

## FORMATO PQRS

### MIPYMES – Incentivos contractuales – Marco normativo

Además de ser destinatarias directas de los factores de desempate de los numerales 8, 10 y 11 del artículo 35 de la Ley 2069 de 2020, en desarrollo del artículo 34 de la Ley de Emprendimiento, el artículo 2.2.1.2.4.2.2 del Decreto 1082 de 2015 –modificado por el Decreto 1860 de 2021– establece los requisitos que se deben acreditar en las “convocatorias limitadas a Mipymes”. Asimismo, el artículo 31 de la Ley 2069 de 2020 introduce criterios diferenciales para el acceso de las Mipyme al sistema de compras y contratación pública.

Por lo demás, aunque el artículo 2.2.1.2.3.1.9 del Decreto 1082 de 2015 regula la suficiencia de la garantía de seriedad de la oferta, indicando en el primer inciso que “su valor debe ser de por lo menos el diez por ciento (10%) del valor de la oferta”, el artículo 4 del Decreto 1860 de 2021 adicionó un párrafo a aquella disposición, que establece que “Colombia Compra Eficiente podrá definir un valor de suficiencia diferencial para la garantía de seriedad de las ofertas presentadas por los emprendimientos y las empresas de mujeres, y las Mipyme en los Acuerdos Marco de Precio”.

Finalmente, el artículo 2.2.1.1.3.1 del Decreto 1082 de 2015 –modificado por el Decreto 143 de 2023– define el catálogo inclusivo como “una herramienta [...] para impulsar el tejido empresarial colombiano a través de la adquisición de bienes y servicios de producción nacional y que son ofertados por organizaciones de economía solidaria clasificadas como Mipymes”. Con fundamento en esta norma, al Decreto Único Reglamentario del Sector Planeación se incorpora el artículo 2.2.1.1.6.8 sobre ferias de negocios inclusivas. De igual forma, el artículo 2.2.1.2.4.2.19 ibidem incorpora la división en lotes o segmentos para incentivar la participación de la Mipymes en los procedimientos contractuales.

### LEY DE EMPRENDIMIENTO – Esal – Cooperativas – Entidades de la economía solidaria – Mipymes – Equiparación

La Ley de Emprendimiento atribuye la calidad de empresa a algunas personas civiles sin ánimo de lucro con la posibilidad de estas puedan clasificarse con micro, pequeñas y mediana empresas. Al respecto, el artículo 23 de la Ley 2069 de 2020 dispone que “De conformidad con lo establecido por los artículos 4 de la Ley 79 de 1988 y 6 de la Ley 454 de 1998, *las cooperativas y demás entidades de la economía solidaria son empresas*. En tal virtud, para los efectos de la presente ley, las entidades de economía solidaria *serán clasificadas como Mipymes en los términos establecidos por el artículo 2 de la Ley 590 de 2000 y por el Decreto 957 de 2019 o las normas que los modifiquen, deroguen o adicionen*, sin perjuicio de la normatividad específica aplicable a sus diferentes figuras jurídicas, ni del marco de competencias institucionales de Gobierno para su fomento, fortalecimiento, inspección, control y vigilancia” (Énfasis fuera de texto).

Como indica el párrafo del artículo 2.2.1.2.4.2.2 del Decreto 1082 de 2015, “Las cooperativas y demás entidades de economía solidaria, siempre que tengan la calidad

## FORMATO PQRS

de Mipyme, podrán solicitar y participar en las convocatorias limitadas en las mismas condiciones dispuestas en el presente artículo”. Por la misma razón, también podrán beneficiarse de los criterios diferenciales del artículo 2.2.1.2.4.2.18 *ibidem*, los factores de desempate que tengan por destinatarios a las Mipymes, las ferias de negocios inclusivas y la división de lotes o segmentos. El principal efecto del artículo 23 de la Ley 2069 de 2020 es que a las cooperativas y las asociaciones mutuales, al ser consideradas como Mipymes, les son aplicables las disposiciones alusivas a estas contenidas en la Ley de Emprendimiento.

## FORMATO PQRS

Bogotá D.C., 04 de Junio de 2025



Señora  
**María Mercedes García Perdomo**  
[mariammgp@gmail.com](mailto:mariammgp@gmail.com)  
Puerto Colombia, Atlántico

### Concepto C – 626 de 2025

**Temas:** MIPYMES – Incentivos contractuales – Marco normativo / LEY DE EMPRENDIMIENTO – Esal – Cooperativas – Entidades de la economía solidaria – Mipymes – Equiparación

**Radicación:** Respuesta a la consulta con radicado No. P20250520004827

Estimada señora García Perdomo:

En ejercicio de la competencia otorgada por los artículos 3, numeral 5º, y 11, numeral 8º, del Decreto Ley 4170 de 2011, así como lo establecido en el artículo 4 de la Resolución 1707 de 2018 expedida por esta Entidad, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente responde su solicitud de consulta de fecha 20 de mayo de 2025, por la cual solicita lo siguiente:

“[...] 1) Me remitan copia de todos los conceptos, lineamientos o respuestas emitidas por Colombia Compra Eficiente que afirmen que las ESAL no pueden ser consideradas MIPYMES ni acceder a beneficios contractuales reservados a estas. 2) Se indique el fundamento legal,

## **FORMATO PQRS**

normativo o jurisprudencial de dichos conceptos, señalando en qué parte de la ley se exige ánimo de lucro o reparto de utilidades para ser MIPYME. 3) Se analice la compatibilidad de tales conceptos con la Ley 2069 de 2020, Ley 2234 de 2022, Decreto 1860 de 2021, Ley 590 de 2000 (modificada por la Ley 1450 de 2011) y la Constitución. 4) Se determine si esos conceptos contradicen el espíritu incluyente de dichas leyes, especialmente frente al emprendimiento social, de mujer, con enfoque territorial, étnico y de género. 5) Se me informe si CCE prevé revisar o modificar esta interpretación restrictiva”.

De manera preliminar, resulta necesario acotar que esta entidad sólo tiene competencia para responder consultas sobre la aplicación de normas de carácter general en materia de compras y contratación pública. En ese sentido, resolver casos particulares desborda las atribuciones asignadas por el legislador extraordinario, que no concibió a Colombia Compra Eficiente como una autoridad para solucionar problemas jurídicos particulares de todos los partícipes del sistema de compra pública. La competencia de esta entidad se fija con límites claros, con el objeto de evitar que la Agencia actúe como una instancia de validación de las actuaciones de las entidades sujetas a la Ley 80 de 1993 o de los demás participantes de la contratación pública. Esta competencia de interpretación de normas generales, por definición, no puede extenderse a la resolución de controversias ni a brindar asesorías sobre casos puntuales.

Conforme lo expuesto, en aras de satisfacer el derecho fundamental de petición se resolverá su consulta dentro de los límites de la referida competencia consultiva, esto es, haciendo abstracción de las circunstancias particulares y concretas que la hayan motivado, pero haciendo unas consideraciones sobre las normas generales relacionadas con el problema jurídico de su consulta.

### **I. Problema planteado:**

De acuerdo con el contenido de su solicitud, esta Agencia resolverá el siguiente problema jurídico: ¿en qué circunstancias algunas ESAL se equiparán a Mipymes para la aplicación de los incentivos en materia de compras públicas?

### **II. Respuesta:**

## FORMATO PQRS

Conforme a la interpretación de las normas generales del sistema de compras públicas, la Ley de Emprendimiento atribuye la calidad de empresa a algunas personas civiles sin ánimo de lucro con la posibilidad de estas puedan clasificarse con micro, pequeñas y mediana empresas. Al respecto, el artículo 23 de la Ley 2069 de 2020 dispone que “De conformidad con lo establecido por los artículos 4 de la Ley 79 de 1988 y 6 de la Ley 454 de 1998, *las cooperativas y demás entidades de la economía solidaria son empresas*. En tal virtud, para los efectos de la presente ley, las entidades de economía solidaria *serán clasificadas como Mipymes en los términos establecidos por el artículo 2 de la Ley 590 de 2000 y por el Decreto 957 de 2019 o las normas que los modifiquen, deroguen o adicionen*, sin perjuicio de la normatividad específica aplicable a sus diferentes figuras jurídicas, ni del marco de competencias institucionales de Gobierno para su fomento, fortalecimiento, inspección, control y vigilancia” (Énfasis fuera de texto).

Como indica el parágrafo del artículo 2.2.1.2.4.2.2 del Decreto 1082 de 2015, “Las cooperativas y demás entidades de economía solidaria, siempre que tengan la calidad de Mipyme, podrán solicitar y participar en las convocatorias limitadas en las mismas condiciones dispuestas en el presente artículo”. Por la misma razón, también podrán beneficiarse de los criterios diferenciales del artículo 2.2.1.2.4.2.18 *ibidem*, los factores de desempate que tengan por destinatarios a las Mipymes, las ferias de negocios inclusivas y la división de lotes o segmentos. El principal efecto del artículo 23 de la Ley 2069 de 2020 es que a las cooperativas y las asociaciones mutuales, al ser consideradas como Mipymes, les son aplicables las disposiciones alusivas a estas contenidas en la Ley de Emprendimiento.

Al margen de la explicación precedente debe advertirse que el análisis requerido para resolver problemas específicos en torno a la gestión contractual de las entidades públicas debe ser realizado por quienes tengan interés en ello, de acuerdo con lo explicado la aclaración preliminar del presente oficio. Por lo anterior, previo concepto de sus asesores, la solución de situaciones particulares corresponde a los interesados adoptar la decisión correspondiente y, en caso de conflicto, a las autoridades judiciales, fiscales y disciplinarias. Así, cada entidad definirá la forma de adelantar su gestión contractual, sin que sea atribución de Colombia Compra Eficiente validar sus actuaciones.

## FORMATO PQRS

### III. Razones de la respuesta:

Lo anterior se sustenta en las siguientes consideraciones:

i. Además de ser destinatarias directas de los factores de desempate de los numerales 8, 10 y 11 del artículo 35 de la Ley 2069 de 2020<sup>1</sup>, en desarrollo del artículo 34 de la Ley de Emprendimiento, el artículo 2.2.1.2.4.2.2 del Decreto 1082 de 2015 –modificado por el Decreto 1860 de 2021– establece los requisitos que se deben acreditar en las “convocatorias limitadas a Mipymes”. El inciso primero de la referida norma exige que las entidades estatales independientemente de su régimen de contratación, los patrimonios autónomos constituidos por entidades estatales y los particulares que ejecuten recursos públicos, limiten las convocatorias de los procesos de contratación a las Mipyme colombianas con mínimo un (1) año de existencia, siempre que se cumplan los requisitos señalados allí. Al respecto indica lo siguiente:

“Artículo 2.2.1.2.4.2.2. Convocatorias limitadas a Mipyme. Las Entidades Estatales independientemente de su régimen de contratación, los patrimonios autónomos constituidos por Entidades Estatales y los particulares que ejecuten recursos públicos, deben limitar la convocatoria de los Procesos de Contratación con pluralidad

---

<sup>1</sup> La norma dispone que “En caso de empate en el puntaje total de dos o más ofertas en los Procesos de Contratación realizados con cargo a recursos públicos, los Procesos de Contratación realizados por las Entidades Estatales indistintamente de su régimen de contratación, así como los celebrados por los Procesos de Contratación de los patrimonios autónomos constituidos por Entidades Estatales, el contratante deberá utilizar las siguientes reglas de forma sucesiva y excluyente para seleccionar al oferente favorecido, respetando en todo caso los compromisos internacionales vigentes.

[...]

8. Preferir la oferta presentada por una MiPymes o cooperativas o asociaciones mutuales; o un proponente plural constituido por Mipymes, cooperativas o asociaciones mutuales.

[...]

10. Preferir al oferente que acredite de acuerdo con sus estados financieros o información contable con corte a 31 de diciembre del año anterior, por lo menos el veinticinco por ciento (25%) del total de pagos realizados a MiPymes, cooperativas o asociaciones mutuales por concepto de proveeduría del oferente, realizados durante el año anterior; o, la oferta presentada por un proponente plural siempre que: (a) esté conformado por al menos una MIPYME, cooperativa o asociación mutua que tenga una participación de por lo menos el veinticinco por ciento (25%); (b) la MIPYME, cooperativa o asociación mutua aporte mínimo el veinticinco por ciento (25%) de la experiencia acreditada en la oferta; y (c) ni la MIPYME, cooperativa o asociación mutua ni sus accionistas, socios o representantes legales sean empleados, socios o accionistas de los miembros del proponente plural

11. Preferir las empresas reconocidas y establecidas como Sociedad de Beneficio e Interés Colectivo o Sociedad BIC, del segmento MIPYMES.

[...]”.



## FORMATO PQRS

de oferentes a las Mipyme colombianas con mínimo un (1) año de existencia, cuando concurran los siguientes requisitos:

1. El valor del Proceso de Contratación sea menor a ciento veinticinco mil dólares de los Estados Unidos de América (US\$125.000), liquidados con la tasa de cambio que para el efecto determina cada dos años el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

2. Se hayan recibido solicitudes de por lo menos dos (2) Mipyme colombianas para limitar la convocatoria a Mipyme colombianas. Las Entidades Estatales independientemente de su régimen de contratación, los patrimonios autónomos constituidos por Entidades Estatales y los particulares que ejecuten recursos públicos, deben recibir estas solicitudes por lo menos un (1) día hábil antes de la expedición del acto administrativo de apertura, o el que haga sus veces de acuerdo con la normativa aplicable a cada Proceso de Contratación. Tratándose de personas jurídicas, las solicitudes solo las podrán realizar Mipyme, cuyo objeto social les permita ejecutar el contrato relacionado con el proceso contractual.

Parágrafo. Las cooperativas y demás entidades de economía solidaria, siempre que tengan la calidad de Mipyme, podrán solicitar y participar en las convocatorias limitadas en las mismas condiciones dispuestas en el presente artículo”.

Según se evidencia, el numeral primero limita cuantitativamente los procesos contractuales para las convocatorias limitadas a Mipyme, puesto que el valor del proceso de contratación debe ser “menor a ciento veinticinco mil dólares de los Estados Unidos de América”. Esto acuerdo con la tasa que determine cada dos años el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Por su parte, el numeral segundo establece que al menos dos (2) Mipymes colombianas presenten a la entidad la solicitud de limitar el proceso contractual y, por el otro, que hagan la solicitud por lo menos un día (1) hábil antes de la expedición del acto administrativo de apertura o el que haga sus veces de acuerdo con la normativa aplicable a cada Proceso de Contratación. Asimismo, la norma señala que, tratándose de personas jurídicas, las solicitudes solo las podrán realizar Mipyme, cuyo objeto social les permita ejecutar el contrato relacionado con el proceso contractual. Por lo demás, este artículo incluye a las cooperativas y demás entidades de economía solidaria dentro de los sujetos que pueden solicitar y participar en las convocatorias limitadas a Mipyme, siempre que estas cumplan con las condiciones señaladas en el artículo.

## FORMATO PQRS

Asimismo, el artículo 31 de la Ley 2069 de 2020 introduce criterios diferenciales para el acceso de las Mipyme al sistema de compras y contratación pública. Para estos efectos, el inciso primero dispone que “Las Entidades Estatales de acuerdo con el análisis de Sector podrán incluir, en los Documentos del Proceso, requisitos diferenciales y puntajes adicionales, en función del tamaño empresarial para la promoción del acceso de las MIPYMES al mercado de Compras Públicas”. No obstante, el inciso segundo y el párrafo del artículo 31 de la Ley 2069 de 2020 disponen, respectivamente, que “El Gobierno Nacional reglamentará la definición de los criterios diferenciales, sobre reglas objetivas [relacionadas con “requisitos diferenciales” y “puntajes adicionales”] que podrán implementar las Entidades Estatales” (Corchetes fuera de texto) y que “Dentro de los criterios diferenciales que reglamente el Gobierno Nacional se dará prioridad a la contratación de producción nacional sin perjuicio de los compromisos comerciales adquiridos con otros Estados”. Es decir, esta norma también dispone el desarrollo reglamentario como una condición previa para su aplicación.

El segundo inciso del artículo 12 de la Ley 1150 de 2007, modificado por el artículo 34 de la Ley 2069 de 2020, dispone que el reglamento podrá establecer condiciones preferenciales en favor de la oferta de bienes y servicios producidos por las Mipyme, respetando los montos y las condiciones contenidas en los compromisos internacionales vigentes, cuando sean aplicables. En desarrollo de este enunciado normativo, el artículo 3 del Decreto 1860 de 2021 adicionó al Decreto 1082 de 2015 el artículo 2.2.1.2.4.2.18, el cual dispone lo siguiente:

“Criterios diferenciales para Mipyme en el sistema de compras públicas. De acuerdo con el numeral 1 del artículo 12 de la Ley 590 de 2000, según los resultados del análisis del sector, las Entidades Estatales indistintamente de su régimen de contratación, los patrimonios autónomos constituidos por Entidades Estatales y los particulares que ejecuten recursos públicos establecerán condiciones habilitantes diferenciales que promuevan y faciliten la participación en los procedimientos de selección competitivos de las Mipyme domiciliadas en Colombia. Para el efecto, en función de los criterios de clasificación empresarial, los Documentos del Proceso deberán incorporar requisitos habilitantes diferenciales relacionados con alguno o algunos de los siguientes aspectos:

1. Tiempo de experiencia.



## FORMATO PQRS

2. Número de contratos para la acreditación de la experiencia.
3. Índices de capacidad financiera.
4. Índices de capacidad organizacional.
5. Valor de la garantía de seriedad de la oferta.

Los requisitos mencionados deberán fijarse respetando las condiciones habilitantes requeridas para el cumplimiento adecuado del contrato, teniendo en cuenta el alcance de las obligaciones. En desarrollo de lo anterior, con la finalidad de beneficiar a las Mipyme, se establecerán condiciones más exigentes respecto a alguno o algunos de los criterios de participación antes enunciados frente a los demás proponentes que concurran al procedimiento de selección que no sean Mipyme.

Con excepción de los procedimientos de selección abreviada por subasta inversa y de mínima cuantía, las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, teniendo en cuenta los criterios de clasificación empresarial, podrán establecer puntajes adicionales para Mipyme. En ningún caso, estos podrán superar el cero punto veinticinco por ciento (0.25%) del total de los puntos establecidos en el pliego de condiciones.

PARÁGRAFO 1. Para los efectos de este artículo, los criterios de clasificación empresarial son los definidos en el artículo 2.2.1.13.2.2 del Decreto 1074 de 2015, Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo, o la norma que lo modifique, derogue o sustituya.

PARÁGRAFO 2. Tratándose de proponentes plurales, los criterios diferenciales y los puntajes adicionales solo se aplicarán si por lo menos uno de los integrantes acredita la calidad de Mipyme y tiene una participación igual o superior al diez por ciento (10%) en el consorcio o la unión temporal.

PARÁGRAFO 3. Lo previsto en esta norma aplica sin perjuicio de lo dispuesto en los Acuerdos Comerciales suscritos por el Estado colombiano, pero no rige en las convocatorias limitadas que se realicen conforme a los artículos 2.2.1.2.4.2.2 y 2.2.1.2.4.2.3 de este Decreto”.

Sobre el alcance de la regulación, conforme a la matriz de observaciones del proyecto de reglamentación<sup>2</sup>, es preciso tener en cuenta que el inciso 1 de la norma precitada debe interpretarse en concordancia con el numeral 1 del

---

<sup>2</sup>

Cfr. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Normatividad/INFORME%20DE%20OBSERVACIONES%20Y%20RESPUESTAS%2021121%20-%20REGLAMENTACION%20LEY%202069.pdf>, consultado el 12 de abril de 2023.

## FORMATO PQRS

artículo 33 de la Ley 2069 de 2020, según el cual con el fin de promover el acceso a las Mipyme al mercado de Compras Públicas, las Entidades Estatales indistintamente de su régimen contratación, los patrimonios autónomos constituidos por Entidades Estatales y los particulares que ejecuten recursos públicos: "1. *Deberán* en el Análisis de Sector identificar las Mipyme que podrían potenciales proveedoras directas o indirectas, con el fin de definir reglas que promuevan y faciliten participación en el Proceso de Contratación" (Énfasis fuera de texto).

Dado que este mandato solo afecta los requisitos diferenciales, es posible concluir que en materia puntajes adicionales, en estricta aplicación de lo dispuesto únicamente en el artículo 31 de la Ley 2069 de 2020, estos son discrecionales y solo aplican a las entidades previstas en el artículo 2.2.1.1.1.3.1 del Decreto 1082 de 2015, sin posibilidad de extenderlo a las demás. En esta medida, los criterios habilitantes diferenciales son de inclusión obligatoria para todas las entidades, aspecto que se plasmó en desarrollo del artículo 31 de la Ley Emprendimiento en concordancia con el numeral 1 del artículo 33 *ibidem*. Lo anterior, teniendo cuenta que las diferencias entre los artículos 31 y 33 resuelven a favor de este último, en la medida que –conforme al numeral 2 del artículo 5 de la Ley 57 de 1887– “Cuando las disposiciones tengan una misma especialidad o generalidad, y se hallen en mismo Código, preferirá la disposición consignada en artículo posterior [...]”.

Por lo demás, aunque el artículo 2.2.1.2.3.1.9 del Decreto 1082 de 2015 regula la suficiencia de la garantía de seriedad de la oferta, indicando en el primer inciso que “su valor debe ser de por lo menos el diez por ciento (10%) del valor de la oferta”, el artículo 4 del Decreto 1860 de 2021 adicionó un párrafo a aquella disposición, que establece que “Colombia Compra Eficiente podrá definir un valor de suficiencia diferencial para la garantía de seriedad de las ofertas presentadas por los emprendimientos y las empresas de mujeres, y las Mipyme en los Acuerdos Marco de Precio”.

Lo anterior quiere decir que el reglamento concedió competencia a Colombia Compra Eficiente para definir un valor de suficiencia diferencial, que no necesariamente deberá coincidir con el valor mínimo del diez por ciento (10%), indicado en el inciso primero del artículo 2.2.1.2.3.1.9 del Decreto 1082 de 2015, en relación con las ofertas presentadas por los emprendimientos y las empresas de mujeres, y las Mipyme en los Acuerdos Marco de Precio. Este será

## FORMATO PQRS

un análisis que realizará la Agencia, en cumplimiento de la facultad señalada en el artículo 4 del Decreto 1860 de 2021, a partir del estudio de oportunidad y conveniencia correspondiente.

Finalmente, el artículo 2.2.1.1.1.3.1 del Decreto 1082 de 2015 – modificado por el Decreto 143 de 2023– define el catálogo inclusivo como “una herramienta [...] para impulsar el tejido empresarial colombiano a través de la adquisición de bienes y servicios de producción nacional y que son ofertados por organizaciones de economía solidaria clasificadas como Mipymes”. Con fundamento en esta norma, al Decreto Único Reglamentario del Sector Planeación se incorpora el artículo 2.2.1.1.1.6.8 sobre ferias de negocios inclusivas<sup>3</sup>. De igual forma, el artículo 2.2.1.2.4.2.19 *ibidem* incorpora la división en lotes o segmentos para incentivar la participación de la Mipymes en los procedimientos contractuales<sup>4</sup>.

ii. De acuerdo con el artículo 25 del Código de Comercio, “Se entenderá por empresa toda actividad económica organizada para la producción, transformación, circulación, administración o custodia de bienes, o para la prestación de servicios. Dicha actividad se realizará a través de uno o más establecimientos de comercio”. El elemento objetivo –actividad organizada– junto con el elemento funcional –establecimiento de comercio– constituye una

---

<sup>3</sup> "ARTÍCULO 2.2.1.1.1.6.8. Ferias de Negocios Inclusivas. En el marco de la planeación contractual, a efectos de generar insumos para el análisis del sector económico relativo al objeto del proceso de contratación, las entidades estatales podrán realizar consultas al mercado desarrollando Ferias de Negocios Inclusivas. La información recolectada en el marco de estas Ferias de Negocios Inclusivas podrá ser utilizada por las entidades estatales para identificar los eventuales obstáculos que pudieran limitar la participación en los procesos de contratación de las Mipymes.

Dentro de estas Mipymes se encuentran entre otras, las cooperativas de acuerdo con los requisitos del artículo 23 de la Ley 2069 de 2020 o las que se constituyan como entidades de economía solidaria de acuerdo con los requisitos del artículo 6 de la Ley 454 de 1998 o la norma que las modifique o sustituya.

Las asociaciones conformadas por sujetos de especial protección constitucional, asociaciones de pequeños productores locales y productores locales agropecuarios cuyos sistemas productivos pertenezcan a la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria podrán ser clasificadas como Mipymes en los términos previstos en el artículo 23 de la Ley 2069 de 2020, el artículo 2 de la Ley 590 de 2000 y por el Decreto 957 de 2019 o las normas que los modifiquen”.

<sup>4</sup> "ARTÍCULO 2.2.1.2.4.2.19. División en lotes o segmentos. Las entidades estatales promoverán la división de procesos de contratación en lotes o segmentos que faciliten la participación de las Mipymes atendiendo a criterios tales como: i) el tipo de entregable, ii) el valor del contrato y iii) el ámbito geográfico de la entrega. Para el efecto, las entidades estatales deberán tener en cuenta el análisis del sector económico y de los oferentes en los términos establecidos en el artículo 2.2.1.1.1.6.1. de presente Decreto.

Dentro de estas Mipymes se encuentran entre otras, las cooperativas de acuerdo con los requisitos del artículo 23 de la Ley 2069 de 2020 o las que se constituyan como entidades de economía solidaria de acuerdo con los requisitos del artículo 6 de la Ley 454 de 1998 o la norma que las modifique o sustituya [...]”.

## FORMATO PQRS

operación mercantil conforme a los numerales 4, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17 y 18 del artículo 20 *ibidem*. De acuerdo con el artículo 10 del Código de Comercio, “Son comerciantes las personas que profesionalmente se ocupan en alguna de las actividades que la ley considera mercantiles”. Por tanto, además del elemento objetivo y funcional, el concepto jurídico de empresa también se integra con el concepto de empresario.

Si bien el precitado artículo 10 no se refiere explícitamente a la figura del empresario mercantil, la doctrina explica que “[...] comerciante es el concepto genérico, la persona natural o jurídica que con ánimo de lucro ejecuta profesional y habitualmente actos de comercio. Empresario mercantil es la especie, es decir, aquel comerciante que se dedica al ejercicio de la actividad comercial en forma empresarial, organizada, reiterada [...]”<sup>5</sup>. Esto se confirma en el numeral 2 del artículo 13 del Código de Comercio, el cual presume que una persona ejerce el comercio cuando tenga establecimiento de comercio abierto, por lo que –al ser el elemento funcional de la empresa– el comerciante asume la calidad de empresario.

En la actividad empresarial, como en el grueso de los demás actos u operaciones mercantiles, está presente el deseo de obtener beneficios económicos. Por ello, el Diccionario de la RAE define la empresa como una “Unidad de organización dedicada a actividades industriales, mercantiles o de prestación de servicios con fines lucrativos”. En esta perspectiva, cuando el desarrollo de esta actividad se realiza a través de personas jurídicas, el inciso primero del artículo 100 del Código de Comercio dispone que “Se tendrán como comerciales, para todos los efectos legales las sociedades que se formen para la ejecución de actos o empresas mercantiles. Si la empresa social comprende actos mercantiles y actos que no tengan esa calidad, la sociedad será comercial. Las sociedades que no contemplen en su objeto social actos mercantiles, serán civiles”. No obstante, las sociedades civiles –como, por ejemplo, las corporaciones y fundaciones de beneficencia pública previstas en los artículos 633 y siguientes del Código Civil– carecen de ánimo de lucro<sup>6</sup>. En consecuencia,

---

<sup>5</sup> CASTRO DE CIFUENTES, Marcela. Derecho Comercial. Actos de comercio, empresas comerciantes y empresarios. Segunda edición. Bogotá: Temis, 2016. p. 101.

<sup>6</sup> De acuerdo con el inciso primero del artículo 635 del Código Civil, “Las sociedades industriales no están comprendidas en las disposiciones de este título; sus derechos y obligaciones son reglados, según su naturaleza, por otros títulos de este Código, y por el Código de Comercio”. Para estos efectos, la doctrina define las sociedades industriales como aquellas “[...] asociaciones [...] que persiguen un propósito de lucro o

## FORMATO PQRS

se consideraba que estas personas jurídicas no desarrollaban una actividad empresarial.

El panorama cambia con la Ley de Emprendimiento, pues atribuye la calidad de empresa a algunas personas civiles sin ánimo de lucro con la posibilidad de estas puedan clasificarse con micro, pequeñas y mediana empresas. Al respecto, el artículo 23 de la Ley 2069 de 2020 dispone que “De conformidad con lo establecido por los artículos 4 de la Ley 79 de 1988 y 6 de la Ley 454 de 1998, *las cooperativas y demás entidades de la economía solidaria son empresas*. En tal virtud, para los efectos de la presente ley, las entidades de economía solidaria *serán clasificadas como Mipymes en los términos establecidos por el artículo 2 de la Ley 590 de 2000 y por el Decreto 957 de 2019 o las normas que los modifiquen, deroguen o adicionen*, sin perjuicio de la normatividad específica aplicable a sus diferentes figuras jurídicas, ni del marco de competencias institucionales de Gobierno para su fomento, fortalecimiento, inspección, control y vigilancia” (Énfasis fuera de texto).

El inciso primero del artículo 4 de la Ley 79 de 1988 dispone que “Es cooperativa la empresa asociativa sin ánimo de lucro, en la cual los trabajadores o los usuarios, según el caso, son simultáneamente los aportantes y los gestores de la empresa, creada con el objeto de producir o distribuir conjunta y eficientemente bienes o servicios para satisfacer las necesidades de sus asociados y de la comunidad en general”. Por su parte, el inciso primero del artículo 2 de la Ley 454 de 1998 entiende por economía solidaria el “[...] sistema socioeconómico, cultural y ambiental conformado por el conjunto de fuerzas sociales organizadas en formas asociativas identificadas por prácticas autogestionarias solidarias, democráticas y humanistas, sin ánimo de lucro para el desarrollo integral del ser humano como sujeto, actor y fin de la economía”.

Conforme al inciso primero del artículo 6 de la Ley 454 de 1998, las organizaciones de la economía solidaria son “[...] personas jurídicas organizadas para realizar actividades sin ánimo de lucro, en las cuales los trabajadores o los usuarios según el caso, son simultáneamente sus aportantes y gestores, creadas con el objeto de producir, distribuir y consumir conjunta y eficientemente, bienes y servicios para satisfacer las necesidades de sus miembros y al desarrollo de obras de servicio a la comunidad en general [...]”. De acuerdo con el párrafo

---

beneficio directo de las personas naturales que las han formado” (Cfr. CLARO SOLAR, Luis. Explicaciones de derecho civil chileno y comparado. Volumen II. Tomo V. Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 2013. p. 454).



## FORMATO PQRSD

2 del artículo precitado, tienen el carácter de organizaciones solidarias, entre otras, las cooperativas, los organismos de segundo y tercer grado que agrupen cooperativas u otras formas asociativas y solidarias de propiedad, las instituciones auxiliares de la economía solidaria, las empresas comunitarias, las empresas solidarias de salud, las precooperativas, los fondos de empleados, las asociaciones mutualistas, las empresas de servicios en las formas de administraciones públicas cooperativas, las empresas asociativas de trabajo, así como todas aquellas formas asociativas solidarias que cumplan con las características mencionadas en el capítulo II de la Ley 454 de 1998.

De esta manera, las asociaciones y cooperativas tienen el carácter de empresa en los términos del artículo 23 de la Ley 2069 de 2020; razón por la cual, pueden clasificarse como micro, pequeñas o medianas empresas. Como indica el parágrafo del artículo 2.2.1.2.4.2.2 del Decreto 1082 de 2015, “Las cooperativas y demás entidades de economía solidaria, siempre que tengan la calidad de Mipyme, podrán solicitar y participar en las convocatorias limitadas en las mismas condiciones dispuestas en el presente artículo”. Por la misma razón, también podrán beneficiarse de los criterios diferenciales del artículo 2.2.1.2.4.2.18 *ibidem*, los factores de desempate que tengan por destinatarios a las Mipymes, las ferias de negocios inclusivas y la división de lotes o segmentos. El principal efecto del artículo 23 de la Ley 2069 de 2020 es que a las cooperativas y las asociaciones mutuales, al ser consideradas como Mipymes, les son aplicables las disposiciones alusivas a estas contenidas en la Ley de Emprendimiento.

Esta asimilación no altera la naturaleza jurídica de las asociaciones mutuales y las cooperativas y las empresas de economía solidaria, concebidas por la ley como entidades sin ánimo de lucro, toda vez que se circunscribe a la aplicación de las materias reguladas por la Ley 2069 de 2020. En ese sentido, el mandato de considerar este tipo de entidades como empresas y clasificarlas como Mipymes, es una acción tendiente a vincularlas como proveedoras del mercado de compra públicas dentro del ámbito de explotación económica que la ley les ha concedido a estas entidades del sector solidario, el cual ha sido ampliado por la Ley de Emprendimiento.

iii. Al margen de la explicación precedente debe advertirse que el análisis requerido para resolver problemas específicos en torno a la gestión contractual debe ser realizado por quienes tengan interés en ello, de acuerdo con lo



## FORMATO PQRS

explicado la aclaración preliminar del presente oficio. De esta manera, las afirmaciones aquí realizadas no pueden ser interpretadas como juicios de valor sobre circunstancias concretas relacionadas con los hechos que motivan la consulta. Por lo anterior, previo concepto de sus asesores, la solución de situaciones particulares corresponde a los interesados adoptar la decisión correspondiente y, en caso de conflicto, a las autoridades judiciales, fiscales y disciplinarias.

Dentro de este marco, la entidad contratante definirá en cada caso concreto lo relacionado con el tema objeto de consulta. Al tratarse de un análisis que debe realizarse en el procedimiento contractual específico, la Agencia no puede definir un criterio universal y absoluto por vía consultiva, sino que brinda elementos de carácter general para que los partícipes del sistema de compras y contratación pública adopten la decisión que corresponda, lo cual es acorde con el principio de juridicidad. De esta manera, cada entidad definirá la forma de adelantar su gestión contractual, sin que sea atribución de Colombia Compra Eficiente validar sus actuaciones.

## IV. Referencias normativas:

- Ley 79 de 1988, artículo 4.
- Ley 57 de 1887, artículo 5.
- Ley 454 de 1998, artículos 2 y 6.
- Ley 1150 de 2007, artículo 12.
- Ley 2069 de 2020, artículos 23, 31, 33 y 35.
- Decreto 1082 de 2015, artículos 2.2.1.1.1.3.1, 2.2.1.1.1.6.8, 2.2.1.2.3.1.9, 2.2.1.2.4.2.2, 2.2.1.2.4.2.18 y 2.2.1.2.4.2.19.
- Código de Comercio, artículos 10, 20, 25 y 100.
- Código Civil, artículos 633 y ss.

## V. Doctrina de la Agencia Nacional de Contratación Pública:

Esta Subdirección se ha pronunciado sobre el alcance del artículo 23 de la Ley 2069 de 2020 en los Conceptos C-044 del 2 de marzo de 2021, C-160 del 20 de

## FORMATO PQRS

abril de 2021, C-338 del 12 de julio de 2021, C-576 del 10 de octubre de 2021, C-689 del 5 de enero de 2022, C-296 del 12 de mayo de 2022, C-474 del 26 de julio de 2022, C-587 del 21 de septiembre de 2022, C-942 del 20 de enero de 2023, C-020 del 14 de febrero de 2023, C-064 del 6 de junio de 2023, C-430 del 18 de octubre de 2023, C-206 del 2 de agosto de 2024, C-776 del 9 de diciembre de 2024, C-997 del 30 de diciembre de 2024, C-1017 del 30 de diciembre de 2024, C-1034 del 3 de febrero de 2025, C-1047 del 12 de febrero de 2025 y C-257 del 1 de abril de 2025. Estos y otros se encuentran disponibles para consulta en el Sistema de relatoría de la Agencia, al cual puede accederse a través del siguiente enlace: <https://relatoria.colombiacompra.gov.co/busqueda/conceptos>.

Te informamos que ya se encuentra disponible la **Cartilla para incentivar y fortalecer el acceso a las compras y contratación pública de los pueblos y comunidades étnicas en Colombia**. Esta cartilla es una apuesta de la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, para incentivar la participación de los pueblos y comunidades étnicas en las compras y contratación pública, mediante el desarrollo de los principios de igualdad, equidad e inclusión social. Puede consultar la versión actualizada en el siguiente enlace: [Cartilla para incentivar y fortalecer el acceso a las compras y contratación pública de los pueblos y comunidades étnicas en Colombia | Colombia Compra Eficiente | Agencia Nacional de Contratación Pública](#)

De otra parte, te informamos que, con el objetivo de garantizar un conocimiento adecuado de las **modificaciones y/o actualizaciones realizadas a los Documentos Tipo**, hemos programado una serie de **capacitaciones** dirigidas a todos los actores involucrados en los procesos de selección. Podrás conocer la programación y realizar tu inscripción a estas capacitaciones a través del siguiente enlace: [Calendario | Colombia Compra Eficiente | Agencia Nacional de Contratación Pública](#)

También, te contamos que ya publicamos la **nueva Guía de Contratación Pública Sostenible y Socialmente Responsable**. Esta guía es un instrumento clave para integrar buenas prácticas en la contratación estatal, promoviendo los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) a través de criterios y obligaciones ambientales y sociales en todas las etapas del proceso. Puede consultar la guía

## FORMATO PQRS

en el siguiente enlace: [Guía de Contratación Pública Sostenible y Socialmente Responsable | Colombia Compra Eficiente | Agencia Nacional de Contratación Pública](#)

Este concepto tiene el alcance previsto en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y las expresiones aquí utilizadas con mayúscula inicial deben ser entendidas con el significado que les otorga el artículo 2.2.1.1.1.3.1. del Decreto 1082 de 2015.

Atentamente,

*Original Firmado  
Carolina Quintero Gacharná*

**Carolina Quintero Gacharná**  
Subdirectora de Gestión Contractual ANCP-CCE

Elaboró: Juan David Montoya Penagos  
Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual  
Revisó: Alejandro Sarmiento Cantillo  
Gestor T1 – 15 de la Subdirección de Gestión Contractual  
Aprobó: Carolina Quintero Gacharná  
Subdirectora de Gestión Contractual ANCP – CCE