



## FORMATO PQRS

### CONTRATOS CON ESAL – Artículo 355 – Constitución – Fundamento

El artículo 355 de la Constitución Política prohíbe a las ramas y órganos del poder público decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas. Igualmente, establece que las entidades del orden nacional, departamental, distrital y municipal podrán, con sus propios recursos, contratar con entidades sin ánimo de lucro – en adelante ESAL – con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el plan nacional y los planes seccionales de desarrollo. Por otra parte, el artículo 96 de la Ley 489 de 1998 permite a las Entidades Públicas en general, es decir, cualquiera sea su naturaleza y orden administrativo, asociarse con personas jurídicas particulares, mediante la celebración de convenios de asociación o la creación de personas jurídicas. Ambas figuras tienen como fin desarrollar conjuntamente actividades relacionadas con los cometidos y funciones legales asignadas a la entidad.

### MIPYMES – Definición

[...] el artículo 2 de la Ley 590 de 2000, modificado por el artículo 43 de la Ley 1450 de 2011, define la *empresa* como toda unidad de explotación económica que realiza una persona natural o jurídica en actividades agropecuarias, industriales, comerciales o de servicios. Además, establece que estas se clasifican en micro, pequeña, mediana y gran empresa, de acuerdo con los criterios del número de trabajadores totales, el valor de ventas brutales anuales y el valor de activos totales.

### ESAL – Naturaleza – Sin ánimo de lucro

[...] “en virtud del artículo 43 de la Ley 1450 de 2011, que modificó el artículo 2 de la Ley 590 de 2000, [...] puede decirse que solo podrán ser Mipymes las empresas, entendidas estas como las unidades de explotación económica que buscan el reparto de utilidades entre los miembros de la empresa. De esta forma, en razón a que las ESAL no persiguen el reparto de utilidades entre sus miembros, sino que su objeto está destinado a realizar una actividad de interés general sin esperar a cambio un reparto de ganancia en proporción a sus utilidades, lo cierto es que estas no podrán participar en los procesos de contratación limitado a mipymes. Lo anterior teniendo en cuenta que *no responden al concepto de empresa que involucra dicha categoría con ánimo de lucro, por lo que no resulta jurídicamente válido aplicar a las ESAL las normas dirigidas a las Mipymes*”.



## FORMATO PQRS

### **ENTIDADES DE ECONOMÍA SOLIDARIA – Asimilación a Mipymes – Cooperativas – Asociaciones mutualistas – Demás entidades de economía solidaria – Ley 2069 – Criterios diferenciales**

Ahora bien, el artículo 23 de la Ley 2069 de 2020, para efectos de la aplicación de su contenido, asimila las cooperativas y las *demás entidades de economía solidaria* a empresas –dentro de las cuales se encuentran las asociaciones mutualistas–, disponiendo, además, que estas deberán ser clasificadas como Mipymes, de conformidad con el artículo 2 de la Ley 590 de 2000 y el Decreto 957 de 2019, los cuales desarrollan la clasificación en las categorías micro, pequeña y mediana en función del tamaño empresarial. El principal efecto de esta norma es que, a las cooperativas, las asociaciones mutualistas y a las demás entidades de economía solidaria –al ser consideradas como Mipyme– les son aplicables las disposiciones alusivas a estas contenidas en la Ley 2069 de 2020.

En ese sentido, la entrada en vigor del artículo 23 de la Ley 2069 de 2020 avala la posibilidad de que cooperativas, asociaciones mutuales y demás entes considerados de economía solidaria, según el artículo 6 de la Ley 454 de 1998 – al que alude el propio artículo 23 de la Ley de Emprendimiento–, que sean clasificados como Mipymes, puedan ser beneficiarias de los criterios diferenciales incorporados en el artículo 32 de la Ley 2069 de 2020 y regulados en el Decreto 1860 de 2021.



## FORMATO PQRS

Bogotá D.C., 8 de marzo de 2025.



### Concepto C-130 de 2025

**Temas:** MIPYMES – Definición / ESAL – Naturaleza – Sin ánimo de lucro / ESAL – Mipymes – Reparto de utilidades – Distinción / ENTIDADES DE ECONOMÍA SOLIDARIA – Asimilación a Mipymes – Cooperativas – Demás entidades de economía solidaria – Ley 2069 – Criterios diferenciales / ORGANISMOS DE ACCIÓN COMUNAL – Empresas comunitarias y comunales – Mipymes /

**Radicación:** Respuesta a consulta con radicado No. P20250205001038

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 5 de febrero de 2025, en la cual manifiesta lo siguiente:

“Teniendo en cuenta que el artículo 23 de la Ley 2069 de 2020 avala la posibilidad de que cooperativas, asociaciones mutuales y demás entes considerados de economía solidaria sean clasificados como MiPymes y con ello puedan participar en procesos de selección limitados a MiPymes; me permito solicitar concepto respecto de si un organismo comunal puede participar de los procesos limitados a MiPymes con base en la normatividad antes señalada.



## FORMATO PQRS

La anterior inquietud obedece a que según se desprende del artículo 6 de la Ley 454 de 1998, por la cual se determina el marco conceptual que regula la economía solidaria, los organismos comunales cumplen con las características de una organización de economía solidaria, tal como lo dispone la disposición antes mencionada.

En efecto, la Ley 743 de 2002, por la cual se desarrolla el artículo 38 de la Constitución Política de Colombia en lo referente a los organismos de acción comunal, y que fuera derogada por el artículo 109 de la Ley 2166 de 2021, establecía en el literal d) del parágrafo 3 del artículo 34 dentro de los dignatarios de los organismos de acción comunal, un administrador del negocio de economía solidaria que desarrollara los organismos de acción comunal, norma que quedo intacta en el literal d) del parágrafo 3 del artículo 38 de la Ley 2166 de 2021.

En el mismo sentido, el Capítulo XVI de la misma Ley 2166 de 2021 estableció para el emprendimiento comunal en su artículo 91 que la unidad administrativa especial de organizaciones solidarias, o quien haga sus veces, fomentará, apoyará y promoverá la constitución, desarrollo y formalización de proyectos productivos de carácter solidario de iniciativa de las organizaciones comunales, los cuales deberán ser presentados por estas al Sistema Público Territorial de apoyo al Sector de la Economía Solidaria, a través de las Secretarías de las gobernaciones o alcaldías.

Es menester mencionar que las Mipyme se definen como unidades de explotación económica en actividades empresariales, agropecuarias, industriales, comerciales o de servicios, rural o urbana, las cuales fueron clasificadas directamente como estímulo a los empresarios, a fin de promover la creación de micro, pequeñas y medianas empresas, generación de empleo, introducción hacia un mercado competitivo, coadyuvar en el desarrollo de las organizaciones empresariales, encaminado a la generación de esquemas de asociatividad empresarial y en alianzas estratégicas entre las entidades públicas y privadas.

Teniendo en cuenta dicho significado se hace relevante obtener concepto, donde se explique a minucia y que, conforme con lo anterior, se requiere de la Agencia de Contratación Estatal – Colombia Compra Eficiente, un pronunciamiento respecto de si de acuerdo con el artículo 6 de la Ley 454 de 1998 un organismo comunal puede participar de los procesos limitados a MiPymes y/o ser considerado una MiPyme.

Las anteriores consultas se realizan con fines investigativos y académicos en diferentes vacíos normativos existentes en procesos de contratación estatal”.



## FORMATO PQRS

De manera preliminar, resulta necesario acotar que esta entidad solo 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 la Agencia Nacional de Contratación Pública – 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, para satisfacer el derecho fundamental de petición se resolverá su consulta dentro de los límites de la referida competencia consultiva, esto es, haciendo algunas consideraciones sobre las normas generales relacionadas con el problema jurídico de su consulta.

### 1. Problema planteado:

De acuerdo con el contenido de su solicitud, esta Agencia resolverá el siguiente problema jurídico: ¿un organismo de acción comunal puede considerarse una micro, pequeña o medianas empresa –Mipyme– y, por tanto, participar en procedimientos de selección contractual limitados a Mipymes?

### 2. Respuesta:

Los organismos de acción comunal en principio no pueden considerarse mipymes sino entidades sin ánimo de lucro –ESAL–, pues no tienen dentro de su objeto el desarrollo de actividades de explotación en el sector de la economía solidaria. Por tanto, dentro de esta base o naturaleza inicial por regla general no pueden participar en las convocatorias limitadas a mipymes reglamentadas en los artículos 2.2.1.2.4.2.2. a 2.2.1.2.4.2.4. del Decreto 1082 de 2015.

Ahora bien, de conformidad con la remisión “a la normatividad específica” efectuada por el artículo 23 de la Ley 2069 de 2020, la Ley 2166



## FORMATO PQRSD

de 2021 permite que los organismos de acción comunal constituyan empresas comunitarias y comunales. Puede interpretarse razonablemente que en este caso podrían ser clasificadas como mipymes, si además reúnen las condiciones establecidas en el Decreto 957 de 2019 y en el artículo 2 de la Ley 590 de 2000, modificado por el artículo 43 de la Ley 1450 de 2011. En consecuencia, tendrían el beneficio establecido en el artículo 23 de la Ley 2069 de 2020, así como la posibilidad de participar en convocatorias limitadas a mipymes si se cumplen las disposiciones y reglamentarias que rigen este procedimiento.

### 3. Razones de la respuesta:

Lo anterior se sustenta en las siguientes consideraciones:

i) La Ley 2069 del 31 de diciembre de 2020, "Por medio de la cual se impulsa el emprendimiento en Colombia", establece un marco regulatorio que propicia el emprendimiento, el crecimiento, la consolidación y la sostenibilidad de las empresas, con el fin de aumentar el bienestar social y generar equidad. El "Capítulo III – Compras públicas" de la Ley 2069 de 2020 contiene normas que modifican algunos aspectos de la contratación estatal para promover el emprendimiento.

Concretamente, el artículo 31 *ibidem* 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". Esto significa que, la aplicación de los criterios diferenciales, los cuales incluyen tanto los requisitos diferenciales como los puntajes adicionales, depende de las conclusiones del estudio del sector. Asimismo, esta norma dispuso que el Gobierno Nacional reglamentaría la definición de los criterios diferenciales para promover y facilitar el acceso de las Mipyme al mercado de compras públicas, estableciendo reglas objetivas para su implementación, las cuales priorizarían la contratación de producción nacional, sin perjuicio de los compromisos comerciales adquiridos con otros Estados.

ii) Con fundamento en lo anterior, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 1860 de 2021 que modificó el Decreto 1082 de 2015, Único Reglamentario del



## FORMATO PQRS

Sector Administrativo de Planeación Nacional, incorporando una regulación detallada de las normas anteriormente citadas para la efectiva aplicación de la Ley 2069 de 2020 en el sistema de compras y contratación pública, además de incluir algunas disposiciones adicionales para la reglamentación efectiva de la citada Ley.

De esta manera, el artículo 3 del Decreto 1860 de 2021, que adicionó el artículo 2.2.1.2.4.2.18 al Decreto 1082 de 2015 reglamentó los criterios diferenciales para Mipyme en el sistema de compras públicas. Conforme a esta norma 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.

Estos criterios en favor de las Mipyme buscan reducir las asimetrías entre estas y las grandes empresas para vincularse como proveedoras del mercado de compras públicas y, en consecuencia, promover y facilitar la participación en los procedimientos de selección competitivos de las Mipyme domiciliadas en Colombia. Para estos efectos, el artículo 2.2.1.2.4.2.18 del Decreto 1082 de 2015 estableció que, según los resultados del análisis del sector, 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: i) tiempo de experiencia, ii) número de contratos para la acreditación de la experiencia, iii) índices de capacidad financiera, iv) índices de capacidad organizacional y v) valor de la garantía de seriedad de la oferta.

Lo anterior significa que para determinar los criterios diferenciales para Mipyme, las entidades podrán escoger uno o algunos de estos elementos relacionados con requisitos habilitantes, los cuales deberán fijarse respetando las condiciones habilitantes requeridas para el cumplimiento adecuado del contrato. En tal sentido, se establecerán condiciones más exigentes respecto a alguno o algunos de los criterios de participación antes enunciados frente a los demás proponentes que concurren al procedimiento de selección que no sean Mipyme.

iii) Igualmente, el Decreto dispone que, con excepción de los procedimientos de selección abreviada por subasta inversa y de mínima cuantía,



## FORMATO PQRS

las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública – en adelante EGCAP –, teniendo en cuenta los criterios de clasificación empresarial, podrán establecer puntajes adicionales que en ningún caso podrán superar el cero punto veinticinco por ciento (0.25%) del valor total de los puntos establecidos en los pliegos de condiciones o documentos equivalentes. Como se observa, se estableció un porcentaje techo para el respectivo puntaje adicional, lo que significa que las entidades pueden otorgar el puntaje máximo de hasta el cero punto veinticinco por ciento (0.25%) del valor total de los puntos establecidos o un puntaje menor. Esto con el objeto de que la aplicación del incentivo no vaya en desmedro de la escogencia de la oferta más favorable para la entidad, conforme el deber de selección objetiva exige, por lo que el reglamento estimó como adecuado el porcentaje señalado.

iv) En lo relativo a la aplicación de los criterios diferenciales y puntajes adicionales para proponentes plurales, 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 en la unión temporal. Asimismo, de conformidad con el parágrafo 3 del artículo 2.2.1.2.4.2.18 del Decreto 1082 de 2015 los criterios diferenciales y puntajes adicionales en favor de las micro, pequeñas y medianas empresas no se aplicarán cuando se limiten las convocatorias a Mipyme en los términos de los artículos 2.2.1.2.4.2.2 y 2.2.1.2.4.2.3 de este Decreto.

En efecto, de conformidad con el artículo 12 de la Ley 1150 de 2007, “las Entidades Estatales indistintamente de su régimen de contratación, los patrimonios autónomos constituidos por Entidades Estatales y los particulares que ejecuten recursos públicos”, en algunos casos, están llamadas a adoptar convocatorias limitadas a mipymes, respetando los compromisos internacionales vigentes<sup>1</sup>. Actualmente, los artículos 2.2.1.2.4.2.2., 2.2.1.2.4.2.3. y

---

<sup>1</sup> “De conformidad con lo dispuesto en los artículos 13, 333 y 334 de la Constitución Política, el Gobierno Nacional definirá las condiciones y los montos de acuerdo con los compromisos internacionales vigentes, para que, en desarrollo de los Procesos de Contratación, las Entidades Estatales indistintamente de su régimen de contratación, los patrimonios autónomos constituidos por Entidades Estatales y los particulares que ejecuten recursos públicos, adopten en beneficio de las Mipyme, convocatorias limitadas a estas en las que, previo a la Resolución de apertura del proceso respectivo, se haya manifestado el interés de por lo menos dos (2) Mipyme.

Asimismo, 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 todo caso, se deberá garantizar la satisfacción de las condiciones técnicas y económicas requeridas en el Proceso de Contratación.

De igual forma, en los pliegos de condiciones dispondrán, de mecanismos que fomenten en la ejecución de los contratos estatales la provisión de bienes y servicios por población en pobreza extrema, desplazados por la violencia, personas en proceso de reintegración o reincorporación y, sujetos de especial protección constitucional en las condiciones que señale el reglamento; siempre que se garanticen las condiciones de calidad y cumplimiento del objeto contractual.





## FORMATO PQRSD

2.2.1.2.4.2.4. del Decreto 1082 de 2015 reglamentan las condiciones para estas convocatorias limitadas, indicando, entre otros requisitos, que las mipymes deben ser colombianas, tener como mínimo un año de existencia, que el valor del procedimiento de selección "sea menor a ciento veinticinco mil dólares de los Estados Unidos de América (US\$125.000)" y que "Se hayan recibido solicitudes de por lo menos dos (2) Mipyme colombianas". Asimismo, el parágrafo del artículo 2.2.1.2.4.2.2 de Decreto *ibidem* indica que "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".

Ahora bien, teniendo en cuenta que el objeto de su pregunta es determinar si los organismos de acción comunal pueden considerarse mipymes y por tanto beneficiarse de las convocatorias limitadas a estas, resulta indispensable señalar que, el artículo 2 de la Ley 590 de 2000, modificado por el artículo 43 de la Ley 1450 de 2011, define la *empresa* como toda unidad de explotación económica que realiza una persona natural o jurídica en actividades agropecuarias, industriales, comerciales o de servicios<sup>2</sup>. Además, establece que estas se clasifican en micro, pequeña, mediana y gran empresa, de acuerdo con los criterios del número de trabajadores totales, el valor de ventas brutales anuales y el valor de activos totales. Ahora bien, el artículo 2.2.1.13.2.2. del Decreto 1074 de 2015, adicionado por el Decreto 957 de 2019, establece que:

i) La *mediana empresa*, en el sector manufacturero, es aquella "cuyos ingresos por actividades ordinarias anuales sean superiores a doscientos cuatro mil novecientos noventa y cinco Unidades de Valor Tributario (204.995 UVT) e

---

Parágrafo 1. En los Procesos de Contratación que se desarrollen con base en el primer inciso, las entidades podrán realizar las convocatorias limitadas que beneficien a las Mipyme del ámbito municipal o departamental correspondiente al de la ejecución del contrato.

Parágrafo 2. Sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 5 y 6 de la Ley 1150 de 2007, para que las Mipymes puedan participar en las convocatorias a las que se refiere este artículo, deberán acreditar como mínimo un año de existencia, para lo cual deberán presentar el certificado expedido por la cámara de comercio o por la autoridad que sea competente para dicha acreditación.

Parágrafo 3. En la ejecución de los contratos a que se refiere el presente artículo, las entidades y los contratistas, deberán observar lo dispuesto en los artículos 90 a 95 de la Ley 418 de 1997 y las normas que la modifiquen, adicionen o subroguen".

<sup>2</sup> Ley 1450 de 2011. "Artículo 43. Definiciones de tamaño empresarial. El artículo 2° de la Ley 590 de 2000, quedará así:

"Artículo 2°. Definiciones de tamaño empresarial. Para todos los efectos, se entiende por empresa, toda unidad de explotación económica, realizada por persona natural o jurídica, en actividades agropecuarias, industriales, comerciales o de servicios, en el área rural o urbana. Para la clasificación por tamaño empresarial, entiéndase micro, pequeña, mediana y gran empresa, se podrá utilizar uno o varios de los siguientes criterios:

1. Número de trabajadores totales.
2. Valor de ventas brutas anuales.
3. Valor activos totales.

Para efectos de los beneficios otorgados por el Gobierno nacional a las micro, pequeñas y medianas empresas el criterio determinante será el valor de ventas brutas anuales.

Parágrafo 1°. El Gobierno Nacional reglamentará los rangos que aplicarán para los tres criterios e incluirá especificidades sectoriales en los casos que considere necesario.

Parágrafo 2°. Las definiciones contenidas en el artículo 2° de la Ley 590 de 2000 continuarán vigentes hasta tanto entren a regir las normas reglamentarias que profiera el Gobierno Nacional en desarrollo de lo previsto en el presente artículo".



## FORMATO PQRS

inferiores o iguales a un millón setecientos treinta y seis mil quinientos sesenta y cinco Unidades de Valor Tributario (1'736.565 UVT)"; en el sector servicios, la que sus "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)", y en el sector comercio, la que sus "ingresos por actividades ordinarias anuales sean superiores a cuatrocientos treinta y un mil ciento noventa y seis Unidades de Valor Tributario (431.196 UVT) e inferiores o iguales a dos millones ciento sesenta mil seiscientos noventa y dos Unidades de Valor Tributario (2'160.692 UVT)".

ii) La *pequeña empresa* en el sector manufacturero, es aquella "cuyos ingresos por actividades ordinarias anuales sean superiores a veintitrés mil quinientos sesenta y tres Unidades de Valor Tributario (23.563 UVT) e inferiores o iguales a doscientos cuatro mil novecientos noventa y cinco Unidades de Valor Tributario (204.995 UVT)"; en el sector servicios, la que sus "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)"; y en el sector comercio, la que sus "ingresos por actividades ordinarias anuales sean superiores a cuarenta y cuatro mil setecientos sesenta y nueve Unidades de Valor Tributario (44.769 UVT) e inferiores o iguales a cuatrocientos treinta y un mil ciento noventa y seis Unidades de Valor Tributario (431.196 UVT)".

iii) La *microempresa* en el sector manufacturero, es "aquella cuyos ingresos por actividades ordinarias anuales sean inferiores o iguales a veintitrés mil quinientos sesenta y tres Unidades de Valor Tributario (23.563 UVT)", en el sector servicios, la que sus "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)", y en el sector comercio, la que sus "ingresos por actividades ordinarias anuales sean inferiores o iguales a cuarenta y cuatro mil setecientos sesenta y nueve Unidades de Valor Tributario (44.769 UVT)"<sup>3</sup>.

Conforme a lo anterior, es importante precisar que esta Agencia ha sostenido de forma reiterada que, en virtud del artículo 43 de la Ley 1450 de 2011, que modificó el artículo 2 de la Ley 590 de 2000, y a la luz de las

---

<sup>3</sup> Artículo 2.2.1.13.2.2. del Decreto 1074 de 2015, adicionado por el Decreto 957 de 2019.



## FORMATO PQRS

consideraciones contenidas en los párrafos precedentes, que solo podrán ser Mipymes las *empresas*, entendidas estas como las unidades de explotación económica que buscan el reparto de utilidades entre los miembros de la empresa, sin perjuicio de las precisiones que se realizarán más adelante en relación con el artículo 23 de la Ley 2069 de 2020. De esta forma, en razón a que las ESAL no persiguen el reparto de utilidades entre sus miembros, sino que su objeto está destinado a realizar una actividad de interés general sin esperar a cambio un reparto de ganancia en proporción a sus utilidades, lo cierto es que estas, por regla general, no podrán acceder a los criterios diferenciales a favor de las Mipymes en el sistema de compras públicas, ni podrán participar en los procesos de contratación limitados a Mipymes. Lo anterior, teniendo en cuenta que no responden al concepto de empresa por no ejercer una actividad con ánimo de lucro, por lo que no resulta jurídicamente válido aplicar a las ESAL las normas dirigidas a las Mipymes.

Lo anterior no quiere decir que las ESAL no sean personas jurídicas o que no tengan capacidad contractual. De hecho, el Decreto 092 de 2017 reguló su régimen especial de contratación e, incluso, nada obsta para que las ESAL participen, en términos de igualdad con los demás oferentes, en los diferentes procesos contractuales que regula el EGCAP, salvo aquellos procesos contractuales limitados a Mipymes, con excepción de lo que se explicará a continuación en relación con las cooperativas y demás entidades de economía solidaria.

Sobre los organismos de acción comunal debe precisarse que, conforme al artículo 6 de la Ley 2166 de 2021, son de primero, segundo, tercero y cuarto grado. Además, el artículo 7 *ibidem* les asigna a estos organismos la naturaleza de personas jurídicas sin ánimo de lucro<sup>4</sup>. Tanto es así que se ha admitido que

---

<sup>4</sup> En lo pertinente, el artículo 7 de la Ley 2166 de 2021 dispone que: "a) Son organismos de acción comunal de primer grado las juntas de acción comunal y las juntas de vivienda comunal. *La junta de acción comunal es una organización cívica, social y comunitaria de gestión social, sin ánimo de lucro, de naturaleza solidaria, con personería jurídica y patrimonio propio, integrada voluntariamente por los residentes de un lugar que aúnan esfuerzos y recursos para procurar un desarrollo integral, sostenible y sustentable con fundamento en el ejercicio de la democracia participativa;*

b) *La junta de vivienda comunal es una organización cívica sin ánimo de lucro, integrada por familias que se reúnen con el propósito de adelantar programas de mejoramiento o de autoconstrucción de vivienda. Una vez concluido el programa, la junta de vivienda comunal se podrá asimilar a la Junta de Acción Comunal definida en el presente Artículo, siempre y cuando cumpla los requisitos dispuestos en la ley;*

c) Es organismo de acción comunal de segundo grado la asociación de juntas de acción comunal. Tienen la misma naturaleza jurídica de las juntas de acción comunal y se constituye con los organismos de primer grado fundadores y los que posteriormente se afilien;

d) Es organismo de acción comunal de tercer grado la federación de acción comunal, tiene la misma naturaleza jurídica de las juntas de acción comunal y se constituye con los organismos de acción comunal de segundo grado fundadores y que posteriormente se afilien;

e) Es organismo de acción comunal de cuarto grado, la confederación nacional de acción comunal, tiene la misma naturaleza jurídica de las juntas de acción comunal y se constituye con los organismos de acción comunal de tercer grado fundadores y que posteriormente se afilien.

[...]” (Énfasis fuera de texto).



## FORMATO PQRS

pueden celebrar los convenios regulados en el Decreto 092 de 2017 como entidades sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad –ESAL– si se reúnen las demás condiciones señaladas en este reglamento.

Ahora bien, el artículo 2 de la Ley 454 de 1998 define la economía solidaria como 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”.

Por otra parte, el artículo 23 de la Ley 2069 de 2020, para efectos de la aplicación de su contenido, asimila las cooperativas y las *demás entidades de economía solidaria* a empresas, disponiendo, además, que estas deberán ser clasificadas como Mipymes, de conformidad con el artículo 2 de la Ley 590 de 2000 y el Decreto 957 de 2019, los cuales desarrollan la clasificación en las categorías micro, pequeña y mediana en función del tamaño empresarial<sup>5</sup>. El principal efecto de esta norma es que, a las cooperativas y a las demás entidades de economía solidaria –al ser consideradas como Mipyme– les son aplicables las disposiciones alusivas a estas contenidas en la Ley 2069 de 2020.

Es necesario mencionar que la asimilación dispuesta por el artículo 23 *ibidem* no implica una alteración sustantiva de la naturaleza jurídica de las cooperativas y las empresas de economía solidaria, concebidas por la ley como entidades sin ánimo de lucro, toda vez que tal asimilación está circunscrita 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 Mipyme es una acción dirigida a vincularlas como proveedoras del mercado de compra pública 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 2069 de 2020.

A pesar de que las cooperativas y, en general, las empresas de economía solidaria tienen, por disposición de la ley, la naturaleza de ESAL, se distinguen de la generalidad de las entidades sin ánimo de lucro. Esto en la medida en que, al estar enmarcadas dentro de la economía solidaria, el ordenamiento jurídico

---

<sup>5</sup> “Artículo 23. De conformidad con lo establecido por los artículos 4° de la Ley 79 de 1988 y 6° de la Ley 454 de 1988, 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”.



## FORMATO PQRS

les permite cierto margen de explotación económica concebido para la satisfacción de necesidades de sus asociados y el desarrollo de obras de servicio comunitario.

En ese sentido, tal como se desprende del inciso primero y del numeral 1 del artículo 6 de la Ley 454 de 1998, las entidades de economía solidaria se caracterizan porque sus trabajadores y/o usuarios son simultáneamente sus aportantes y gestores, siendo además creadas con el objeto de producir, distribuir y consumir conjuntamente bienes y servicios para satisfacer las necesidades de sus miembros y desarrollar obras de servicio a la comunidad en general, para lo cual deben estar constituidas como empresas. En el marco de las actividades económicas de producción y distribución de bienes o prestación de servicios por parte de entidades de economía solidaria, la ley admite que estas provean esos bienes o presten tales servicios a entidades estatales.

La entrada en vigor del artículo 23 de la Ley 2069 de 2020 avala la posibilidad de que cooperativas y demás entes considerados de economía solidaria, según el artículo 6 de la Ley 454 de 1998 –al que alude el propio artículo 23 de la Ley de Emprendimiento–, que sean clasificados como Mipymes, puedan ser beneficiarias de los criterios diferenciales incorporados en el artículo 32 de la Ley 2069 de 2020 y regulados en el Decreto 1860 de 2021, que incluyen los puntajes adicionales a los que se refiere en su consulta.

No obstante, si bien, como establece el artículo 7 de la Ley 2166 de 2021, los organismos de acción comunal tienen una naturaleza solidaria, en principio no son consideradas en dicha Ley como empresas de economía solidaria. En tal medida, su naturaleza jurídica de base es la de entidades sin ánimo de lucro –ESAL– y no la de unidades de explotación económica con fines lucrativos. En consecuencia, por regla general no reúnen la condición básica para ser clasificadas como mipymes, en los términos ya señalados. Al no ser mipymes, por tanto, no pueden participar en las convocatorias limitadas a estas. Ahora bien, la Ley 2166 de 2021 permite que los organismos de acción comunal, que en principio no son empresas, las constituyan. En efecto, dicha Ley establece que los organismos de acción comunal pueden “Incentivar y promover la creación, participación y consolidación de empresas que generen valor agregado por medio de la cultura, el arte, el cine, la innovación y la capacidad de generar bienes y servicios que impulsen la propiedad intelectual”<sup>6</sup>, “Estimular, promover

---

<sup>6</sup> Artículo 16, literal p).



## FORMATO PQRS

y apoyar a los afiliados y asociados en generación de empresas comunales y emprendimientos familiares y/o solidarios<sup>7</sup> e “Incentivar, promover y fortalecer la asociatividad de los afiliados, procurando el emprendimiento con empresas comunales<sup>8</sup>”. Igualmente, el artículo 64 de la Ley 2166 de 2021 establece:

Todos los organismos comunales deben llevar contabilidad, igualmente elaborar presupuesto de ingresos y de gastos e inversiones para un período anual, el cual debe ser aprobado por la asamblea general y del que formará parte el presupuesto *de las empresas de economía social que les pertenezcan*. Sin embargo, la ordenación del gasto y la responsabilidad del sistema de contabilidad presupuestal recae sobre los representantes legales de estas empresas (énfasis fuera de texto).

Además, el artículo 88 de la Ley *supra* prevé la posibilidad de constituir empresas por parte de los organismos de acción comunal, en los siguientes términos:

Los organismos de acción comunal podrán constituir empresas o proyectos rentables con el fin de financiar sus programas en beneficio de la comunidad. La representación legal de los organismos comunales estará a cargo de su presidente, pero para efectos de este Artículo, la representación la ejercerá el gerente o administrador de la respectiva empresa o proyecto rentable.

PARÁGRAFO 1. Los beneficios, rentabilidad o utilidad del ejercicio de estas actividades económicas serán reinvertidos en proyectos de desarrollo de los organismos de acción comunal y en actividades conexas al desarrollo del objeto social de estos organismos.

PARÁGRAFO 2. Las empresas comunales se crearán a partir de las comisiones empresariales, quienes tendrán la responsabilidad de presentar ante la Junta Directiva los informes de resultados o desempeño especialmente del informe de financiero en materia de los excedentes generados por la empresa comunal para el financiamiento de proyectos de interés comunitario, para que sean incluidos en la construcción del Plan de Acción y el Plan de Desarrollo Comunal y Comunitario del organismo comunal.

En todo caso, el párrafo del artículo 90 de dicha Ley establece que “Las empresas y/o proyectos productivos rentables de iniciativa comunal deberán realizar su proceso de formalización empresarial, cumpliendo con la

---

<sup>7</sup> Artículo 16, literal q).

<sup>8</sup> Artículo 16, literal r).



## FORMATO PQRS

normatividad vigente propia de las actividades que se proponen desarrollar. El cumplimiento de esta disposición se realizará con el acompañamiento del Ministerio de Comercio Industria y Turismo”.

Como se aprecia, aunque los organismos de acción comunal son entidades sin ánimo de lucro –ESAL– están facultadas legalmente para constituir empresas o realizar proyectos rentables en el sector de economía solidaria. Sin embargo, para ello deben efectuar un procedimiento de formalización. Es razonable concluir que solo cuando cumplan con esta naturaleza empresarial pueden ser clasificados como mipymes para efectos de participar en procedimientos limitados a estas, siempre que reúnan los requisitos establecidos en el Decreto 957 de 2019. Conviene señalar que esta interpretación encuentra respaldo en el artículo 23 de la Ley 2069 de 2020, pues si bien esta disposición permite clasificar como mipymes a las cooperativas y demás entidades de la economía solidaria, precisa seguidamente que lo anterior es “sin perjuicio de la normatividad específica aplicable a sus diferentes figuras jurídicas, [...]”.

De este modo, como se ha indicado, la Ley 2166 de 2021, que deroga la Ley 743 de 2002 y desarrolla el artículo 38 de la Constitución, es, para tales efectos, un cuerpo normativo especial, que brinda en principio a los organismos de acción comunal una naturaleza no lucrativa, pero viabiliza su constitución empresarial. Además, el parágrafo del artículo 2.2.1.2.4.2.2. del Decreto 1082 de 2015, modificado por el Decreto 1860 de 2021 –reglamento posterior a la Ley 2069 de 2020 y que goza de presunción de legalidad– establece que “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”.

#### 4. Referencias normativas, jurisprudenciales y otras fuentes:

- Ley 454 de 1998, artículos 2, 6 y 23.
- Ley 590 de 2000, artículo 2.
- Ley 1150 de 2007, artículo 12.
- Ley 1450 de 2011, artículo 43.
- Ley 2069 de 2020, artículo 23.
- Ley 2166 de 2021, artículo 38.



## FORMATO PQRS

- Decreto 1074 de 2015, artículo 2.2.1.13.2.2.
- Decreto 1082 de 2015, artículos 2.2.1.2.4.2.2, 2.2.1.2.4.2.3 y 2.2.1.2.4.2.18
- Decreto 957 de 2019.
- Decreto 1860 de 2021, artículo 3.

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

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente se pronunció en diferentes conceptos sobre la participación de las entidades sin ánimo de lucro –desde ahora ESAL– en procesos contractuales limitados a MiPymes. Al respecto expidió el concepto del 21 de julio de 2016 –radicado No. E20161300000072–, reiterado en los conceptos del 20, 21 y 22 de agosto y el 17 de septiembre de 2019 –radicados Nos. 2201913000006007, 2201913000006081, 2201913000006151 y 2201913000006895–, C-258 del 17 de abril, C-413 de 30 de junio de 2020, C-705 del 7 de diciembre de 2020, C-728 del 14 de diciembre de 2020, C-160 del 20 de abril de 2021, C-474 del 26 de julio de 2022, C-020 del 14 de febrero de 2023, C-587 de septiembre de 2022, C-094 de junio de 2024, C-206 de agosto de 2024 y C-1034 de 3 de febrero de 2025, entre otros. Estos y otros conceptos se encuentran disponibles para consulta en el Sistema de Relatoría de la Agencia, en el cual también podrás encontrar jurisprudencia del Consejo de Estado, laudos arbitrales y la normativa de la contratación concordada con la doctrina de la Subdirección de Gestión Contractual. Accede a través del siguiente enlace: <https://relatoria.colombiacompra.gov.co/>.

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





## FORMATO PQRSD

Por último, lo invitamos a seguirnos en las redes sociales en las cuales se difunde información institucional:

Twitter: [@colombiacompra](https://twitter.com/colombiacompra)

Facebook: [ColombiaCompraEficiente](https://www.facebook.com/ColombiaCompraEficiente)

LinkedIn: [Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente](https://www.linkedin.com/company/agencia-nacional-de-contratacion-publica-colombia-compra-eficiente)

Instagram: [@colombiacompraeficiente\\_cce](https://www.instagram.com/colombiacompraeficiente_cce)

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: Cristian Andrés Díaz Díez  
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