [Miles de Pesos]	PATRIMONIO [Miles de Pesos]	RENTABILIDAD DEL PATRIMONIO	RENTABILIDAD DEL ACTIVO
2021	-15%	-15%	-19%	-25%
2020	-14%	-11%	-8%	-14%

Conforme lo anterior, y teniendo en cuenta lo definido en el artículo 2.2.1.2.4.2.18. del decreto 1860 de 2021 en donde se establece que “los Documentos del Proceso deberán 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. 5. Valor de la garantía de seriedad de la oferta”<sup>73</sup>, se considera que para todas aquellas empresas que certifiquen su condición de MiPymes se les solicitará los siguientes indicadores de capacidad financiera y organizacional:

- Indicadores de Capacidad Financiera Adicionales

#### Capital de trabajo

Para todos aquellos procesos de selección que adelanten las entidades con un plazo de ejecución mayor o igual a doce (12) meses, se deberá solicitar como un requisito habilitante de capacidad financiera adicional el indicador de “Capital de trabajo”.

Con el objetivo de asegurar la liquidez operativa al corto plazo de los futuros contratistas, pero teniendo en cuenta la dinámica del servicio requerido (es intensivo en talento humano), las diferentes formas de pago contempladas para este tipo de servicios, así como las condiciones normales de facturación de las Entidades Públicas, se requerirá que los proponentes acrediten un capital de trabajo equivalente a dos [2]<sup>74</sup> meses de ejecución del contrato, conforme con la siguiente formula:

$$\text{Capital de trabajo requerido} = \left( \frac{\text{Valor estimado del contrato}}{\text{Plazo estimado de ejecución en meses del contrato}} \right) * 2$$

- Indicadores de Capacidad Organizacional

	RENTABILIDAD SOBRE PATRIMONIO	RENTABILIDAD SOBRE ACTIVOS
Rango	Mayor o igual	Mayor o igual
1	0,02	0,01
2	0,03	0,02

73 Decreto 1860 de 2021. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=175187>

74 Esta cantidad corresponde a la sumatoria de un tiempo promedio de facturación en Entidades Públicas del primer pago [2 meses].

	RENTABILIDAD SOBRE PATRIMONIO	RENTABILIDAD SOBRE ACTIVOS
Rango	Mayor o igual	Mayor o igual
3	0,04	0,03

### 3.4 Conclusiones – Indicadores financieros y organizacionales para el sector de infraestructura social

Con base en los análisis expuestos anteriormente, se establecen los indicadores de capacidad financiera y capacidad organizacional a ser acreditados por los proponentes, de acuerdo con lo señalado en el Decreto 1082 de 2015. Los indicadores fueron establecidos considerando diferentes rangos de presupuesto y el plazo de ejecución, con los cuales se busca coadyuvar a asegurar el cumplimiento del objeto contractual.

Se considerarán habilitados financieramente los proponentes que cumplan con la totalidad de los parámetros definidos en cada uno de los rangos indicados a continuación:

#### INDICADORES DE CAPACIDAD FINANCIERA

El proponente deberá acreditar su capacidad financiera con el cumplimiento de los siguientes indicadores, los cuales miden la fortaleza financiera del interesado, de acuerdo con lo señalado en el numeral 3 del artículo 2.2.1.1.5.3 del Decreto 1082 de 2015:

Tabla 5. Indicadores de capacidad financiera

INDICADOR	FORMULA	MARGEN SOLICITADO		
		Rango 1	Rango 2	Rango 3
Liquidez	Activo corriente sobre pasivo corriente	Mayor o igual a 1,2 veces	Mayor o igual a 1,4 veces	Mayor o igual a 1,6 veces
Nivel de endeudamiento	Pasivo total sobre activo total	Menor o igual a 0,60	Menor o igual a 0,65	Menor o igual a 0,70
Razón de Cobertura de intereses.	Utilidad operacional dividida por los gastos de intereses	Mayor o Igual a 2 veces	Mayor o Igual a 1,5 veces	Mayor o Igual a 1 veces

INDICADOR	FORMULA	MARGEN SOLICITADO		
		Rango 1	Rango 2	Rango 3
Capital de Trabajo <sup>75</sup>	Activo Corriente – Pasivo Corriente	Mayor o igual al XX% del presupuesto oficial	Mayor o igual al XX% del presupuesto oficial	Mayor o igual al XX% del presupuesto oficial
Patrimonio <sup>76</sup>	Activo Total – Pasivo Total	Mayor o igual al XX% del presupuesto oficial	Mayor o igual al XX% del presupuesto oficial	Mayor o igual al XX% del presupuesto oficial

Cuando la cuenta de gastos de intereses sea igual a cero [\$0], debido a que el proponente no tiene obligaciones financieras, ocasionando que la razón de cobertura de intereses resulte en indefinido o indeterminado, se considera que el proponente cumple con el indicador de Razón de Cobertura de Intereses.

Cuando el proponente cuente con un pasivo corriente igual a cero [\$0] por lo que el índice de liquidez resulta indefinido o indeterminado, se considera que este cumple con el Indicador de Liquidez.

#### Interpretación

- ✓ Indicador de liquidez: Es la capacidad financiera que tiene el proponente para cubrir las obligaciones a corto plazo con terceros, mediante la conversión en efectivo de sus bienes o derechos que son a corto plazo [Activo Corriente].
- ✓ Nivel de endeudamiento: Es el Porcentaje de obligaciones con terceros que tiene el proponente.
- ✓ Razón de Cobertura de Intereses: Es el número de veces que el proponente cuenta para cumplir con los gastos intereses.
- ✓ Capital de trabajo: Representa la liquidez operativa del proponente, es decir, el remanente con el que cuenta el proponente luego de liquidar sus activos corrientes [convertirlos en efectivo] y pagar el pasivo de corto plazo.
- ✓ Patrimonio: Mide la cantidad de recursos propios del proponente. “Es recomendable su uso cuando la Entidad Estatal requiere analizar la cantidad de recursos propios en términos

<sup>75</sup> Para aquellos procesos de selección en los que el plazo estimado de ejecución del contrato sea mayor o igual a 12 meses se solicitará que los proponentes acrediten un capital de trabajo equivalente a cuatro [4] meses de ejecución del contrato.

<sup>76</sup> Se solicitará para aquellos procesos de selección en los que el plazo estimado de ejecución del contrato sea mayor o igual a 24 meses y se calculará conforme a la formula definida de acuerdo con el plazo estimado de ejecución de cada proceso.



absolutos cuando el proceso de contratación es muy alto y la Entidad debe asegurar la continuidad del proponente en el tiempo”<sup>77</sup>

## INDICADORES DE CAPACIDAD ORGANIZACIONAL

El proponente deberá acreditar su capacidad organizacional con el cumplimiento de los siguientes indicadores, los cuales miden el rendimiento de las inversiones y la eficiencia en el uso de activos del interesado, acorde al numeral 4 del artículo 2.2.1.1.5.3 del Decreto 1082 de 2015:

Tabla 6. Indicadores de capacidad organizacional

INDICADOR	FORMULA	MARGEN SOLICITADO		
		Rango 1	Rango 2	Rango 3
Rentabilidad del Patrimonio [RP]	Utilidad Operacional / Patrimonio	Mayor o igual a 0,03	Mayor o igual a 0,04	Mayor o igual a 0,05
Rentabilidad del Activo [RA]	Utilidad Operacional / Activo Total	Mayor o igual a 0,02	Mayor o igual a 0,03	Mayor o igual a 0,04

### Interpretación

- ✓ Rentabilidad del patrimonio: Es la capacidad de generación de utilidad por cada peso invertido en el patrimonio
- ✓ Rentabilidad del Activo: Es la capacidad de generación de utilidad por cada peso invertido en el activo.

En el pliego de condiciones del respectivo proceso de selección se establecerá la forma como deberán acreditar los proponentes los indicadores de capacidad financiera y organizacional.

## INDICADORES DE CAPACIDAD FINANCIERA PARA MIPYMES

El proponente deberá acreditar su capacidad financiera con el cumplimiento de los siguientes indicadores, los cuales miden la fortaleza financiera del interesado, de acuerdo con lo señalado en el numeral 3 del artículo 2.2.1.1.5.3 del Decreto 1082 de 2015:

Tabla 7. Indicadores de capacidad financiera MiPymes

<sup>77</sup> Manual para determinar y verificar los requisitos habilitantes en los procesos de contratación. Colombia Compra Eficiente. Fecha de consulta: agosto 24 de 2020. Disponible en: [https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce\\_public/files/cce\\_documents/cce\\_manual\\_requisitos\\_habilitantes.pdf](https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documents/cce_manual_requisitos_habilitantes.pdf)





INDICADOR	FORMULA	MARGEN SOLICITADO		
		Rango 1	Rango 2	Rango 3
Liquidez	Activo corriente sobre pasivo corriente	Mayor o igual a 1,3 veces	Mayor o igual a 1,5 veces	Mayor o igual a 1,7 veces
Nivel de endeudamiento	Pasivo total sobre activo total	Menor o igual a 0,60	Menor o igual a 0,65	Menor o igual a 0,70
Razón de Cobertura de intereses.	Utilidad operacional dividida por los gastos de intereses	Mayor o igual a 2 veces	Mayor o igual a 1,5 veces	Mayor o igual a 1 veces
Capital de Trabajo <sup>78</sup>	Activo Corriente – Pasivo Corriente	Mayor o igual al XX% del presupuesto oficial	Mayor o igual al XX% del presupuesto oficial	Mayor o igual al XX% del presupuesto oficial
Patrimonio <sup>79</sup>	Activo Total – Pasivo Total	Mayor o igual al XX% del presupuesto oficial	Mayor o igual al XX% del presupuesto oficial	Mayor o igual al XX% del presupuesto oficial

## INDICADORES DE CAPACIDAD ORGANIZACIONAL PARA MIPYMES

El proponente que acredite su condición de Mipyme, conforme con el decreto 1860 de 2021 podrá acreditar su capacidad organizacional con el cumplimiento de los siguientes indicadores, los cuales miden el rendimiento de las inversiones y la eficiencia en el uso de activos del interesado, acorde al numeral 4 del artículo 2.2.1.1.5.3 del Decreto 1082 de 2015:

Tabla 8. Indicadores de capacidad organizacional

INDICADOR	FORMULA	MARGEN SOLICITADO		
		Rango 1	Rango 2	Rango 3
Rentabilidad del Patrimonio (RP)	Utilidad Operacional / Patrimonio	Mayor o igual a 0,02	Mayor o igual a 0,03	Mayor o igual a 0,04

78 Para aquellos procesos de selección en los que el plazo estimado de ejecución del contrato sea mayor o igual a 12 meses se solicitará que los proponentes acrediten un capital de trabajo equivalente a tres (3) meses de ejecución del contrato.

79 Se solicitará para aquellos procesos de selección en los que el plazo estimado de ejecución del contrato sea mayor o igual a 24 meses y se calculará conforme a la formula definida de acuerdo con el plazo estimado de ejecución de cada proceso.



Departamento Nacional  
de Planeación - **DNP**

**Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente**  
Tel. (601)7956600 • Carrera 7 No. 26 - 20 Piso 17 • Bogotá - Colombia



[WWW.COLOMBIACOMPRA.GOV.CO](http://WWW.COLOMBIACOMPRA.GOV.CO)

Versión: 01 Código: **CCE-DES-FM-29** Fecha: 16 DE ENERO DE 2023 Página 49 de 50

INDICADOR	FORMULA	MARGEN SOLICITADO		
		Rango 1	Rango 2	Rango 3
Rentabilidad del Activo [RA]	Utilidad Operacional / Activo Total	Mayor o igual a 0,01	Mayor o igual a 0,02	Mayor o igual a 0,03

#### 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. Con este estudio se da cumplimiento a lo dispuesto 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 algunos requisitos habilitantes diferenciales en favor de las Mipyme, 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 el Documento Tipo sobre los cuales recae el estudio de 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 del sector de interventoría de infraestructura social, a partir de la cual se determinó la viabilidad de establecer índices de capacidad financiera y organizacional más flexibles en favor de las Mipyme.

