

PROYECTO DE LEY N.º ____ DE 2025

“Por medio del cual se modifica el artículo 12 de la Ley 1150 de 2007 con el fin de garantizar la aplicación de la limitación a Mipyme en contratos sin erogación presupuestal directa”

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1. Modificación del artículo 12 de la Ley 1150 de 2007.

Adiciónese el **parágrafo 4** al artículo 12 de la Ley 1150 de 2007, el cual quedará así:

PARÁGRAFO 4: Para efectos de este artículo, cuando el contrato no implique erogación presupuestal directa por parte de la Entidad Estatal, el valor a considerar será el ingreso Bruto estimado que percibirá el contratista como resultado de la ejecución contractual, incluyendo comisiones, porcentajes, márgenes u otros esquemas de remuneración por intermediación.

Criterio supletivo de estimación del ingreso en contratos de intermediación. Para efectos exclusivos de verificar el umbral previsto en este artículo cuando el contrato no implique erogación presupuestal directa, el Ingreso Bruto Estimado del Intermediario (IBE) corresponderá a una de las siguientes opciones:

- a. Cuando el estudio del sector o los estudios de mercado del proceso de contratación permitan establecer de manera verificable el porcentaje de ingreso del intermediario aplicable al bien o servicio intermediado, el IBE será el resultado de aplicar dicho porcentaje al presupuesto estimado por la Entidad para la adquisición del bien o servicio intermediado durante la vigencia contractual.
- b. Si el estudio del sector o los estudios de mercado no permite establecer un porcentaje verificable, el IBE se calculará como el diez por ciento (10%) del referido presupuesto estimado.

Quando existan varios rubros con porcentajes diferenciados, se aplicará el porcentaje correspondiente a cada rubro y se sumarán los resultados (promedio ponderado por valor).

En ningún caso esta regla supletiva configura tarificación, ni afecta la libertad de contratación, ni sustituye los mecanismos de evaluación económica del proceso. Para el cálculo del IBE no se incluirán impuestos indirectos trasladados a terceros.

Artículo 2. Vigencia y derogatorias.

El Gobierno Nacional, dentro de los tres (3) meses siguientes a la promulgación de la presente ley, deberá ajustar lo dispuesto en el artículo 2.2.1.2.4.2.2 del Decreto 1082 de 2015, o la norma que lo modifique o sustituya, con el fin de armonizarlo con lo establecido en la presente ley.

La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. Antecedentes normativos

La política pública de compras estatales ha incorporado medidas para fomentar la participación de las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipyme) en los procesos de contratación pública, reconociendo su papel como motor de desarrollo económico, generador de empleo y dinamizador de las economías regionales.

En este marco, el artículo 2.2.1.2.4.2.2 del Decreto 1082 de 2015, compilatorio del Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional, establece que las entidades estatales podrán limitar las convocatorias a Mipyme cuando el valor del proceso contractual sea inferior a USD 125.000, ajustados cada dos años.

Posteriormente, el Decreto 1860 de 2021 amplió esta posibilidad a todos los mecanismos de selección objetiva, con el propósito de fortalecer la participación de este segmento empresarial en las compras públicas.

II. Problema identificado

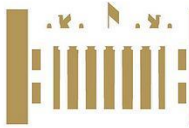
El artículo 2.2.1.2.4.2.2 del Decreto 1082 de 2015 estableció que la limitación a Mipyme procede en procesos cuyo valor sea inferior a ciento veinticinco mil dólares de los Estados Unidos (USD 125.000). No obstante, la norma no contempló expresamente los procesos en los que no existe erogación presupuestal directa por parte de la Entidad esto es, cuando la remuneración del contratista proviene de intermediación (comisiones, porcentajes, márgenes), lo que ha generado interpretaciones dispares y un vacío operativo sobre el “valor” a considerar para verificar el umbral.

A pesar del avance normativo, se ha identificado una brecha jurídica y práctica que limita la efectividad de la medida:

- En ciertos contratos, particularmente de intermediación, la entidad estatal no realiza un pago directo al contratista.
- Los ingresos de la empresa contratista provienen de comisiones, porcentajes o márgenes derivados de la adquisición de un bien o servicio por parte de la entidad (ej. intermediación de seguros, concesiones de boletería, administración de recaudadores, entre otros).
- Algunas entidades interpretan que, al no existir erogación presupuestal directa, el valor del contrato es “cero” para efectos de aplicar la limitación a Mipyme.
- Esto genera una desprotección de las Mipyme de estos procesos, contraviniendo el espíritu de la norma.

Del análisis en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública – SECOP, de procesos que no generan erogación presupuestal y que recibieron al menos dos (2) solicitudes de limitación a Mipyme, se observa que las Entidades, según su interpretación, deciden limitar o no la convocatoria. A continuación se presentan los casos que lo evidencian:

ENTIDAD	PROCESO	OBJETO	AÑO	DOCUMENTO CONSULTADO DENTRO DEL PROCESO	CUMPLE SI/NO LA LIMITACIÓN A MIPYME
AUDITORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	PROCESO DE CONCURSO DE MÉRITOS No. CCM-2-2025	Contratar un intermediario de seguros, para que realice la intermediación entre las compañías de seguros seleccionadas y la Auditoría General de la República, en todo lo relacionado con la asesoría integral para la contratación, administración, ejecución y manejo de las pólizas del programa de seguros destinado a proteger a las personas, bienes e intereses patrimoniales y aquellos por los que sea o fuere legalmente responsable la AGR para la vigencia 2025-2026.	2025	PLIEGO DE CONDICIONES: 2.17. Convocatoria a MIPYMES: De conformidad con lo dispuesto en artículo 5 del Decreto 1860 de 2021, el presente proceso de contratación no será susceptible de ser limitado a Mipyme...	NO



SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD	CONCURSO DE MÉRITOS ABIERTO No. SNS-CM-1-2025	Contratar un intermediario de seguros para la formulación, gestión y asesoría integral en el manejo del programa de seguros destinado a proteger a las personas, bienes e intereses patrimoniales y aquellos por los que sea legalmente responsable la Superintendencia Nacional de Salud.	2025	RESOLUCIÓN DE APERTURA No 2025940010005596-6 DE 15 - 07 - 2025 el Concurso de Méritos Abierto SNS-CM-1-2025 se limita a MIPYMES.	SI
AGENCIA PRESIDENCIAL DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL DE COLOMBIA -APC COLOMBIA-	CONCURSO DE MERITOS ABIERTO CM-APC-01-2025	SELECCIONAR AL INTERMEDIARIO DE SEGUROS LEGALMENTE ESTABLECIDO EN COLOMBIA PARA QUE ASESORE A LA AGENCIA PRESIDENCIAL DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL DE COLOMBIA APC COLOMBIA EN EL MANEJO INTEGRAL DEL PROGRAMA DE SEGUROS Y LAS PÓLIZAS QUE CUBREN LOS RIESGOS RELATIVOS A BIENES E INTERESES ASEGURABLES DE LA ENTIDAD	2025	PLIEGO DE CONDICIONES: En consecuencia, de lo anterior, el presente proceso de selección SI es susceptible de ser limitado a MIPYME	SI
INSTITUTO DISTRITAL DE LAS ARTES	CONCURSO DE MÉRITOS ABIERTO No - CMA-002-2025	"Prestar servicios de intermediación de seguros y asesoría integral del programa de seguros del Instituto Distrital de las Artes - IDARTES."	2025	RESOLUCIÓN DE APERTURA No RESOLUCIÓN No. 1029 la presente convocatoria NO ES SUSCEPTIBLE de ser restringida exclusivamente a MiPymes	NO
DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO	CONCURSO DE MÉRITOS ABIERTO No - CMA-001-2025	CONTRATAR LOS SERVICIOS DE UN INTERMEDIARIO DE SEGUROS PARA LA ASESORÍA JURÍDICA Y TÉCNICA EN EL MANEJO INTEGRAL DEL PROGRAMA DE SEGUROS, DESTINADO A PROTEGER A LAS PERSONAS, BIENES E INTERESES PATRIMONIALES DE LA AGENCIA NACIONAL DE DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO Y AQUELLOS POR LOS QUE LEGALMENTE SEA RESPONSABLE.	2025	RESOLUCIÓN DE APERTURA No 379 DEL 24 DE JUNIO DE 2025 EL PRESENTE PROCESO SERÁ LIMITADO A MIPYMES	SI
DEFENSORÍA DEL PUEBLO	CONCURSO DE MÉRITOS ABIERTO No - CMA-001-2025	Prestar los servicios de intermediación de seguros y asesoría integral a la Defensoría del Pueblo en la elaboración de estudios y documentos previos, contratación, administración y manejo integral de los seguros de la Entidad requeridos para la adecuada protección de los bienes e intereses asegurables de esta y aquellos por los que sea o llegare a ser legalmente responsable"	2025	RESOLUCIÓN DE APERTURA No 0616 DE 2025 El presente proceso NO es susceptible de ser limitado a MiPymes Nacionales.	NO

INSTITUTO DISTRITAL DE GESTIÓN DE RIESGOS Y CAMBIO CLIMÁTICO - IDIGER	CONCURSO DE MÉRITOS ABIERTO No - CMA-001-2025	SELECCIONAR UN INTERMEDIARIO DE SEGUROS PARA QUE PRESTE ASESORÍA EN LA FORMULACIÓN, CONTRATACIÓN Y ADMINISTRACIÓN DEL PROGRAMA DE SEGUROS, EFECTUANDO RECOMENDACIONES Y ACOMPANIAMIENTO PERMANENTE PARA LA ADECUADA PROTECCIÓN DE LOS BIENES E INTERESES PATRIMONIALES DE PROPIEDAD DEL IDIGER Y DE AQUELLOS POR LOS CUALES SEA O LLEGARE A SER LEGALMENTE RESPONSABLE		RESOLUCIÓN DE APERTURA No 126 DEL 8 DE MAYO DE 2025 Así las cosas, el proceso de Concurso de Méritos No. IDIGER-CM-001-2025, SE LIMITA A MIPYMES.	SI
---	--	---	--	---	----

Heterogeneidad interpretativa y vacío normativo.

Del análisis comparado de procesos adelantados por distintas Entidades Estatales en los que no se causa erogación presupuestal directa, se evidencia una aplicación desigual de la limitación a Mipyme: algunas entidades sí la aplican, tomando como referente el ingreso que percibe el intermediario por comisiones u honorarios; otras no la aplican, al interpretar que el “valor del proceso” es cero por ausencia de gasto directo. Esta disparidad confirma un vacío en la norma respecto de qué monto debe usarse para verificar el umbral (USD 125.000) cuando el esquema de remuneración proviene de la intermediación y no de pagos de la entidad al contratista.

Consecuencias prácticas.

La falta de un criterio uniforme genera:

- Inseguridad jurídica para proponentes y entidades
- Asimetrías territoriales (un mismo objeto contractual recibe tratamientos distintos según la entidad convocante)
- Barreras de protección para Mipyme en sectores donde predomina la remuneración por intermediación.
- Potenciales distorsiones competitivas por “arbitraje regulatorio”.

Necesidad de intervención normativa.

Para restablecer la finalidad pro-Mipyme del régimen de compras públicas, se requiere definir expresamente el monto de referencia en estos casos, adoptando como base el Ingreso Bruto Estimado del Intermediario (IBE) durante la vigencia contractual. Este IBE debe calcularse preferentemente con el porcentaje de ingreso identificable en el estudio del sector; y, en subsidio,

mediante una regla supletiva del 10% sobre el presupuesto estimado del bien o servicio intermediado. El umbral en pesos se obtiene con la TRM aplicable. Esta precisión no fija tarifas ni interfiere con la evaluación económica; únicamente aclara el referente para activar la limitación a Mipyme y asegura uniformidad y trazabilidad.

III. Ejemplos de impacto

1. Intermediación de seguros: El pago al intermediario lo hace la aseguradora mediante comisión, no la entidad estatal. Aunque el valor de dicha comisión es inferior a USD 125.000, la limitación no se aplica.
2. Operadores de boletería: Los ingresos provienen de las ventas a usuarios; la entidad recibe un porcentaje. El valor para el operador está por debajo del umbral, pero no se activa la limitación.

IV. Objetivos

General:

Garantizar que los contratos estatales que no impliquen erogación presupuestal directa, pero que generen ingresos al contratista, sean incluidos en la aplicación de la limitación a Mipyme cuando dichos ingresos estimados sean inferiores a USD 125.000.

Específicos:

- Cerrar vacíos normativos que excluyen a Mipyme en determinados contratos.
- Establecer un cálculo del umbral basado en el ingreso bruto estimado del contratista.
- Asegurar igualdad de condiciones para Mipyme en todos los procesos.

V. Fundamentación jurídica

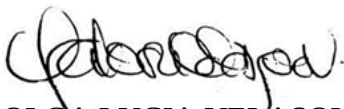
- Constitución Política de Colombia, artículos 13 (igualdad ante la ley), 333 (libertad económica) y 334 (intervención del Estado para mejorar la distribución de oportunidades).
- Ley 1150 de 2007, que promueve la pluralidad de oferentes y la participación de la empresa nacional en la contratación pública.
- Ley 2069 de 2020 (Ley de Emprendimiento), que ordena el fortalecimiento de la participación de las Mipyme en la economía nacional.
- Decreto 1082 de 2015, en lo relativo a las convocatorias limitadas a Mipyme.

VI. Impacto esperado

- Mayor inclusión de Mipyme en procesos contractuales.
- Incremento de la competencia y pluralidad de oferentes.
- Armonización de la normativa con la finalidad original de la protección a Mipyme.
- Evitar interpretaciones restrictivas que perjudiquen a este sector.

VII. Conclusión

La modificación propuesta es coherente con la política de compras públicas y garantiza un acceso real y efectivo de las Mipyme a oportunidades contractuales que, por tecnicismos, hoy les son negadas.



OLGA LUCIA VELASQUEZ NIETO

Representante a la Cámara Por Bogotá