ESTUDIO DE LOS CRITERIOS DIFERENCIALES ESCOGIDOS EN FAVOR DE LAS MIPYME Y LOS EMPRENDIMIENTOS Y EMPRESAS DE MUJERES

El presente estudio contiene el soporte jurídico, fáctico, estadístico y técnico en atención al cual la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente regula la aplicación de los criterios diferenciales en favor de Mipyme, emprendimientos y empresas de mujeres en los documentos tipo para proyectos de interventoría de obra pública de infraestructura de transporte, con ocasión a lo establecido en la Ley 2069 de 2020 y la reglamentación desarrollada en el Decreto 1860 de 2021.

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 emprendimiento de mujeres. En primer lugar, el estudio detalla el análisis efectuado por esta Agencia para determinar la necesidad de adoptar criterios diferenciales en favor de las Mipyme y los emprendimientos y/o empresas de mujeres, tomando en consideración la poca participación de estas en el Sistema de Compras Públicas. 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 empresas y los motivos por los cuales no se escogieron los otros requisitos diferenciales. Finalmente, se presentará el análisis comparativo de los indicadores de capacidad financiera y organizacional de las grandes empresas y las Mipyme en el sector de interventoría de obra pública de infraestructura de transporte, para explicar la forma en la cual se adoptaron los índices de capacidad financiera y/u organizacional más flexibles en favor de las Mipyme.

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

1.1 Análisis en relación con las Mipyme

En los últimos años se ha presentado una preocupación por el fortalecimiento de la pequeñas y medianas empresas como motor de crecimiento y desarrollo económico. En esa perspectiva y en la búsqueda de fortalecer las Mipyme se expidió la Ley 2069 del 31 de diciembre de 2020 "Por medio de la cual se impulsa el emprendimiento en Colombia", que 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 dio origen a la Ley de Emprendimiento, esta norma "[...] propone facilitar el acceso de las Mipymes a la modalidad de contratación de mínima cuantía, la limitación de estos procesos a Mipymes, define la posibilidad de establecer criterios diferenciales a favor de las Mipymes 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[1]".

[1] 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.

Estos estímulos e incentivos construidos por la Ley 2069 en su Capítulo III "Compras públicas" del Título I modifica varias disposiciones que rigen el sistema de compra y contratación pública, las cuales tienen 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.

Al respecto, la Red de Cámaras de Comercio –Confecámaras– presentó un informe de Dinámica de Creación de Empresas, que analiza el comportamiento de la constitución de sociedades y matrícula de personas naturales entre enero y diciembre de 2021. La fuente de información de este informe es la reportada en el Registro Único Empresarial y Social (RUES), donde se recoge información registral de las Cámaras de Comercio del país y permite hacer seguimiento a la demografía de las empresas por organización jurídica, sectores y tamaño. En esta línea, entre enero y diciembre de 2021 se crearon 307.679 unidades productivas, 10,6% más que en el mismo periodo de 2020, cuando se ubicaron en 278.302. Del total de unidades registradas, 74,4% corresponden a personas naturales y 25,6% a sociedades[2].

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 (99,5%), seguido por las pequeñas empresas (0,4%) y el restante se encuentra en las medianas y grandes empresas (0,03%). La distribución por tamaño permanece invariable en contraste con el mismo periodo en 2020[3] (Tabla 1).

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

Sector Agregado	Microempresa	Pequeña	Mediana	Grande
Agricultura	97.9%	1.9%	0.1%	0.0%
Comercio	99.8%	0.2%	0.0%	0.0%
Construcción	98.3%	1.6%	0.0%	0.0%
Extracción	95.9%	4.0%	0.1%	0.0%
Industria	99.7%	0.3%	0.0%	0.0%
Resto	99.4%	0.6%	0.0%	0.0%
Servicios	99.4%	0.6%	0.0%	0.0%
Total	**99.5%**	**0.4%**	**0.0%**	**0.0%**

Fuente: RUES – Registro Único Empresarial y Social.

Con respecto a la dinámica por el tamaño de las empresas durante el periodo enero – diciembre de 2021, la creación de microempresas creció en 10,6% con respecto al año 2020. Las medianas empresas evidenciaron un crecimiento del 1,5% al pasar de 68 a 69 unidades productivas nuevas en 2021.

Por otro lado, las empresas grandes experimentaron una variación positiva de la creación de empresas del país durante el periodo enero – diciembre de 2021, al presentar un crecimiento del 40,0% en las nuevas unidades productivas.

[2] Confecamaras. Dinámica de creación de empresas en Colombia. Enero – diciembre de 2021. Disponible en el siguiente link: https://cutt.ly/0G6oUX6, p. 2.

[3] Ibidem. p. 5

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

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

Fuente:·RUES·–·Registro·Único·Empresarial·y·Social.¶

¶

En este sentido, de acuerdo con las gráficas presentadas por Confecámaras se establece que la constitución de microempresas y pequeñas empresas se fortalece cada vez más en el país. Esto significa que aumenta el número de microempresas y pequeñas empresas creadas y, por lo tanto, resulta necesario establecer medidas que promuevan su participación en el Sistema de Compras Públicas, mercado poco explorado para este tipo de organizaciones.

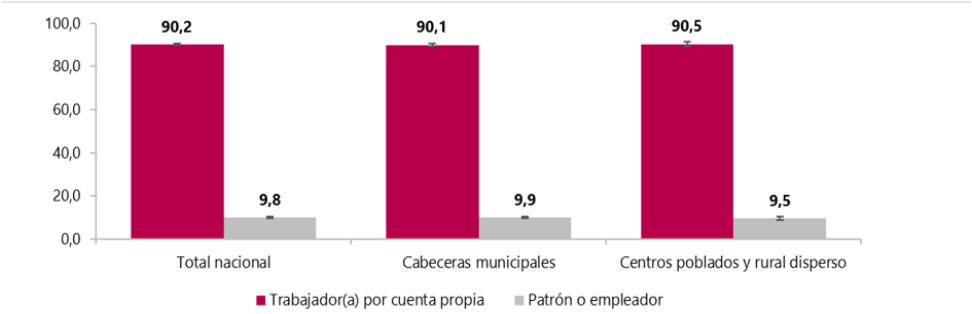
Por su parte, es necesario destacar que las micro, pequeñas y medianas –Mipyme-, según el Centro de Estudios Económicos de la ANIIF, juegan un rol esencial en la economía colombiana. En tal sentido, las Mipyme representan más del noventa y nueve (99%) de las empresas del país, las cuales generan aproximadamente 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 ANIIF, un problema para este tipo de empresas es su falta de crecimiento[4], por lo que es necesario su fortalecimiento mediante su inserción en el mercado de la compra pública, pues le facilitaría tener acceso a clientes como las entidades públicas, que para el desempeño de sus variadas funciones y fines misionales requieren de un sinnúmero de bienes y servicios.

Por otro lado, el Departamento Nacional de Estadística –DANE– en la Encuesta de Micronegocios hace una distinción de dos tipos de unidades económicas, derivadas de la situación en el empleo del propietario: los micronegocios de patronos(as) o empleadores(as) y los micronegocios de personas trabajadoras por cuenta propia. Los resultados obtenidos en 2021 indican que el 90,2% de los propietarios(as) de micronegocios eran trabajadores(as) por cuenta propia y solo el 9,8% fueron patronos(as) o empleadores(as) (Cuadro A.1.10 – Total nacional)[5].

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

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

Gráfico No 1. Distribución de negocios según situación en el empleo del propietario (Porcentaje) (Total nacional)



Fuente: DANE, EMICRON.
El dominio total nacional no incluye la población de los departamentos de Amazonas, Arauca, Casanare, Guainía, Guaviare, Putumayo, Vaupés y Vichada.
Datos expandidos con proyecciones de población elaboradas con base en los resultados del CNPV 2018.

En esta misma encuesta, se evidencia que, en el total nacional, los micronegocios de trabajadores(as) por cuenta propia aumentaron 2,7% y los micronegocios de patronos(as) o empleadores(as) aumentaron en 2,6% entre 2020 y 2021. Sin embargo, la cantidad de micronegocios presentó una variación negativa de 4,1% entre 2019 y 2021, los micronegocios de trabajadores(as) por cuenta propia disminuyeron -1,2% y los(as) patronos(as) o empleadores(as) en -24,4%[6].

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

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

Fuente: DANE, EMICRON.
El dominio total nacional no incluye la población de los departamentos de Amazonas, Arauca, Casanare, Guainía, Guaviare, Putumayo, Vaupés y Vichada.
Datos expandidos con proyecciones de población elaboradas con base en los resultados del CNPV 2018.

Conforme a lo anterior, los datos presentados demuestran que, en el año 2021, si bien existió un fortalecimiento de los micronegocios de patronos(as) o empleadores(as) y los micronegocios de trabajadores(as) por cuenta propia, en comparación con el número de micronegocios constituidos

[6] Ibídem., p. 11.

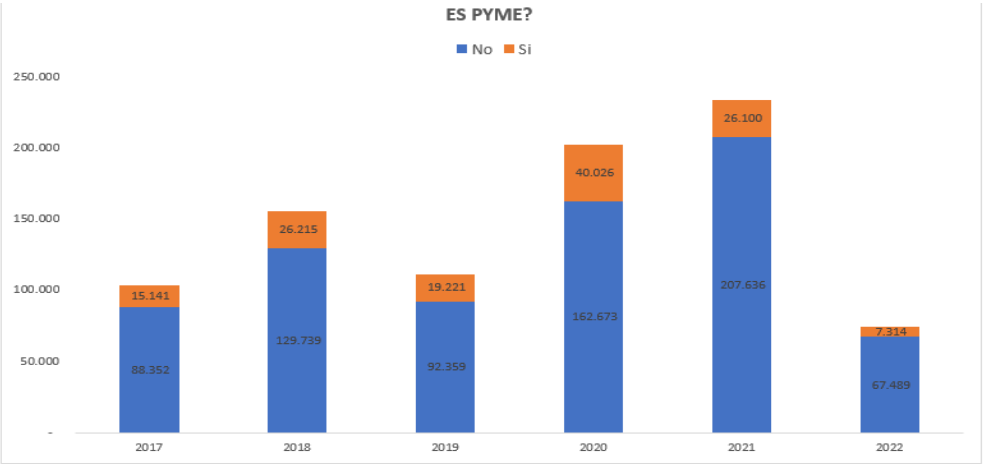
para el año 2019, aun se demuestra una disminución significativa del número de micronegocios constituidos hasta la fecha. Esto significa que, si se adoptarán criterios diferenciales en favor de las micro, pequeñas y medianas empresas -Mipyme- para promover la participación de estas en el Sistema de Compras Públicas, seguramente aumentaría la constitución de los micronegocios en el país.

La Agencia de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente-, desde la Subdirección de Estudios de Mercado de Abastecimiento Estratégico, elaboró un estudio en el marco del cual se revisaron las empresas u organizaciones registradas en la plataforma del SECOP II. En este estudio se demuestra que el ochenta y cinco por ciento [85%] de los proveedores registrados son grandes empresas y un quince por ciento [15 %] corresponde a 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 y pequeñas empresas, a pesar de que son los mayores empleadores y generadores de crecimiento económico en el país.

Tabla No 4. Números de empresas registradas en SECOP II

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

Tabla No 4. Porcentaje de empresas registradas en SECOP II



Frente a lo anterior, es conveniente mencionar que, si bien de acuerdo con los datos de Confecámaras se han constituido nuevas unidades productivas que están clasificadas como microempresas, en el registro de la plataforma del SECOP II se demuestra que la mayoría de las empresas registradas tienen la condición de ser grandes empresas. Por tanto, resulta necesario la creación de criterios diferenciales en favor de las Mipyme en los documentos tipo con los que se promueva su participación. También resulta necesario la creación de estos criterios diferenciales debido a que las Mipyme aportan aproximadamente el cuarenta por ciento [40%] del Producto Interno Bruto (PIB), y, por tanto, resulta fundamental fortalecerlas a partir de las Compras Públicas del Estado.

A partir de lo expuesto se evidencia la necesidad de establecer 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 diferenciales y el puntaje adicional en favor de las Mipyme. Esto puesto que la aplicación de este tipo de criterios establecidos en la Ley 2069 de 2020 y en el Decreto 1082 de 2015, permitiría ayudar y fortalecer este tipo de organizaciones mediante su vinculación el mercado de compras públicas, con lo que se posibilita un aumento en el crecimiento económico y en el empleo. Esto considerando que, según lo descrito en las diferentes fuentes oficiales, es necesario seguir fortaleciendo y estimulando mediante este tipo de incentivos la participación de las Mipyme. En el capítulo II de este estudio se explicará con mayor detalle los términos en los que se implementarán los requisitos diferenciales en favor de las Mipyme en los documentos tipo expedidos por Colombia Compra Eficiente.

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

En los últimos años se ha venido presentando una preocupación dentro del Estado Colombiano relativa a la necesidad de formular propuestas y mecanismos en beneficio de la actividad económica liderada por mujeres, que tengan en consideración la exclusión de la mujer desde una perspectiva de género, que reconozcan las brechas y las constantes dificultades existentes para que las mujeres puedan acceder a la oferta institucional. En este sentido, la exposición de motivos de la Ley 2125 de 2021 dispone que en los programas de fomento al desarrollo empresarial femenino no garantizan la participación femenina a nivel nacional ni territorial[7]. Por ejemplo, se resalta que los emprendimientos no son los más sólidos del presupuesto total de la inversión. Para el 2021, el presupuesto asignado fue de 1,72 billones de pesos, siendo apenas el 2,9% del presupuesto de inversión de la Nación[8].

En atención a esta situación, 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 con esto, dentro del capítulo de compras públicas se incluyó una norma tendiente a la implementación de criterios diferenciales en favor de los emprendimientos y empresas de mujeres, dentro de los procesos de contratación competitivos adelantados por las entidades estatales–exceptuadas y no exceptuadas–. Ante la persistencia de los problemas por la inequidad, la implementación de estos criterios

[7] 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. Disponible en línea: https://www.camara.gov.co/emprendimiento-mujer. p.3.

[8] Ibídem., p. 3.

diferenciales se ofrece como una medida útil para incentivar el fortalecimiento de los emprendimientos y empresas de mujeres.

Ante este panorama, para determinar los términos en los que deben ser implementados 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 empresa de mujeres establecida en el Decreto 1082 de 2015, modificado por el Decreto 1860 de 2021. Para ello, debe señalarse que en América Latina ha alcanzado un nivel cercano a la igualdad en la salud y educación. Sin embargo, tiene inequidades en lo relativo a la participación económica femenina. En 2010, según el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), las empresas de propiedad femenina registraron, en promedio, menores beneficios y baja productividad del trabajo que las que pertenecen a hombres[9]. De igual forma, según datos analizados por Powers y Magnoni[10], en todos los sectores económicos que estudiaron, la proporción de las utilidades mensuales promedio respecto de las ventas es de doce punto seis por ciento [12.6%] para las empresas de mujeres y catorce punto seis por ciento [14.6%] para las empresas de hombres. En torno a este tema, la OCDE, las mujeres tienen menos probabilidades de emprender negocios, y las empresas propiedad de mujeres tienden a ganar menos que las de los hombres[11]. 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"[12].

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 2021, el Departamento Nacional de Estadística –DANE– presentó en la Encuesta de Micronegocios que hay una existencia de 5.780.623 propietarios(as) de micronegocios, de los cuales el sesenta y tres por ciento [63,0%] eran hombres y treinta y siete por ciento [37,0%] mujeres. En las cabeceras municipales, los propietarios hombres representaron el cincuenta y nueve punto siete por ciento [59,7%] del total y, en los centros poblados y ruralidad dispersa el setenta punto seis por ciento [70,6%]. En contraste, las mujeres propietarias de micronegocios representaron el cuarenta punto tres por ciento [40,3%] del total en las cabeceras municipales y el veintinueve punto cuatro por ciento [29,4%] en los centros poblados y ruralidad dispersa (Cuadro A1.12 – Total nacional)[13].

---

[9] Ibídem. p. 6.

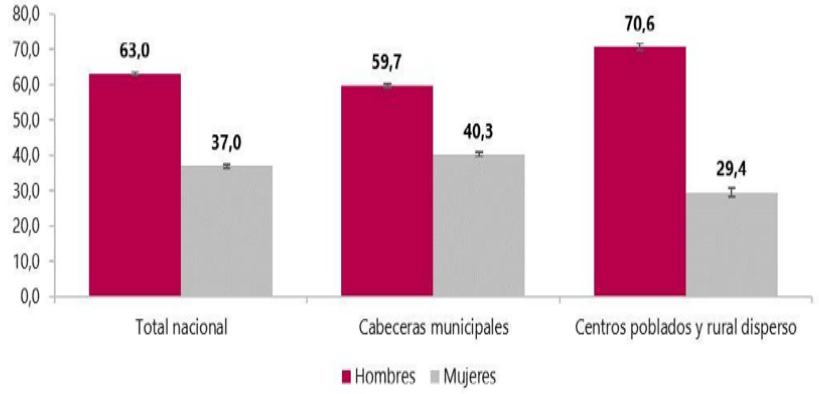
[10] POWERS, Jennifer; y MAGNONI, Barbara. Dueña de tu propia empresa: Identificación, análisis y superación de las limitaciones a las pequeñas empresas de las mujeres en América Latina y el Caribe. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, 2010. p. 63.

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

[12] Ibídem. p. 3.

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

Gráfico 3. Distribución de propietarios según sexo (Porcentaje) Total Nacional



Fuente: DANE, EMICRON.

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

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

En razón a las gráficas anteriormente expuestas es viable señalar que, efectivamente la participación de las mujeres en la constitución de empresas no ha sido significativa, en comparación con las creadas por los hombres. En otras palabras, los propietarios de los micronegocios en su mayoría son hombres, y, por lo tanto, resulta fundamental prever criterios diferenciales en favor de los emprendimientos y empresas de mujeres que fortalezca la participación de estas empresas en el Sistema de Compras Públicas.

Ahora bien, a nivel nacional, las propietarias de micronegocios aumentaron el dos punto siete por ciento [2,7%] entre el 2020 y 2021. Así mismo, los propietarios hombres se incrementaron el dos punto seis por ciento [2,6%] en el mismo periodo[14].

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

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

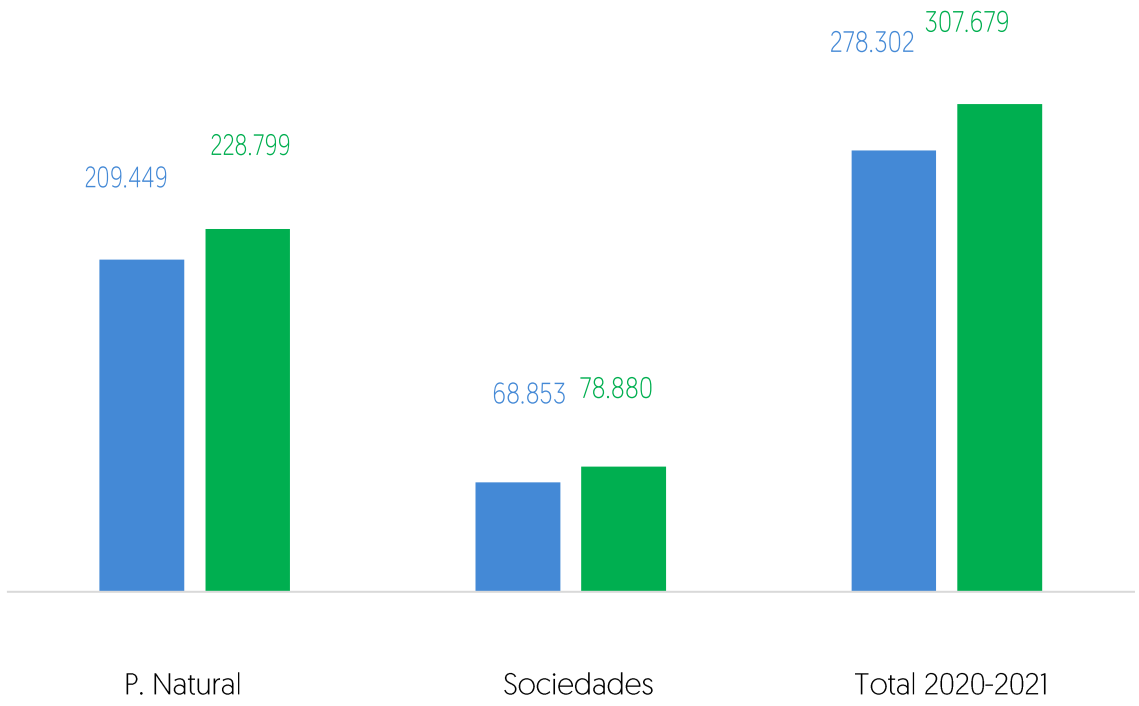
[15]

[14] Ibídem., p. 12.

[15] Fuente: DANE, EMICRON. El dominio total nacional no incluye la población de los departamentos de Amazonas, Arauca, Casanare, Guainía, Guaviare, Putumayo, Vaupés y Vichada.

Por su parte, la Red de Cámaras de Comercio –Confecámaras– presentó un informe de Dinámica de Creación de Empresas, que analiza el comportamiento de la constitución de sociedades y matrícula de personas naturales entre enero y diciembre de 2021. La fuente de informe reportadas es 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. En esta línea, entre enero y diciembre de 2021 se crearon 307.679 unidades productivas, diez punto seis por ciento [10,6%] más que en el mismo periodo de 2020, cuando se ubicaron en 278.302. Del total de unidades registradas, setenta y cuatro punto cuatro por ciento [74,4%] corresponden a personas naturales y veinticinco punto seis por ciento [25,6%] a sociedades[16].

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



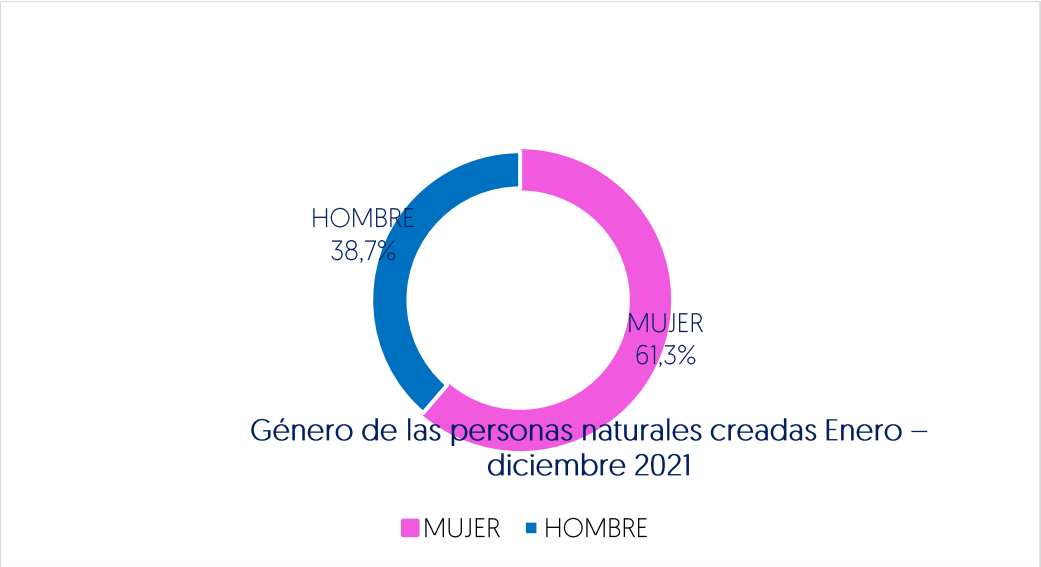
De las personas naturales creadas entre enero – diciembre de 2021, el sesenta y un punto tres por ciento [61,3%] fueron mujeres y el treinta y ocho punto siete por ciento [38,7%] hombres. Por su parte, en las sociedades creadas durante el mismo periodo, el veintitrés punto dos por ciento [23,2%] tiene una participación media – alta de las mujeres en el capital[17]

Datos expandidos con proyecciones de población elaboradas con base en los resultados del CNPV 2018. P.p.: Puntos porcentuales.

[16] Confecamaras. Dinámica de creación de empresas en Colombia. Enero – diciembre de 2021. Disponible en el siguiente link: https://cutt.ly/0G6oUX6, p. 2.

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

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



[18]

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

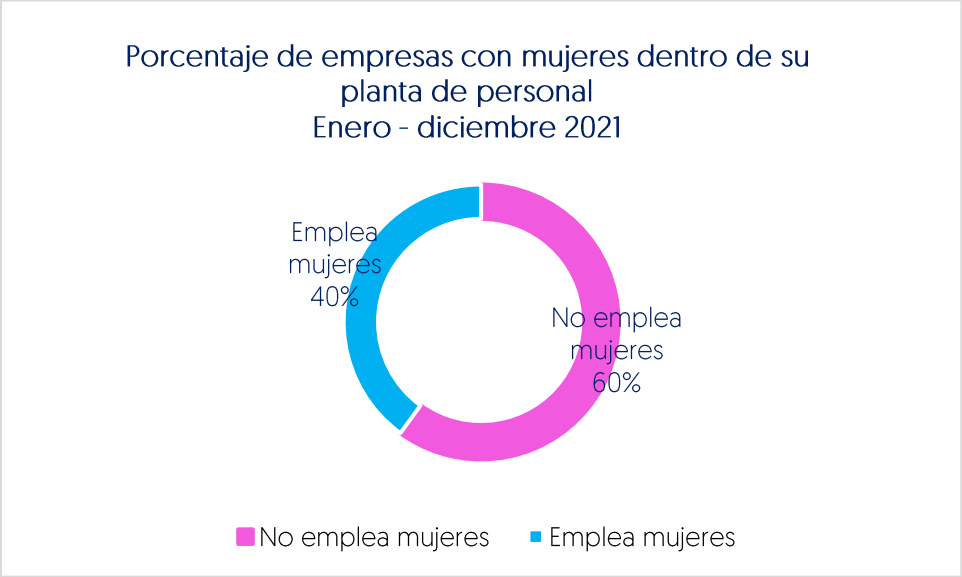
[19]

Fuente: RUES – Registro Único Empresarial y Social.

[18] Fuente RUES – Registro Único Empresarial y Social
[19] Fuente RUES – Registro Único Empresarial y Social

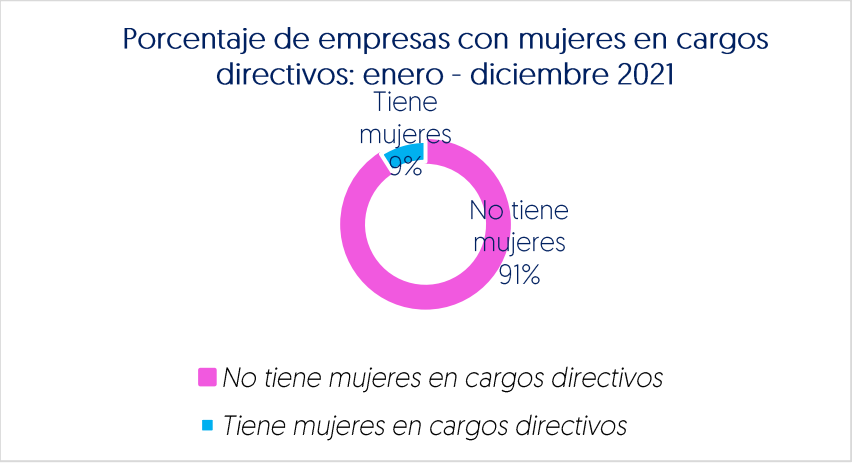
Así mismo, Confecámaras señala que de acuerdo con la información del RUES, el cincuenta y dos punto dos por ciento [52,2%] de las empresas creadas entre enero y diciembre de 2021 se constituyeron creando al menos un empleo. De estas empresas, como se observa en el Gráfico 6, el cuarenta por ciento [40%] tiene mujeres dentro de su planta de personal y, como se ve en el Gráfico 6, el nueve por ciento [9%] tiene mujeres ocupando cargos directivos[20].

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



[21]

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



[20] Ibidem, p. 9.
[21] Fuente RUES – Registro Único Empresarial y Social

De acuerdo con las gráficas expuestas, en el año 2021 se constituyeron en su mayoría empresas creadas por personas naturales que son mujeres. Esto significa que en el último año se está fortaleciendo la creación de los emprendimientos y empresas de mujeres. En todo caso, es importante resaltar que, si bien se están creando empresas por parte de mujeres, en la participación en la planta del personal y para ocupar los cargos directivos su participación no ha sido la más significante en comparación con la de los hombres.

Ante este panorama, es evidente que tanto la Ley 2069 de 2020 como su Decreto reglamentario 1860 de 2021 buscan lograr 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 se busca equilibrar las condiciones en los emprendimientos y empresas lideradas por mujeres, y así fortalecerlas mediante la inserción en el mercado de la contratación y compras públicas. De igual manera, debe resaltarse 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 –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 creación de una política para el emprendimiento femenino.

Teniendo en cuenta estos antecedentes y la información presentada, es evidente la necesidad de crear criterios diferenciales en favor de los emprendimientos y empresas de mujeres en los documentos tipo 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 las plantas de personal de las empresas 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 en favor de las Mipyme y/o emprendimiento y empresas de mujeres

Según lo expuesto en la justificación del proyecto de ley que posteriormente se convirtió en la Ley 2069 de 2020[22], dentro de las barreras que enfrentan las Mipyme para acceder a contratos estatales se encuentra la complejidad de los procedimientos para participar en ellos, los requerimientos de alta calificación, la necesidad de proveer garantías para participar en licitaciones y la falta de estándares técnicos y de calidad para competir en el sistema de compras públicas[23]. Teniendo en cuenta tales circunstancias y la necesidad de integrar a las Mipyme en el sistema de compras públicas, los criterios

22 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

23 Gaceta del Congreso 959 del 19 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.

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 su aplicación busca garantizar que estas puedan vincularse como proveedores al mercado de compras públicas. A 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 selección[24].

Dada la importancia que reviste la incorporación de los requisitos habilitantes diferenciales en favor de las Mipyme para promover su inclusión en la contratación estatal, tal y como se explicó en el Capítulo I, resulta necesario que los documentos tipo se ajusten al régimen dispuesto por la Ley 2069 de 2020 y el Decreto 1860 de 2021, y, en consecuencia, es fundamental incluir criterios diferenciales que contribuyan a lograr los fines de las normas antes citadas.

De manera análoga a lo realizado 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 que la inequidad que se presenta respecto de la actividad económica liderada por hombres[25]. En consecuencia, al fijarse criterios diferenciales que favorezcan a los emprendimientos y empresas de mujeres además de promover la inclusión de estas en el mercado de compras públicas, se incentiva la creación de este tipo de empresas y le da mayor importancia al rol que desempeñan las mujeres dentro del tejido empresarial.

De acuerdo con lo anterior, uno de los fines principales de la Ley 2069 de 2020 y el Decreto 1860 de 2021 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. En desarrollo de este propósito, en el presente capítulo se explicarán las razones que justifican la escogencia de ciertos requisitos habilitantes diferenciales en favor de las Mipyme, emprendimientos y empresas de mujeres en los documentos tipo para los proyectos de interventoría de obra pública de infraestructura de transporte.

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

El artículo 31 de la Ley 2069 de 2020 habilita a las entidades estatales para incluir en los documentos del proceso requisitos habilitantes diferenciales y puntajes adicionales en favor de las Mipyme, con el propósito de incentivar su participación en el Sistema de Compras Públicas y contratación estatal. 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, mediante el cual se reglamentan los criterios diferenciales para Mipyme, señala 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

[24] 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**

[25] Gaceta del Congreso 959 del 19 de septiembre de 2020. p. 2.

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 alguno o algunos de los cinco (5) criterios enunciados, sin que sea obligatorio hacer uso de todos los criterios.

Desde la perspectiva de la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente como ente rector de la contratación pública, y estructurador de documentos tipo de aplicación obligatoria, resulta indispensable implementar en los pliegos tipo de interventoría de obra pública de infraestructura de transporte criterios diferenciales en favor de las Mipyme. Para tales efectos, se hace necesario incorporar reglas objetivas que garanticen una aplicación uniforme de los criterios y así evitar que los mismos queden al amparo de la discrecionalidad, y a su vez precaver eventuales interpretaciones o aplicaciones de criterios diferenciales que no estén acordes con los propósitos perseguidos por estos incentivos contractuales y las normas que los sustentan.

En virtud de lo anterior, esta Agencia realizó un análisis para determinar la viabilidad y oportunidad de incluir en los documentos tipo requisitos habilitantes diferenciales acordes con alguno o algunos de los aspectos enunciados en el artículo 2.2.1.2.4.2.18 del Decreto 1082 de 2015. Tras el análisis realizado se escogieron los siguientes criterios para incluir requisitos habilitantes diferenciales en favor de la las Mipyme: 1) Número de contratos aportados para acreditar la experiencia; 2) Índices de capacidad financiera e; 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 Proceso de Contratación», expedido por esta Agencia, la experiencia requerida en un proceso de contratación debe ser adecuada, es decir, afín al tipo de actividades previstas en el objeto del contrato a celebrar, y proporcional, lo que traduce que tenga relación con el alcance, la cuantía y complejidad del contrato[26]. Esto significa 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, se pretende garantizar 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 ha observado que las Mipyme requieren un mayor número de

[26] 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.

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 no muy superiores, sin que esto implique que no cuentan con el conocimiento debido para desarrollar una actividad, como quieran que también es posible adquirir dicho conocimiento en el marco de la ejecución de contratos con menor valor.

Se considera entonces que, permitir que se acredite la experiencia con un mayor número de contratos es un criterio diferencial objetivo, proporcional y razonable para los proponentes que acrediten la calidad de Mipyme, con el fin de que estos logren demostrar la experiencia mínima requerida y así puedan participar 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 a través de un número de contratos que sobrepasa el máximo permitido por los documentos tipo. 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 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 acreditar la experiencia exigida, contrario sensu, si se les permite presentar 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 la presentación de un contrato adicional para lograr su acreditación.

Permitiéndole a estas empresas que presentar un número mayor de contratos se pretende reducir la desigualdad que puede representar para las Mipyme el hecho de que se les exija 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 desarrollar el objeto contractual.

Es conveniente resaltar que, una de las principales modificaciones realizadas a los documentos tipo, con ocasión a la expedición del Decreto 1860 de 2021, fue reducir el número de contratos para acreditar la experiencia, debido a que ya no serían seis (6) contratos, sino solo cinco (5). Esto implica que para las grandes empresas acreditar la experiencia resulta mucho más difícil, en comparación con las Mipyme. Por tanto, se demuestra que el criterio habilitante diferencial permite promover la participación de las Mipyme en el sistema de compras públicas, y, en consecuencia, se garantiza el propósito buscado por el legislador con la expedición de la Ley 2069 de 2020.

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[27].

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[28]. Esto denota como los indicadores mencionados están relacionados con la salud financiera y las condiciones económicas de los proponentes, de lo cual se puede concluir que es mucho más difícil para una Mipyme cumplir con los indicadores de capacidad financiera que para las grandes empresas. Nótese que, desde su misma concepción, las Mipyme[29] 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[30], lo cual dificulta que tengan suficientes fuentes de financiamiento. Incluso, la misma exposición de motivos de la Ley 2069 de 2020 hace referencia a las limitaciones de este tipo de empresas para obtener financiamiento, de allí que en dicha norma se le dedicara un capítulo a este aspecto.

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 no cuentan con el capital de trabajo para acceder a contratos y financiar las

[27] Ibidem.: https://cutt.ly/FG6vJVa, p. 15.

[28] Ibidem. https://cutt.ly/FG6vJVa, p. 15.

[29] Ley 905 de 2004. Artículo 2. El artículo 2 de la Ley 590 de 2000 quedará así**:** Para ser reconocidas como Mipyme, las empresas deben cumplir necesariamente con los siguientes parámetros de clasificación:

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

[30] Colombia FINTECH. El 62% de las pymes colombianas no tiene acceso a financiamiento. https://colombiafintech.co/lineaDeTiempo/articulo/el-62-de-las-pymes-colombianas-no-tiene-acceso-a-financiamiento

necesidades de capital con cargo a los contratos que firmará[31]. Así las cosas, resulta pertinente y adecuado para cumplir con los objetivos de la Ley 2069 de 2020 y el Decreto 1860 de 2021 flexibilizar los indicadores financieros en favor de las Mipyme, sin descuidar el objeto principal de estos requisitos que no es otro que garantizar la aptitud financiera de los proponentes para la eventual ejecución del contrato.

Según indica el «Manual para determinar y verificar los requisitos habilitantes en los Proceso 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 obra pública de infraestructura de transporte, 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 está rentable[32]..

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[33].

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 y se asegura que los proponentes habilitados que ostenten la calidad de Mipyme tienen 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 en

[31] Congreso de la República de Colombia. Gaceta del Congreso 959 del 21 de septiembre de 2020.Tràmite en Senado 161/20 Cámara 122/20. Disponible en el siguiente link: https://cutt.ly/hG6l2KU

[32] Ibidem. https://cutt.ly/FG6vJVa, p. 18.

[33] Ibidem. https://cutt.ly/FG6vJVa, p. 18.

este criterio se pretende lograr que no sean excluidos aquellos proponentes que tengan la calidad de Mipyme que, aunque para un criterio tenga un menor desempeño en comparación con el resto de las empresas, sí tienen la capacidad de participar en el proceso de contratación y ejecutar el contrato.

Esta Agencia, con base en el análisis de las empresas de los sectores antes referenciados, considera que en los documentos tipo se pueden adoptar indicadores de capacidad organizacional más flexibles para favorecer a las Mipyme[34]. De esta forma se supera una de las grandes barreras que dificulta la participación de las micro, pequeñas y medianas empresas en el sistema de compras públicas, como es la exigencia de requisitos de alta complejidad.

Como se expondrá en el Capítulo III de este documento, la Agencia realizó un estudio técnico de las empresas, grandes, medianas, pequeñas y micro, que conforman el sector de interventoría de obra pública de infraestructura de transporte a fin de establecer indicadores organizacionales que se ajusten con la realidad empresarial del país y que le abrieran paso a la inclusión de las Mipyme en los procesos contractuales, propendiendo 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 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 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 ofertapara establecer requisitos habilitantes diferenciales a favor de la Mipyme, la Agencia luego de un análisis acucioso de la pertinencia de incluir o no incluir factores diferenciales en cada uno de los criterios enunciados, concluyó inoportuno incluir criterios diferenciales en algunos de ellos, bien sea porque podrían representar un riesgo para las entidades estatales o bien porque no aportaban mayores ventajas para el grupo que se pretende favorecer con estas medidas. En consideración a esto, en la modificación de los documentos tipo no se incluyeron criterios diferenciales a favor de las Mipyme respecto de los siguientes criterios: i) tiempo de experiencia y ii) valor de la garantía de seriedad de la oferta.

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

[34] 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».

2.2.1 Tiempo de experiencia

En los documentos tipo para determinar los requisitos mínimos de experiencia aplicables a un proceso de contratación, las entidades, de acuerdo con el alcance del proyecto y el objeto a ejecutar, los define según lo definido en la «Matriz – Experiencia». Las condiciones de experiencia general y específica se fijan de acuerdo con el alcance del proyecto a ejecutar y los lineamientos definidos por esta Agencia.

Como lo ha señalado esta Agencia[35], 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 de acuerdo con 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. 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 a la experiencia especifica, los requisitos estandarizados en las matrices de experiencia están configurados 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 proponte ha ejecutado actividades en las que se han intervenido determinados porcentajes de longitud, área o volumen.

Conforme con lo anterior, en los documentos tipo 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, mas no al tiempo durante el cual el proponente ha desarrollado una determinada actividad. Por lo anterior, en los documentos tipo se prefirió fijar criterios diferenciales en favor de las Mipyme respecto al número de contratos con los cuales el proponente acredita su experiencia y no el tiempo de la experiencia, en la medida que lo que se 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.

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 al principio de irrevocabilidad de la oferta, caso en el cual los proponentes que pierdan interés en la adjudicación resarcirán los perjuicios

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

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 esto pondría en desventaja a los demás oferentes en perjuicio de los principios de igualdad y buena fe.

Conforme a 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 reglamenta varios aspectos con los que debe cumplir la garantía de seriedad. El artículo 2.2.1.2.3.1.9 del Decreto 1082 de 2015 define la cobertura en términos de monto y tiempo, disponiendo 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, dispone que tendrá un monto igual o superior al diez por ciento (10%) del valor de la oferta, constituyendo la suma mínima que la entidad puede establecer para cumplir la exigencia, sin perjuicio de que requiera un valor 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 y, por tanto, el desconocimiento de las expectativas legitimas de la Administración autoriza la reparación de los perjuicios sufridos. El plazo de cobertura delimita directamente el periodo de vigencia de la oferta[36].

Si bien 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 las Mipyme, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente no considera conveniente fijarlo en los documentos tipo para los proyectos de interventoría de obra pública de infraestructura de transporte, en la medida en que con ello 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 se procede a explicar.

Tal como fue expuesto en las líneas anteriores, el Decreto 1082 de 2015 establece que el valor 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 ceñirse a lo ordenado en la norma, razón por la cual no se podría fijar un porcentaje inferior al diez por ciento (10%) del valor de la garantía de seriedad de la oferta 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. No obstante, esta Agencia ve desproporcional e inconveniente este planteamiento por las siguientes razones: i) Aun cuando en la Justificación del Proyecto de Ley, que posteriormente se convirtió en la Ley 2069 de 2020, y en la memoria justificativa del Decreto 1860 de 2021 se hizo hincapié en la necesidad de reducir los costos de transacción de las Mipyme en su participación en los Procesos de Selección, lo cierto es que en

[36] 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

este caso no se puede reducir el valor de la garantía de seriedad de la oferta, dado que existe un mandato reglamentario que señala el valor mínimo que el proponente debe asegurar, por lo cual aun cuando se incluyera un requisito diferencial en relación con este aspecto no se estaría reduciendo ningún gasto para las Mipyme, pues se tiene que mantener el mismo porcentaje ya fijado en los documentos tipo, que es del diez por ciento (10%) del valor de la oferta; ii) contrario sensu, incluir un factor diferencial obligaría a fijar un porcentaje mayor respecto de las grandes empresas, lo cual podría afectar seriamente la pluralidad de oferentes al tiempo que desincentivaría la participación de las grandes empresas en los proceso de selección, al imponerles mayores costos y; iii) tampoco sería una ventaja para las Mipyme dentro de un proceso de selección dado que la garantía de seriedad de la oferta no es un factor ponderable.

Es importante mencionar que fijar un valor superior para las grandes empresas por el simple de hecho de crear un criterio diferencial respecto de las Mipyme sería crear una barrera injustificada para las grandes empresas, que podría derivar en que estas pierdan el interés en participar en el sistema de compras públicas, el cual constituye un impulsor de la economía. 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.

En conclusión, esta Agencia considera que fijando 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 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 los perjuicios sería distinto dependiendo de la calidad del oferente. En los proyectos de interventoría de obra pública, dada su magnitud y complejidad, se requieren que las garantías incluidas en el proceso de contratación asuman todos los perjuicios causados a la Administración, en caso de que no se suscriba 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 señala que 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, adicionado por el artículo 3 del Decreto 1860 de 2021, reglamenta los criterios diferenciales a favor de los emprendimientos y empresas de mujeres y señala 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 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 los criterios. Asimismo, se resalta del citado artículo, que en su inciso primero consagra que los criterios se incluirán de acuerdo con el estudio del sector que se realice.

Tal y como se señaló en los párrafos anteriores, el artículo 2.2.1.2.4.2.15 del Decreto 1082 de 2015, adicionado por el artículo 3 del Decreto 1860 de 2021, señala que, con la finalidad de beneficiar a los emprendimientos y empresas de mujeres, se establecerán condiciones más exigentes frente a los demás proponentes que concurran al procedimiento de selección que no ostenten tal condición[37].

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 criterios diferenciales, que asegure que a través de ellos se logre 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 fijarse como criterio el referido 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, a través del cual se promueve la inclusión 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, en efecto tienen el conocimiento y experticia suficientes para ejecutar los objetos contractuales.

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

Se considera que es un criterio diferencial objetivo, proporcional y razonable permitirles a los proponentes que acrediten la calidad de empresas y emprendimientos de mujeres presentar un mayor número de contratos que los permitidos a las empresas que no tengan tal condición, en la

[37] 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

medida que con ello 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, en la medida que los emprendimientos y empresas de mujeres podrán aportar un número menor de contratos. De esta forma 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.

Se reitera que, permitiéndole a los emprendimientos y empresas de mujeres que presenten un número mayor de contratos se pretende reducir las desigualdades que se presentan, 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 de incentivar su participación 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 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 de cada sector económico en los cuales se pretenden adoptar los documentos tipo a modificar. 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 criterios diferenciales respecto del tiempo de experiencia a favor de los emprendimientos y empresas de mujeres, en la medida en que las matrices de experiencia están diseñadas en torno al objeto a contratar y no al tiempo durante el cual el proponente ha desarrollado una determinada actividad. Por lo anterior, en los documentos tipo se prefirió fijar criterios diferenciales en favor de los emprendimientos y empresas de mujeres respecto al número de contratos mediante los cuales el proponente acredita su experiencia y no respecto del tiempo, en la medida en que lo que se exige para habilitarse en el proceso es la acreditación que la sumatoria de 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.

Conforme a lo anterior, la acreditación del requisito habilitante de experiencia en los procesos de selección adelantados con documentos tipo se realiza a través 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, la acreditación 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.

2.4.2 Índices de capacidad financiera

Sobre este aspecto es importante mencionar que, si bien esta Agencia considera que flexibilizar los índices de capacidad financiera para un determinado grupo, como lo son las Mipyme o los emprendimientos y empresas de mujeres, es una acción afirmativa eficaz para aumentar su incorporación y participación en el sistema de compras públicas, lo cierto es que el mismo artículo 2.2.1.2.4.2.15 del Decreto 1082 de 2015 señala que los requisitos deberán fijarse respetando las condiciones habilitantes requeridas para el cumplimiento adecuado del contrato y de acuerdo con los resultados del análisis del sector. En el caso de los emprendimientos y empresas de mujeres, por ser una categoría introducida recientemente en el sistema de compras públicas y contratación estatal, no hay suficiente información sobre este tipo de emprendimientos y empresas que encajen dentro de esta definición, que permitan realizar un análisis adecuado de sus estados financieros en orden de definir los índices de capacidad financiera ajustados a la realidad empresarial del país y que permitan concluir que con ellos se beneficiaran los emprendimiento y empresas de mujeres. Asimismo, tampoco será posible analizar 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 poder recolectar la información financiera suficiente de estas empresas, para fijar indicadores adecuados y proporcionales. No obstante, esto no excluye que en el futuro puedan ser fijados criterios diferenciales a favor de los emprendimientos y empresas de mujeres, 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 en los estados financieros de estas empresas que entran en esta clasificación, de acuerdo con la definición que trae el artículo 2.2.1.2.4.2.14. del Decreto 1860 de 2020.

Dado lo anterior, en la modificación a los documentos tipo se consideró no ser pertinente implementar este criterio sin tener el suficiente soporte que permita establecer indicadores que le garanticen a las entidades estatales que el futuro contratista tiene las condiciones de cumplir con el objeto contractual.

2.4.4 Valor de garantía de seriedad de la oferta

Si bien 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. Conforme fue expuesto al hacer el análisis respecto de la Mipyme, los documentos tipo 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. Así las cosas, si se quisiera incluir un factor diferencial en favor de los emprendimientos y empresas de mujeres respecto de la garantía de seriedad de la oferta lo que procedería sería fijar un porcentaje mayor del valor de la garantía para aquellos proponentes que no ostenten tal calidad. No obstante, esta Agencia ve desproporcionado respecto de los demás proponentes que no acrediten la calidad de emprendimiento o empresa de mujeres aumentar el porcentaje del valor de la garantía en mención, en la medida en que con ello se estarían incrementando los costos de transacción de los oferentes en los procesos de selección, lo cual podría afectar seriamente la pluralidad de oferentes en los procesos de selección al tiempo que desincentivaría la participación en el sistema de compras públicas, el cual constituye un motor importante de la economía nacional.

Es importante mencionar que fijar un valor superior para los oferentes por el simple de hecho de crear un criterio diferencial respecto de los emprendimientos y empresas de mujeres sería crear 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 otras razones, pretende crear medidas que permitan acelerar la reactivación económica tras la crisis generada por el Covid-19, en ese caso 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, se debe buscar reducir esos costos-

Ahora bien, no se puede perder de vista que, para el caso de los emprendimientos y empresas de mujeres no se tiene certeza de qué porcentaje de estas empresas integran el sector empresarial del país, cuantas 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. Esta Agencia considera que fijando un criterio diferencial respecto del valor de la garantía de seriedad de la oferta entre los emprendimientos y empresas de mujeres y demás proponentes no se cumple el fin de la Ley de Emprendimiento y su decreto reglamentario, el cual no es otro que incentivar la participación de los emprendimientos y empresas de mujeres en el sistema de compras públicas, por el contrario, si podría desincentivar la participación en el sistema de compras públicas.

Finalmente, se debe reiterar que dada la importancia que tiene para las entidades estatales asegurar que los proponentes, de ser seleccionados van a suscribir el contrato, resulta inconveniente para los proyectos de obra pública fijar un criterio diferencial respecto del valor de la garantía de seriedad de la oferta, en la medida que, si se incluyera un porcentaje distinto respecto del valor de la oferta para emprendimientos y empresas de mujeres y ofertantes que no tengan tal calidad, el valor que asumiría

la aseguradora para el pago de los perjuicios sería distinto dependiendo de la calidad del oferente. En los proyectos de interventoría de obra pública, dada su magnitud y complejidad, se requieren que las garantías incluidas en el proceso de contratación suman todos los perjuicios causados, en caso de que no se suscriba el contrato.

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 cada sector y, por tanto, se definieron los índices de capacidad financiera y organizacional en favor de las Mipyme. De esta manera, se justifica que los índices establecidos son adecuados y proporcionales, al no afectar la pluralidad de oferentes. Lo anterior, debido a que la inclusión de estos índices de capacidad financiera y organizacional están soportados es un estudio técnico realizado con base a la información reportada en la herramienta financiera Emis Professional.

Al respecto, conviene precisar que este estudio se desarrolla de la siguiente manera. En primer lugar, en el aparte de "*extracción de la información de los estados financieros*" se explica la forma en la cual esta Agencia obtuvo la información relacionada con los estados financieros de las empresas participantes del sector de infraestructura de transporte, y, por tanto, cuantas empresas fueron objeto de estudio. En segundo lugar, en el acápite de "*desarrollo del estudio"* se explica que existió una depuración de la información, y, por tanto, se enuncian los criterios tenidos en cuenta para eliminar determinados datos. En tercer lugar, en el acápite *"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 permite identificar a las empresas que tienen la condición de Mipyme para el sector de interventoría de obra pública de infraestructura de transporte. Y, finalmente, se explicará el estudio efectuado para identificar los indicadores de capacidad financiera aplicables para las grandes empresas y las Mipyme en cada uno de los sectores.

Frente al particular es conveniente resaltar que en este estudio se realiza el análisis de los indicadores financieros y organizaciones en el sector de interventoría de infraestructura de transporte. Lo anterior en razón a que con fundamento en la expedición del Decreto 1860 de 2021 se modifica el contenido de los documentos tipo en este sector.

3.1 Extracción de la información de los estados financieros

Atendiendo el mandato del artículo 2.2.1.1.1.6.1 del Decreto 1082 de 2015, las entidades estatales deben hacer, durante la etapa de planeación, el análisis para conocer el sector relativo del proceso de contratación desde la perspectiva comercial, financiera, organizacional y de análisis de riesgos, entre otros[38]. En razón a este mandato legal, para determinar los valores aplicables a los índices de

[38] Decreto 1082 de 2015. «Artículo 2.2.1.1.1.6.1. Deber de análisis de las Entidades Estatales. La Entidad Estatal debe hacer, durante la etapa de planeación, el análisis necesario para conocer el sector relativo al objeto del Proceso de Contratación desde la perspectiva legal, comercial, financiera, organizacional, técnica, y de análisis de Riesgo. La Entidad Estatal debe dejar constancia de este análisis en los Documentos del Proceso».

capacidad financiera y organizacional, la entidad estatal debe analizar la información financiera de las potenciales empresas proveedoras del bien o servicio.

De acuerdo con lo anterior, para determinar los indicadores financieros y organizacionales en favor de las Mipyme se extrae la información financiera de las empresas del sector de interventoría de obra pública de infraestructura de transporte a nivel nacional mediante la herramienta financiera Emis Professional. Frente al particular es importante mencionar que se analizó el desempeño financiero, durante los años fiscales 2020 y 2021 de las empresas registradas ante la Superintendencia de Sociedades, filtrando los datos de acuerdo con el Código de Clasificación Industrial Internacional Uniforme – CIIU que contiene la información relacionada con actividades de obra pública en el sector mencionado. A continuación, se enuncian los códigos sujetos a análisis para los proyectos de interventoría de obra pública de infraestructura de transporte.

3.1.1 Sector de interventoría de obra pública infraestructura de transporte

Código CIIU	Descripción
4290	Construcción de otras obras de ingeniería civil
4330	Terminación y acabado de edificios y obras de ingeniería civil
4390	Otras actividades especializadas para la construcción de edificios y obras de ingeniería civil
4210	Construcción de carreteras y vías de ferrocarril

3.2 Desarrollo del estudio

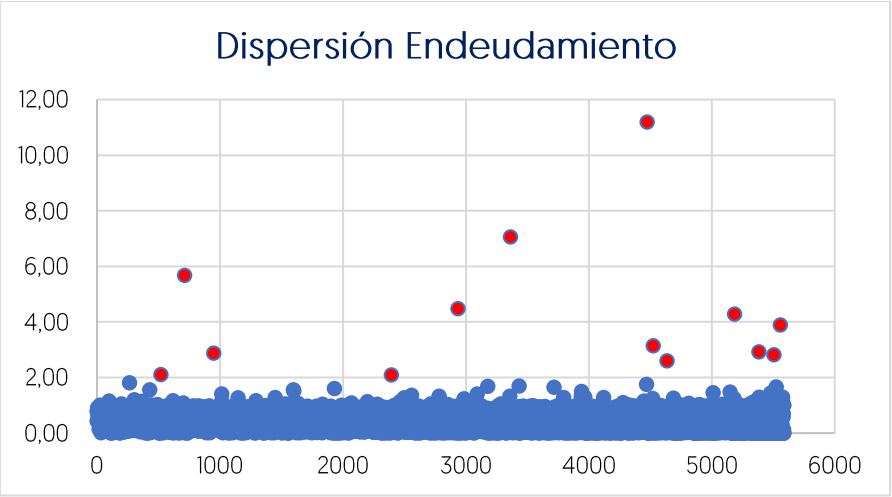
Para efectuar un adecuado análisis a los indicadores de capacidad financiera y organizacional de la información reportada por la plataforma Emis Profesional, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente decidió depurar los datos extraídos y, por lo tanto, no tuvo en cuenta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

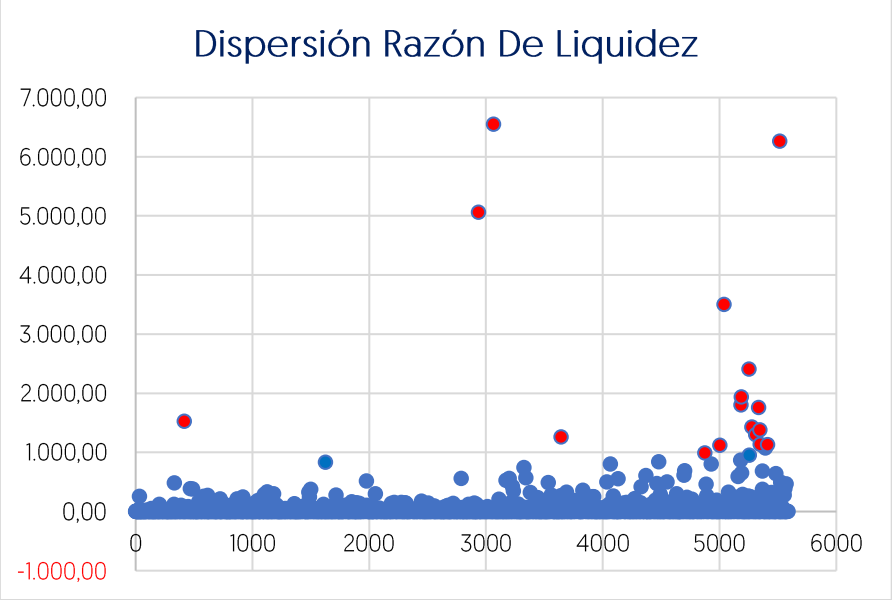
- Empresas con año fiscal en años anteriores a 2020, ya que solo se tiene en cuenta el desempeño financiero del sector a corte de diciembre de 2020.
- Empresas que no hayan reportado estados financieros del año inmediatamente anterior, de acuerdo con la actualización de la información que registran ante la Cámara de Comercio.
- Empresas que en su estatus operacional presentaran estados como: i) bajo investigación legal, ii) cerrada y iii) en liquidación.
- Empresas que no registren con valores en los campos de: total de patrimonio y total ingreso operativo.
- Valores extremos en los indicadores que afectan el promedio real, tal y como se evidencia en los siguientes gráficos de dispersión, debido a que existen empresas con indicadores

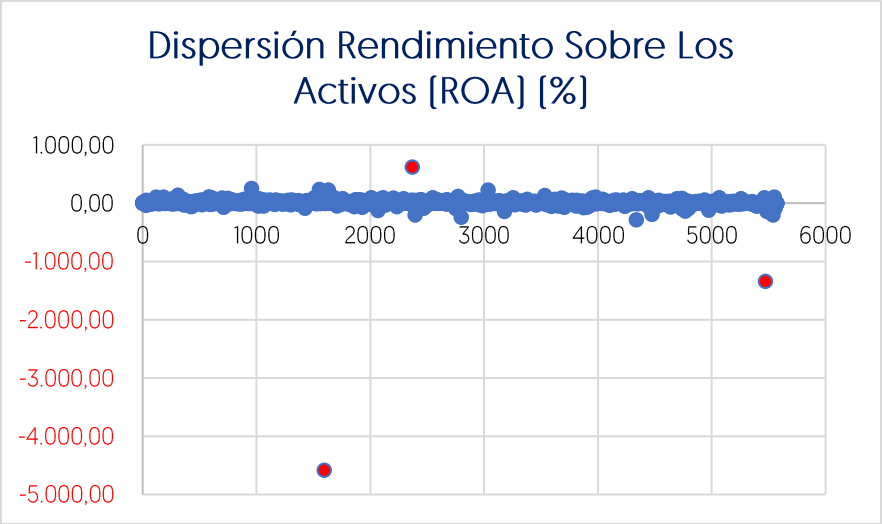
excesivamente altos o valores negativos con relación a la mayoría de las empresas del sector de interventoría de infraestructura de transporte.

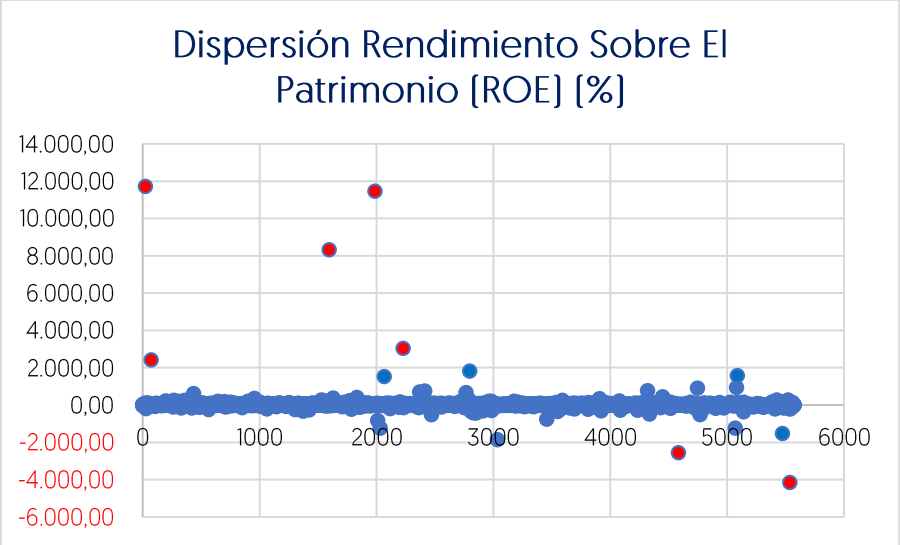
A continuación, se explicará el análisis efectuado al sector objeto de estudio, esto es el de interventoría de infraestructura de transporte, y, en consecuencia, se determinará el número de empresas que fueron objeto de estudio para este sector. En el siguiente numeral se presentan diferentes gráficas a partir de las cuales en color rojo se identifican aquellos datos atípicos de acuerdo con los cuatro (4) criterios explicados anteriormente y, que, por lo tanto, fueron excluidos para el análisis efectuado por esta Agencia.

3.2.1 Sector de interventoría de infraestructura de transporte









Una vez depurada la información, se evidencia una muestra total de dos mil ochocientas veinte [2.820] empresas que prestan servicios a los proyectos de interventoría de obra pública de infraestructura de transporte a nivel nacional, y sobre las cuales se efectuó el análisis de los indicadores que se presentan en este estudio. Al respecto es conveniente recordar que en color rojo se identifican aquellos datos que fueron excluidos del estudio.

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

Con el fin de determinar los requisitos habilitantes diferenciales relacionados con los índices de capacidad financiera y los índices de capacidad organizacional en favor de las Mipyme, es necesario identificar de las dos mil ochocientas veinte [2.820] empresas del sector de interventoría de transporte tienen la condición de Mipyme. En este sentido, el artículo 1 del *Decreto 957 de 2019*, normativa que adiciona el artículo 2.2.1.13.2.1. al Decreto 1074 de 2015, establece que: «para efectos de

la clasificación del tamaño empresarial se tendrá como criterio exclusivo los ingresos por actividades ordinarias anuales de la respectiva empresa»[39].

A su vez, es importante mencionar que el artículo 2.2.1.13.2.2 del Decreto 1074 de 2015 con base en el criterio de los ingresos por actividades ordinarias anuales definió rangos distintos para tres (3) sectores diferentes: i) manufacturero, ii) servicios y iii) comercio. Para el análisis en el sector de interventoría de infraestructura de transporte se determina el tamaño empresarial, en función de los rangos establecidos para el sector servicios, que se relacionan a continuación[40].

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

3.3.1 Sector de interventoría de infraestructura de transporte

Del análisis efectuado se determinó que en el sector de interventoría de infraestructura de transporte la participación de las microempresas es del cincuenta y dos por ciento (52%), de las pequeñas empresas es del veintinueve por ciento (29%) y de las medianas empresas es del doce por ciento (12%) de acuerdo con su nivel de ingresos operativos. Esto significa que el noventa y tres por ciento (93%) del total de las empresas pertenecientes al sector de interventoría de infraestructura de transporte tienen la condición de Mipyme y sólo el siete por ciento (7%) son grandes empresas, tal y como se muestra a continuación:

---

[39] Decreto 957 de 2019. Artículo 1. Adiciónese el Capítulo 13 al Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto número 1074 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Comercio. Industria y Turismo:

[...]

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

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

[40] Decreto 957 de 2019. Artículo 1. Adiciónese el Capítulo 13 al Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto número 1074 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Comercio. Industria y Turismo.

[...]

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

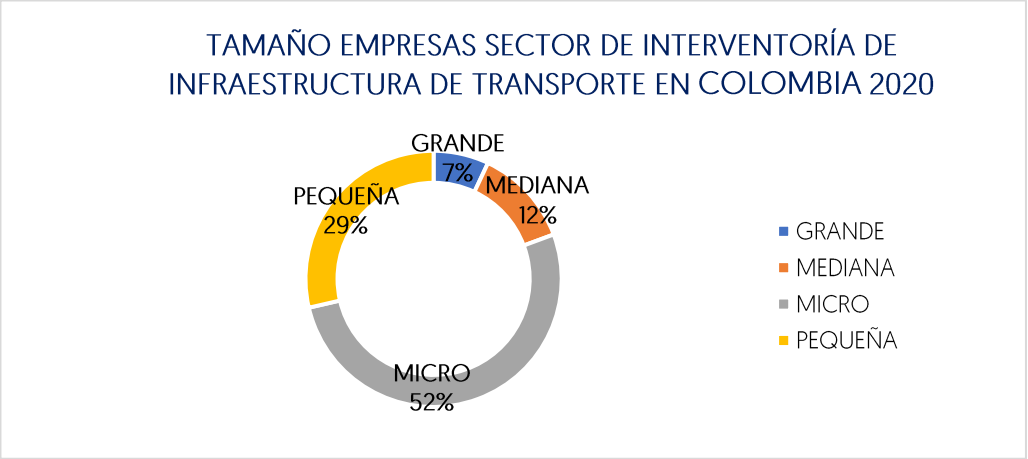
[...]

1. Para el sector servicios:

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

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

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



Conforme a lo anterior, se concluye que del análisis realizado a los eventuales proveedores que están registrados en la plataforma de EMIS se evidenció que para el sector de interventoría de infraestructura de transporte, las Mipyme son los potenciales proveedores de los bienes y servicios requeridos por las entidades estatales. Esto significa que estas empresas son las que tienen la capacidad para proveer de estos servicios de obra pública a las entidades estatales. A continuación, se explicará de manera detallada el cálculo de los indicadores financieros y organizacionales para las grandes empresas y las Mipyme en el sector objeto de estudio.

3.4 Análisis de los indicadores de capacidad financiera y organizacional

Determinado el tamaño de la muestra de las empresas objeto de análisis, así como el porcentaje de participación de las Mipyme en estos procesos de contratación, en este acápite se analizará los índices de capacidad financiera y organizacional aplicables a las grandes empresas y a las Mipyme en los documentos tipo de interventoría de obra pública de infraestructura de transporte. Este estudio se realiza a partir de un análisis comparativo de los indicadores de capacidad financiera y organizacional de las grandes empresas y las Mipyme, en el sector de interventoría de infraestructura de transporte, para explicar la forma en la cual se adoptaron los indicadores de capacidad financiera y organizacional más flexibles en favor de las Mipyme.

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

	TODAS LAS EMPRESAS				
	Índice de Liquidez	Endeudamiento	Razón de cobertura de intereses	Rentabilidad Patrimonio	Rentabilidad Activo
Mínimo	0,01	0,00	0,00	-15,36	-5,95
Promedio	28,96	0,42	-	4,18	2,18
Mediana	3,58	0,42	-	3,75	1,90
Máximo	6262,90	2,92	0,00	17,00	6,99

Índice de Liquidez	
Percentil	Valor
0,1	1,13
0,2	1,52
0,3	2,01
0,4	2,62
0,5	3,58
0,6	5,25
0,7	8,36
0,8	14,81
0,9	39,25
1	6262,90

Endeudamiento	
Percentil	Valor
0,1	0,05
0,2	0,15
0,3	0,25
0,4	0,33
0,5	0,42
0,6	0,49
0,7	0,58
0,8	0,65
0,9	0,78
1	2,92

Rentabilidad Patrimonio	
Percentil	Valor
0,1	0,04
0,2	0,83
0,3	1,66
0,4	2,60
0,5	3,75
0,6	4,94
0,7	6,32
0,8	7,88
0,9	10,74
1	17,00

Rentabilidad Activo	
Percentil	Valor
0,1	0,02
0,2	0,39
0,3	0,88
0,4	1,36
0,5	1,90
0,6	2,64
0,7	3,35
0,8	4,40
0,9	5,50
1	6,99

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

- Índice de liquidez: El índice de liquidez promedio para las empresas se ubica en torno a veintiocho punto noventa y seis (28,96). Esto significa que la proporción de activos corrientes es aproximadamente veintinueve (29) veces mayor a la de pasivos corrientes. Teniendo en cuenta que la mayoría de las empresas tienen un índice de liquidez ubicado en el rango entre uno punto trece (1,13) y el uno punto cincuenta y dos (1,52); y, además como no es conveniente que este índice sea menor a uno –ya que implicaría pasivos corrientes mayores–; se establece que el índice de liquidez sea mayor o igual a 1,13.

  Lo anterior indica que el valor definido garantiza la participación del noventa por ciento (90%) de las empresas del sector, lo que corresponde a 2,538 empresas de la submuestra.

- Índice de Endeudamiento: El promedio de las empresas en relación con el índice de endeudamiento es del cuarenta y dos por ciento (42%). Esto significa que la proporción de pasivos totales respecto los totales activos es un poco menos de la mitad.

Ahora bien, teniendo en cuenta que la mayoría de las empresas están en los niveles de setenta y ocho por ciento (78%) y el sesenta y cinco por ciento (65%); y que el índice de endeudamiento debe ser siempre menor que uno (implicaría mayor proporción de pasivos respecto a los activos), se concluye que un nivel adecuado de endeudamiento seria del setenta y ocho por ciento (78%) del total de activos. En este sentido, efectivamente este porcentaje garantiza la participación del noventa por ciento (90%) de las empresas del sector, que corresponde a 2,538 empresas de la submuestra.

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

- Rentabilidad sobre patrimonio: El promedio de las empresas en relación con la rentabilidad sobre patrimonio es del 4,18

  Teniendo en cuenta que la mayoría de las empresas están en los niveles entre el 0,04 y 0,83; y que el índice la rentabilidad sobre el patrimonio debe ser positiva (mayor o igual a cero), se concluye que un nivel adecuado sería del 0,04 el cual es inferior al promedio calculado y exige que como mínimo la empresa genere un crecimiento del patrimonio de 4% por cada peso invertido. En este sentido, un nivel mínimo de 0,04 permite la participación del noventa por ciento (90%) de las empresas.

- Rentabilidad sobre activos: El promedio de las empresas en relación con la rentabilidad sobre activos es del 2,18.

  Ahora, teniendo en cuenta que la mayoría de las empresas están dentro del rango entre el 0,02 y el 0,39; y que la rentabilidad sobre activos debe ser positiva (mayor o igual a cero), se concluye que un nivel adecuado sería del 0,02 el cual es inferior al promedio calculado y exige que como mínimo la empresa genere un crecimiento del activo de dos por ciento (2%) por cada peso invertido. En este sentido, un nivel mínimo de 0,02 permite la participación del noventa por ciento (90%) de las empresas.

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

De acuerdo con el análisis realizado en el sector de interventoría de infraestructura de transporte se evidenció que, de las dos mil ochocientas veinte [2.820] empresas, de acuerdo con los rangos definidos para el sector servicios en el artículo 2.2.1.13.2.2. del Decreto 1074 de 2015, ciento noventa y siete [197] son grandes empresas. En las siguientes tablas se discrimina el valor mínimo, el promedio, la mediana y el máximo; así como los datos clasificados por percentiles en relación con estas empresas.

En todo caso, es conveniente resaltar que, para el indicador de capital de trabajo no se realizó el análisis teniendo en cuenta que el valor concertado se encuentra definido en el documento base de los documentos tipo.

	GRANDES EMPRESAS				
	Índice de Liquidez	Endeudamiento	Razón de cobertura de intereses	Rentabilidad Patrimonio	Rentabilidad Activo
Mínimo	0,59	0,00	0,00	-13,54	-5,20
Promedio	7,51	0,54	-	5,23	2,43
Mediana	2,32	0,54	-	5,33	2,36
Máximo	483,13	0,97	0,00	17,00	6,95

Índice de liquidez	
Percentil	Valor
0,1	1,11
0,2	1,45
0,3	1,75
0,4	2,03
0,5	2,32
0,6	2,64
0,7	3,40
0,8	4,66
0,9	8,91
1	483,13

Endeudamiento	
Percentil	Valor
0,1	0,29
0,2	0,40
0,3	0,46
0,4	0,49
0,5	0,54
0,6	0,59
0,7	0,64
0,8	0,70
0,9	0,81
1	0,97

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

Rentabilidad Activo	
Percentil	Valor
0,1	-0,1
0,2	0,5
0,3	0,9
0,4	1,7
0,5	2,4
0,6	3,0
0,7	4,1
0,8	4,6
0,9	5,9
1	7,0

Rentabilidad Patrimonio	
Percentil	Valor
0,1	-1,0
0,2	1,2
0,3	2,6
0,4	4,1
0,5	5,3
0,6	6,9
0,7	8,8
0,8	10,2
0,9	11,7
1	17,0

- Índice de liquidez: El índice de liquidez promedio para las empresas se ubica en torno a siete punto cincuenta y uno (7,51). Esto significa que la proporción de activos corrientes es aproximadamente 8 veces mayor a la de pasivos corrientes. Además, teniendo en cuenta que la mayoría de las empresas tienen un índice de liquidez ubicado en el rango entre el uno punto once (1,11) y uno punto cuarenta y cinco (1,45); y además como no es conveniente que este índice sea menor a uno (implicaría pasivos corrientes mayores); se establece que el índice de liquidez sea mayor o igual a uno punto trece (1,13). Efectivamente este porcentaje garantiza la participación de más del ochenta por ciento (80%) de las empresas grandes del sector.

- Índice de Endeudamiento: El promedio de las empresas en relación con el índice de endeudamiento es del cincuenta y cuatro por ciento [54%]. Esto significa que la proporción de pasivos totales respecto los totales activos es un poco más de la mitad.

  Ahora, debido a que la mayoría de las empresas están en los niveles entre el ochenta y un por ciento [81%] y el setenta por ciento [70%]; y que el índice de endeudamiento debe ser siempre menor que uno (implicaría mayor proporción de pasivos respecto a los activos), se concluye que un nivel adecuado de endeudamiento seria del setenta por ciento [70%] de total de activos. Efectivamente este porcentaje garantiza la participación del ochenta por ciento [80%] de las empresas grandes del sector, que corresponde a 158 empresas de la submuestra.

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

- Rentabilidad sobre patrimonio. El promedio de las empresas en relación con la rentabilidad de patrimonio es del 5,23. Teniendo en cuenta que la mayoría de las empresas están en los niveles entre el -1,0 y 1,2 y que el índice de rentabilidad sobre patrimonio debe ser positivo, se concluye que un nivel adecuado sería del 0.04 que resulta inferior al promedio calculado y exige que como mínimo la empresa genere un crecimiento del patrimonio de cuatro por ciento [4%] por cada peso invertido.

- Rentabilidad sobre activos: El promedio de las empresas en relación con la rentabilidad sobre activos es del 2,43. Ahora, teniendo en cuenta que la mayoría de las empresas están dentro del rango entre el -0,1 y 0,5; y que el índice de rentabilidad sobre activos debe ser positivo, se concluye que un nivel adecuado sería del 0,02, que resulta inferior al promedio calculado y exige que como mínimo la empresa genere un crecimiento del activo de dos por ciento [2%] por cada peso invertido.

3.4.1.2 Análisis indicadores capacidad financiera y organizacional Mipyme – Sector transporte

De acuerdo con el análisis realizado en el sector de interventoría de infraestructura de transporte se demostró que, de las dos mil ochocientas veinte [2.820] empresas, de acuerdo con los rangos definidos para el sector servicios en el artículo 2.2.1.13.2.2. del Decreto 1074 de 2015, dos mil seiscientas veintitrés [2623] son Mipyme. En las siguientes tablas se discrimina el valor mínimo, el promedio, la mediana y el máximo; así como los datos clasificados por percentiles en relación con estas empresas.

	MIPYMES				
	Índice de Liquidez	Endeudamiento	Razón de cobertura de intereses	Rentabilidad Patrimonio	Rentabilidad Activo
Mínimo	0,01	0,00	0,00	-15,36	-5,95
Promedio	30,66	0,41	-	4,10	2,16
Mediana	3,82	0,39	-	3,66	1,86
Máximo	6262,90	2,92	0,00	16,99	6,99

Índice de Liquidez	
Percentil	Valor
0,1	1,13
0,2	1,53
0,3	2,05
0,4	2,74
0,5	3,82
0,6	5,60
0,7	8,97
0,8	16,38
0,9	42,77
1	6262,90

Endeudamiento	
Percentil	Valor
0,1	0,05
0,2	0,14
0,3	0,23
0,4	0,32
0,5	0,39
0,6	0,48
0,7	0,57
0,8	0,65
0,9	0,78
1	2,92

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

Rentabilidad Patrimonio	
Percentil	Valor
0,1	0,05
0,2	0,80
0,3	1,62
0,4	2,52
0,5	3,66
0,6	4,81
0,7	6,19
0,8	7,72
0,9	10,51
1	16,99

Rentabilidad Activo	
Percentil	Valor
0,1	0,02
0,2	0,38
0,3	0,88
0,4	1,33
0,5	1,86
0,6	2,61
0,7	3,29
0,8	4,36
0,9	5,47
1	6,99

- Índice de liquidez: El índice de liquidez promedio para las empresas se ubica en torno a 30,66. Esto significa que la proporción de activos corrientes es aproximadamente 31 veces mayor a la de pasivos corrientes.

  Además, teniendo en cuenta que la mayoría de las empresas tienen un índice de liquidez ubicado en el rango entre el 1,13 y el 1,53; y como no es conveniente que este índice sea menor a uno (implicaría pasivos corrientes mayores); se establece que el índice de liquidez sea mayor o igual a 1, con el fin de garantizar un criterio diferencial en favor de las Mipyme en relación con los indicadores financieros fijados para las grandes empresas.

- Índice de Endeudamiento: El promedio de las empresas en relación con el índice de endeudamiento es del cuarenta y un por ciento (41%). En otras palabras, esto significa que la proporción de pasivos totales respecto los totales activos es un poco menos de la mitad.

  Ahora, debido a que la mayoría de las empresas están en los niveles entre el sesenta y cinco por ciento (65%) y setenta y ocho por ciento (78%); y que el índice de endeudamiento debe ser siempre menor que uno (implicaría mayor proporción de pasivos respecto a los activos),

se concluye que un nivel adecuado de endeudamiento seria del setenta por ciento [70%] de total de activos, con el objetivo de permitir la pluralidad de oferentes en el proceso.

- Razón de Cobertura de Intereses: Del análisis efectuado se obtienen valores indeterminados, debido a que las empresas en el momento de reportar el valor de cobertura de intereses lo enmarcan en un pasivo corriente, es decir, un pasivo a largo plazo que podría enmarcarse en un pasivo total, y, por lo tanto, es común encontrar tendencias a cero.
- Rentabilidad sobre patrimonio: El promedio de las empresas en relación con la rentabilidad sobre patrimonio es del 4,10. Teniendo en cuenta que la mayoría de las empresas están en los niveles entre el 0,05 y 0,80 y que el índice de rendimiento sobre patrimonio debe ser positivo, se concluye que un nivel adecuado de rentabilidad sobre el patrimonio seria mayor o igual a cero, con el fin de garantizar un criterio diferencial en favor de las Mipyme en relación con los indicadores organizacionales establecidos para las grandes empresas.
- Rentabilidad sobre activos: El promedio de las empresas en relación con la rentabilidad sobre activos es del 2,16. Ahora, teniendo en cuenta que la mayoría de las empresas están dentro del rango entre el 0,02 y 0,38; se concluye que un nivel adecuado de rentabilidad sobre el patrimonio seria mayor o igual a cero, con el fin de garantizar un criterio diferencial en favor de las Mipyme en relación con los indicadores organizacionales establecidos para las grandes empresas.

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

De acuerdo con el análisis realizado en el sector de interventoría de infraestructura de transporte se pudo constatar que, de las dos mil ochocientas veinte [2.820] empresas, de acuerdo con los rangos definidos para el sector servicios en el artículo 2.2.1.13.2.2. del Decreto 1074 de 2015, mil cuatrocientas sesenta y siete [1.467] son microempresas, ochocientas siete [807] son pequeñas empresas y trescientas cuarenta y nueve [349] son medianas empresas. En las siguientes tablas se discrimina el valor mínimo, el promedio, la mediana y el máximo; así como los datos clasificados por percentiles en relación con estas empresas.

	MEDIANAS EMPRESAS				
	Índice de Liquidez	Endeudamiento	Razón de cobertura de intereses	Rentabilidad Patrimonio	Rentabilidad Activo
Mínimo	0,55	0,00	0,00	-15,04	-5,95
Promedio	12,52	0,49	-	5,66	2,68
Mediana	3,04	0,49	-	5,62	2,70
Máximo	1523,36	0,98	0,00	16,86	6,96

	PEQUEÑAS EMPRESAS				
	Índice de Liquidez	Endeudamiento	Razón de cobertura de intereses	Rentabilidad Patrimonio	Rentabilidad Activo
Mínimo	0,02	0,00	0,00	-15,22	-5,83
Promedio	10,76	0,45	-	5,05	2,61
Mediana	3,21	0,45	-	4,99	2,41
Máximo	556,72	1,07	0,00	16,99	6,97

	MICROEMPRESAS				
	Índice de Liquidez	Endeudamiento	Razón de cobertura de intereses	Rentabilidad Patrimonio	Rentabilidad Activo
Mínimo	0,01	0,00	0,00	-15,36	-5,62
Promedio	46,79	0,37	-	3,21	1,79
Mediana	4,93	0,33	-	2,64	1,49
Máximo	6262,90	2,92	0,00	16,96	6,99

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

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

- Mediana

Índice de Liquidez	
Percentil	Valor
0,1	1,32
0,2	1,63
0,3	2,05
0,4	2,55
0,5	3,04
0,6	3,90
0,7	5,31
0,8	8,35
0,9	15,21
1	1523,36

Endeudamiento	
Percentil	Valor
0,1	0,20
0,2	0,31
0,3	0,37
0,4	0,43
0,5	0,49
0,6	0,55
0,7	0,61
0,8	0,68
0,9	0,76
1	0,98

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

Rentabilidad Activo	
Percentil	Valor
0,1	0,18
0,2	0,82
0,3	1,39
0,4	2,05
0,5	2,70
0,6	3,18
0,7	3,91
0,8	4,94
0,9	5,76
1	6,96

Rentabilidad Patrimonio	
Percentil	Valor
0,1	0,30
0,2	1,87
0,3	2,96
0,4	4,19
0,5	5,62
0,6	6,75
0,7	8,29
0,8	10,60
0,9	12,25
1	16,86

- Pequeña:

Índice de Liquidez	
Percentil	Valor
0,1	1,22
0,2	1,61
0,3	2,02
0,4	2,59
0,5	3,21
0,6	4,26
0,7	6,08
0,8	9,62
0,9	21,70
1	556,72

Endeudamiento	
Percentil	Valor
0,1	0,14
0,2	0,23
0,3	0,31
0,4	0,37
0,5	0,45
0,6	0,50
0,7	0,57
0,8	0,65
0,9	0,75
1	1,07

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

Rentabilidad Patrimonio	
Percentil	Valor
0,1	0,45
0,2	1,47
0,3	2,52
0,4	3,74
0,5	4,99
0,6	6,11
0,7	7,16
0,8	8,86
0,9	11,48
1	16,99

Rentabilidad Activo	
Percentil	Valor
0,1	0,22
0,2	0,71
0,3	1,18
0,4	1,71
0,5	2,41
0,6	3,22
0,7	4,07
0,8	4,94
0,9	5,88
1	6,97

- Micro:

Índice de liquidez	
Percentil	Valor
0,1	1,03
0,2	1,45
0,3	2,10
0,4	3,18
0,5	4,93
0,6	8,08
0,7	13,02
0,8	26,90
0,9	66,63
1	6262,90

Endeudamiento	
Percentil	Valor
0,1	0,03
0,2	0,08
0,3	0,15
0,4	0,23
0,5	0,33
0,6	0,43
0,7	0,53
0,8	0,64
0,9	0,79
1	2,92

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

Rentabilidad Patrimonio	
Percentil	Valor
0,1	-0,41
0,2	0,46
0,3	1,15
0,4	1,77
0,5	2,64
0,6	3,72
0,7	4,84
0,8	6,44
0,9	8,76
1	16,96

Rentabilidad Activo	
Percentil	Valor
0,1	-0,18
0,2	0,22
0,3	0,59
0,4	1,05
0,5	1,49
0,6	2,08
0,7	2,86
0,8	3,67
0,9	5,02
1	6,99

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

3.4.1.4. Conclusiones – Indicadores financieros y organizacionales para el sector de interventoría de infraestructura de transporte

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

- Grandes empresas

Indicador	Valor concertado
Índice de liquidez	≥1,11
Índice de endeudamiento	≤ 70%
Razón de cobertura de intereses	≥ 1
Capital de trabajo	Definido en los Pliegos Tipo
Rentabilidad del patrimonio	$\geq 0{,}04$
Rentabilidad del activo	$\geq 0{,}02$

- Mipyme

Indicador	Valor concertado
Índice de liquidez	≥1
Índice de endeudamiento	≤ 78%
Razón de cobertura de intereses	≥ 0
Capital de trabajo	Definido en los Pliegos Tipo
Rentabilidad del patrimonio	≥ 0
Rentabilidad del activo	≥ 0

IV. Conclusiones

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente presenta el estudio del sector para determinar la conveniencia de incluir los requisitos habilitantes diferenciales y los puntajes adicionales en favor de las Mipyme y los emprendimientos y empresas de mujeres. Con el presente estudio se da cumplimiento la reglamentación establecida en el Decreto 1082 de 2015 al explicarse de manera clara y precisa las razones por las cuales se escogieron unos requisitos habilitantes diferenciales en favor de las Mipyme y los emprendimientos y empresas de mujeres, y los motivos por las cuales se excluyeron otros. Por último, se demuestra que la escogencia de los indicadores de capacidad financiera y organizacional se realizó con base a un estudio objetivo en el marco del cual se analizó información financiera de las empresas del sector de interventoría de infraestructura de transporte, a partir de la cual se determinó la viabilidad de establecer índices de capacidad financiera y organizacional más flexibles en favor de las Mipyme.

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

Elaboraron:	Leidy Johana Avila Arias Analista T2- 01 de la Subdirección de Gestión Contractual Diana Lucia Saavedra Castañeda Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual José Luis Sánchez Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual
Revisaron:	Sara Milena Núñez Aldana Gestor T1-15 de la Subdirección de Gestión Contractual Alejandro Sarmiento Cantillo Gestor T1-15 de la Subdirección de Gestión Contractual
Aprobó:	Jorge Augusto Tirado Navarro Subdirector de Gestión Contractual