

ASOCIACIONES PÚBLICO POPULARES – Tipología contractual – Objeto

Como causal de contratación directa, no se incluyó a través de la modificación expresa del artículo 2, numeral 4 de la Ley 1150 de 2007. Con esto el Congreso de la República dota a las Asociaciones Público-Populares de una sustantividad propia como tipología contractual, aspecto que es congruente con el fortalecimiento de la *Economía Popular y Comunitaria* como eje de las Bases del Plan Nacional de Desarrollo. Así, dichas asociaciones complementan el listado del artículo 32 de la Ley 80 de 1993.

Respecto al objeto, las Asociaciones Público Populares se caracterizan por su contenido, el cual debe estar relacionado con alguno de los siguientes aspectos: i) infraestructura social, vivienda rural, vías terciarias y caminos vecinales; ii) cultura; iii) infraestructura productiva local; iv) proyectos de eficiencia energética; v) producción de alimentos; vi) gestión comunitaria del agua; vii) saneamiento básico; viii) economía del cuidado; ix) fortalecimiento ambiental y comunitario; y x) adquisición de productos de origen o destinación agropecuarios. Cualquier objeto que no pertenezca al listado anterior, aunque esté dentro de la mínima cuantía, no podrá contratarse directamente, por lo que deberán aplicarse los demás procesos de selección establecidos en el artículo 2 de la Ley 1150 de 2007.

ECONOMÍA POPULAR Y COMUNITARIA – Personas naturales y ESAL

Respecto a los sujetos, la norma menciona a las “personas naturales o entidades sin ánimo de lucro que hagan parte de la economía popular y comunitaria”. Esto significa que las Asociaciones Público - Populares no aplican a las personas jurídicas constituidas con sujeción al Código de Comercio, especialmente, cuando la causa del contrato de sociedad es el *animus lucrandi*. En contraste, las corporaciones y fundaciones de beneficencia pública previstas en los artículos 633 y siguientes del Código Civil carecen de este último elemento. Ello no significa que las sociedades comerciales estén excluidas del sistema de compras públicas, pues podrán concurrir a los demás procesos de selección del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, no obstante, no podrán celebrar contratos de Asociación Público – Popular, por no ser destinatarias del artículo 100 de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo.

ASOCIACIONES PÚBLICO POPULARES – Celebración – Requisitos

Para la celebración de este tipo de contratos, el artículo 2.2.16.1.5 *ibidem* impone una carga argumentativa que se desdobra en dos (2) frentes. Por un lado, es necesario justificar el uso de la Asociación Público Popular y, por otro, es necesario identificar el perfil del contratista. Lo primero exige tener en cuenta el objeto y propósito de la tipología contractual prevista en la Ley 2294 de 2023, aspectos que sirven para determinar si es conveniente o no la contratación directa. Por su parte, lo segundo requiere identificar previamente la persona natural o a la entidad sin ánimo de lucro perteneciente a la *Economía Popular y Comunitaria* que tenga la capacidad para ejecutar las obligaciones.

Esto último se complementa con el artículo 2.2.16.1.6 del Decreto 1082 de 2015, adicionado por el Decreto 874 de 2023, el cual exige lo siguiente: i) la persona natural



o la entidad sin ánimo de lucro debe hacer parte de la Economía Popular y Comunitaria, en el marco de lo establecido en el artículo 2.2.16.1.4 *ibidem*; ii) para el caso de las entidades sin ánimo de lucro, es necesario que su objeto social tenga relación con la ejecución de obras o la adquisición de bienes y servicios contempladas en el artículo 100 de la Ley 2294 de 2023; y iii) la persona natural o la entidad sin ánimo de lucro deberán cumplir con la normativa aplicable a los oficios, ocupaciones u objetos sociales que desempeñen, dependiendo de su sector económico y naturaleza.

Bogotá D.C., 12 de mayo de 2025

Señor
Julián Andrés Pérez Ortíz
juliperort@hotmail.com
Bogotá D.C.



Colombia Compra Eficiente
Rad No. RS20250512004597
Anexos: No Con copia: No
Fecha: 12/05/2025 00:44:26



Concepto C- 420 de 2025

Temas: ASOCIACIONES PÚBLICO POPULARES – Tipología contractual – Objeto / ECONOMÍA POPULAR Y COMUNITARIA – Personas naturales y ESAL / ASOCIACIONES PÚBLICO POPULARES – Celebración – Requisitos

Radicación: Respuesta a consulta con radicado No. P20250405003270.

Estimado Señor Julián:

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 del 5 de abril de 2025, en la cual manifiesta lo siguiente:

*"La persona natural o la entidad sin ánimo de lucro debe hacer **parte de la economía popular y comunitaria**, en el marco de lo establecido en el Artículo 2.2.16.1.4 del presente Título.*

En vista de lo anterior, y con el fin de garantizar la selección objetiva del contratista, así como salvaguardar los principios rectores de la contratación estatal como lo son el de planeación, transparencia, economía y demás, se acude a ustedes para que se resuelvan las siguientes inquietudes y se emita el concepto respectivo:

¿Qué requisito o requisitos documentales se deben exigir para que el futuro contratista acredite que hace parte de la economía popular y comunitaria?

¿Existe algún registro para clasificar la población que hace parte de la Economía Popular y comunitaria y que pueda ser consultado por las entidades que quieran adquirir bienes o servicios a través de este tipo de contratación y así no incurrir en contratar con personas naturales o entidades sin ánimo de lucro que no hagan parte de este tipo de economía?

¿Se debe solicitar idoneidad y experiencia al futuro contratista que vaya a desarrollar actividades en un contrato que se suscriba directamente a través de Asociación Público Popular?

¿De requerirse acreditar idoneidad y experiencia de parte del futuro contratista para el uso de esta tipología de asociación Público Popular, que documentos o requisitos debería exigir una entidad pública, para que el contratista acredite lo ya mencionado?" (énfasis fuera de texto).

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 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, ni a determinar grados de responsabilidad por las actuaciones de los diferentes partícipes del sistema de compra pública.

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 mencionadas en su petición, pero señalando algunas 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 procede a resolver los siguientes problemas jurídicos: i) ¿Cuáles son los requisitos para que personas naturales y entidades sin ánimo de lucro sean acreditadas como actores de la Economía Popular y Comunitaria para efectos de suscribir contratos de

asociación público populares?; ii) ¿Cómo se debe acreditar el cumplimiento de dichos requisitos? y; iii) ¿Existe un registro para determinar si la persona natural o la entidad sin ánimo de lucro pertenece a aquellas de las que se denominan asociaciones público populares?

II. Respuesta:

Para responder a estos tres problemas jurídicos se señala lo siguiente:

i. Las Asociaciones Público-Populares son una tipología particular de contrato estatal, consagrada en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, adoptado mediante la Ley 2294 de 2023, que se caracteriza por la finalidad del objeto contractual y los sujetos habilitados para su suscripción. De acuerdo con el artículo 100 de la Ley 2294 de 2023, el objeto de estos contratos es la adquisición de obras, bienes o servicios relacionados con alguna de los siguientes aspectos: i) infraestructura social, vivienda rural, vías terciarias y caminos vecinales; ii) cultura; iii) infraestructura productiva local; iv) proyectos de eficiencia energética; v) producción de alimentos; vi) gestión comunitaria del agua; vii) saneamiento básico; viii) economía del cuidado; ix) fortalecimiento ambiental y comunitario; y x) adquisición de productos de origen o destinación agropecuarios.

En las condiciones del artículo 2.2.16.1.4 del Decreto 1082 de 2015, la ejecución de estos objetos puede contratarse con personas naturales o entidades sin ánimo de lucro que hagan parte de la denominada *Economía Popular y Comunitaria*. Sin embargo, cualquier objeto que no pertenezca al listado anterior, aunque esté dentro de la mínima cuantía, no podrá contratarse directamente, por lo que deberán aplicarse los demás procesos de selección establecidos en el artículo 2 de la Ley 1150 de 2007.

Para la celebración de este tipo de contratos, el artículo 2.2.16.1.5 *ibidem*, adicionado por el Decreto 874 de 2023, impone una carga argumentativa que se desdobra en dos (2) frentes. Por un lado, es necesario justificar el uso de la Asociación Público Popular y, por otro, es necesario identificar el perfil del contratista. Lo primero exige tener en cuenta el objeto y propósito de la tipología contractual prevista en la Ley 2294 de 2023, aspectos que sirven para determinar si es conveniente o no la contratación directa. Por su parte, lo segundo requiere identificar previamente la persona

natural o a la entidad sin ánimo de lucro perteneciente a la *Economía Popular y Comunitaria* que tenga la capacidad para ejecutar las obligaciones.

Esto último se complementa con el artículo 2.2.16.1.6 del Decreto 1082 de 2015, adicionado por el Decreto 874 de 2023, el cual exige lo siguiente: i) la persona natural o la entidad sin ánimo de lucro debe hacer parte de la Economía Popular y Comunitaria, en el marco de lo establecido en el artículo 2.2.16.1.4 *ibidem*; ii) para el caso de las entidades sin ánimo de lucro, es necesario que su objeto social tenga relación con la ejecución de obras o la adquisición de bienes y servicios contempladas en el artículo 100 de la Ley 2294 de 2023; y iii) la persona natural o la entidad sin ánimo de lucro deberán cumplir con la normativa aplicable a los oficios, ocupaciones u objetos sociales que desempeñen, dependiendo de su sector económico y naturaleza.

Así mismo, el artículo 2.2.16.1.4 del Decreto 1082 de 2015 dispone que estas *actividades mercantiles y no mercantiles* son desarrolladas por “[...] unidades económicas de baja escala ya sea personales, familiares, micronegocios o microempresas [...]”. La concreción de esta idea hace necesarios los lineamientos del párrafo del artículo 2.2.16.1.6 *ibidem*. Como no se han expedido, la Agencia estima que el concepto de *unidades económicas de baja escala* es un criterio delimitador que deja por fuera de la Economía Popular y Comunitaria a la pequeña, mediana y gran empresa, de acuerdo con la categorización del Decreto Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo. Aunque estas últimas pueden participar en los demás procesos de selección del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, el objetivo del artículo 100 de la Ley 2294 de 2023 es incluir en el sistema de compras públicas la actividad económica de las personas naturales y entidades sin ánimo de lucro que tienen un volumen reducido de producción, ingresos y personal empleado, por lo que operan con recursos limitados.

ii. Frente al segundo problema jurídico, esta Agencia considera que la Entidad Estatal deberá ceñirse a lo establecido en el ordenamiento jurídico, en función de la condición que alega para ubicarse en alguna de las categorías comprendidas en el concepto de Economía Popular. Ahora bien, en el caso en que esta categoría no tenga regulación, le corresponderá a la Entidad Estatal determinar en los documentos del proceso, cuál es la información que se debe acreditar, así como los documentos que tendrá como válidos para tal fin. En consecuencia, el sujeto que pretenda suscribir contratos de

Asociación Público – Popular deberá ceñirse a lo dispuesto por la entidad y allegar toda información ordenada, en los términos y la forma en que hayan sido señalados.

iii. En respuesta al tercer problema jurídico, se precisa que no existe un registro para identificarlos, siendo preciso determinar qué personas naturales o entidades sin ánimo de lucro hacen parte de la Economía Popular y Comunitaria. En este marco, el artículo 2.2.16.1.4 del Decreto 1082 de 2015 –adicionado por el Decreto 874 de 2024– dispone: “Para el efecto del presente Título, se entiende por economía popular a los oficios y ocupaciones mercantiles relacionados con la producción, distribución y comercialización de bienes y servicios, y no mercantiles, que hagan referencia a actividades domésticas o comunitarias, desarrolladas por unidades económicas de baja escala ya sea personales, familiares, micronegocios o microempresas, en cualquier sector económico. Los actores de la Economía Popular pueden realizar sus actividades de manera individual, en unidades económicas, u organizados de manera asociativa”.

El artículo ya precitado del Decreto 1082 de 2015 se refiere a las actividades mercantiles y no mercantiles que desempeñan las personas naturales o entidades sin ánimo de lucro. Para su identificación, es necesario tener en cuenta que la *actividad mercantil* no se relaciona exclusivamente con el concepto de comerciante –sistema subjetivo–, sino que también está vinculado con una categoría conceptual, como son los actos de comercio. Ahora bien, para determinar la *actividad mercantil*, la única jurídicamente relevante para el artículo 2.2.16.1.4 del Decreto 1082 de 2015 es aquella derivada de “[...] oficios y ocupaciones [...] relacionados con la producción, distribución y comercialización de bienes y servicios [...]”. Este criterio tiene una función delimitadora, por lo que no es suficiente la realización de actos de comercio *per se* para formar parte de la Economía Popular y Comunitaria, sino que deberán corresponder al tipo de oficios y ocupaciones descritas. En consecuencia, las Entidades Estatales deberán verificar que las personas naturales o las entidades sin ánimo de lucro cumplan dicha condición.

Por su parte, la *actividad no mercantil* se identifica con la lista enunciativa del artículo 23 del Código de Comercio. Precisamente, están excluidas de la categoría de acto de comercio, porque implican acciones de consumo, producción de obras artísticas, ejercicio de profesiones liberales, entre otros, de manera que, son una antítesis de la intención especulativa,

el propósito de intermediación o el desarrollo de actividades empresariales. De forma análoga a lo comentado en el párrafo precedente, su realización no es suficiente por sí misma para identificar a las personas naturales o entidades sin ánimo de lucro como actores de la Economía Popular y Comunitaria, ya que la *actividad no mercantil* relevante para el artículo 2.2.16.1.4 del Decreto 1082 de 2015 es aquella relacionada con “[...] oficios y ocupaciones [...] que hagan referencia a actividades domésticas o comunitarias [...]”.

Ni las bases de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo ni el Decreto 874 de 2024 que adiciona el Decreto 1082 de 2015 ofrecen criterios para determinar a qué se refieren estas actividades, por lo que –como se explicó *ut supra*– son importantes los lineamientos que emitan el Consejo de Economía Popular, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, así como el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, en los términos del párrafo del artículo 2.2.16.1.6 del Decreto 1082 de 2015. En ausencia de pronunciamiento de los órganos competentes, la Agencia considera “actividades domésticas o comunitarias” como aquellas que, de forma altruista, se orientan a satisfacer necesidades básicas de la familia o la sociedad sin pretender una contraprestación económica. De forma ejemplificativa, pueden manifestarse en el cuidado de personas vulnerables, el trabajo comunitario voluntario, la producción para el autoconsumo, las actividades relacionadas con la economía del cuidado, entre otros.

III. Razones de la respuesta:

Lo anterior se sustenta en las siguientes consideraciones:

Uno de los ejes del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2024, “Colombia Potencia Mundial de la Vida”, aprobado mediante la Ley 2294 de 2023, es el fortalecimiento de la *Economía Popular y Comunitaria*. Lo anterior, bajo los siguientes pilares: “[...] (i) marco institucional para su inclusión socioeconómica y sociocultural que fortalezca su capacidad de generación de ingresos; (ii) reconocimiento, caracterización y visibilización de su magnitud y aporte a la sociedad tanto en las actividades económicas de mercado como no mercantiles o comunitarias; (iii) *diseño de alianzas público-populares con el fin de constituir instancias de representación colectiva para la interlocución con el Estado y otros actores*; y (iv) procesos de participación vinculantes con actores de la EP, que

reconozca sus realidades, y a partir de allí se formulen las políticas públicas que les beneficie” (Énfasis fuera del texto)¹.

En ese contexto, el artículo 100 de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo dispone que –previa reglamentación del Gobierno Nacional– “Las Entidades Estatales podrán celebrar directamente contratos hasta por la mínima cuantía con personas naturales o entidades sin ánimo de lucro que hagan parte de la Economía Popular y Comunitaria. Estos contratos se denominarán Asociaciones Público Populares y podrán celebrarse para la ejecución de obras, o la adquisición de bienes y servicios relacionados con infraestructura social, vivienda rural, vías terciarias y caminos vecinales, cultura, infraestructura productiva local, proyectos de eficiencia energética, producción de alimentos, suministro de bienes y servicios, gestión comunitaria del agua, saneamiento básico, economía del cuidado, fortalecimiento ambiental y comunitario y adquisición de productos de origen o destinación agropecuarios”.

A este andamiaje jurídico se suma el Decreto 874 de 2024, mediante el cual se adicionó el Título 16 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1082 de 2015, con el fin de reglamentar el artículo 100 de la Ley 2294 de 2023, sobre las Asociaciones Público-Populares.

Conforme al marco normativo regulado en el artículo 100 de la Ley 2294 de 2023 y el Decreto 874 de 2024, a través de este mecanismo, para las precisas actividades detalladas en las disposiciones correspondientes, las Entidades Estatales pueden celebrar directamente contratos hasta por la mínima cuantía con personas naturales o entidades sin ánimo de lucro que hagan parte de la Economía Popular y Comunitaria.

Como causal de contratación directa, no se incluyó a través de la modificación expresa del artículo 2, numeral 4 de la Ley 1150 de 2007. Con esto el Congreso de la República dota a las Asociaciones Público-Populares de una sustantividad propia como tipología contractual, aspecto que es congruente con el fortalecimiento de la *Economía Popular y Comunitaria* como eje de las Bases del Plan Nacional de Desarrollo. Así, dichas asociaciones complementan el listado del artículo 32 de la Ley 80 de 1993.

Teniendo en cuenta las particularidades de esta tipología contractual y, en atención a los problemas jurídicos planteados, a continuación, se hará un análisis

¹ Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026. Colombia Potencia Mundial de la Vida. Numeral 7°, literal a).

sobre algunos aspectos que caracterizan a las Asociaciones Público-Populares: i) el objeto; ii) los sujetos y; iii) qué se entiende por Economía Popular y Comunitaria.

i) *Respecto al objeto*, las Asociaciones Público-Populares se caracterizan por su contenido, el cual debe estar relacionado con alguno de los siguientes aspectos: i) infraestructura social, vivienda rural, vías terciarias y caminos vecinales; ii) cultura; iii) infraestructura productiva local; iv) proyectos de eficiencia energética; v) producción de alimentos; vi) gestión comunitaria del agua; vii) saneamiento básico; viii) economía del cuidado; ix) fortalecimiento ambiental y comunitario; y x) adquisición de productos de origen o destinación agropecuarios². Cualquier objeto que no pertenezca al listado anterior, aunque esté dentro de la mínima cuantía, no podrá contratarse directamente, por lo que deberán aplicarse los demás procesos de selección establecidos en el artículo 2 de la Ley 1150 de 2007.

Como la Ley 2294 de 2023 y el Decreto 874 de 2024, que adiciona el Decreto 1082 de 2015, no definen estos conceptos, es necesario aplicar las reglas generales sobre el alcance de los términos consagrados en el ordenamiento jurídico. Al respecto, el artículo 28 del Código Civil dispone que: “Las palabras de la ley se entenderán en su sentido natural y obvio, según el uso general de las mismas palabras; pero cuando el legislador las haya definido expresamente para ciertas materias, se les dará en éstas su significado legal”. Igualmente, el artículo 29 *ibidem* prescribe lo siguiente: “Las palabras técnicas de toda ciencia o arte se tomarán en el sentido que les den los que profesan la misma ciencia o arte; a menos que aparezca claramente que se han formado en sentido diverso”³. Dentro de este marco, cada Entidad Estatal definirá si el objeto

² Aunque el artículo 100 de la Ley 2294 de 2023 dispone que las Asociaciones Público-Populares “[...] podrán celebrarse para la ejecución de obras, o la adquisición de bienes y servicios relacionados con [...] suministro de bienes y servicios [...]”, para la Agencia se trata de un defecto de técnica legislativa que no incide sobre el alcance del instrumento. Lo anterior considerando que el *suministro* es una forma *adquirir* bienes y servicios.

Esta amplitud en los sujetos y el objeto de los contratos de Asociación Público Popular diferencia la causal *sub examine* con la prevista en el artículo 95 de la Ley 2166 de 2021, pues el inciso primero únicamente “[...] autoriza a los entes del orden Nacional, Departamental, Distrital y municipal para celebrar directamente convenios solidarios con los Organismos de Acción Comunal con el fin de ejecutar obras hasta por la menor cuantía [...]”.

³ Sobre el alcance de las normas equivalentes en el Código Civil chileno, CLARO SOLAR explica lo siguiente: “Las palabras de que el legislador se sirve pueden tener dos significaciones: el sentido vulgar y el sentido técnico. Según el artículo 20, ‘las palabras de la ley se entenderán en su sentido natural y obvio, según el uso general de las mismas palabras’, es decir, el uso de la gente educada. El Diccionario de la Lengua publicado por la Real Academia Española goza a este respecto de gran autoridad. ‘Pero cuando el legislador,

contractual se enmarca o no dentro del listado que de forma taxativa incorpora el artículo 100 de la Ley 2294 de 2023.

ii) *Respecto a los sujetos*, la norma menciona a las “personas naturales o entidades sin ánimo de lucro que hagan parte de la economía popular y comunitaria”. Esto significa que las Asociaciones Público-Populares no aplican a las personas jurídicas constituidas con sujeción al Código de Comercio, especialmente, cuando la causa del contrato de sociedad es el *animus lucrandi*⁴. En contraste, las corporaciones y fundaciones de beneficencia pública previstas en los artículos 633 y siguientes del Código Civil carecen de este último elemento⁵. Ello no significa que las sociedades comerciales estén excluidas del sistema de compras públicas, pues podrán concurrir a los demás procesos de selección del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, no obstante, no podrán celebrar contratos de Asociación Público-Popular, por no ser destinatarias del artículo 100 de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo.

Por lo demás, estos contratos no aplican a las personas naturales y entidades sin ánimo de lucro en sí mismas consideradas, sino en tanto hagan parte de la “Economía Popular y Comunitaria”. Esto se ratifica con el contenido del artículo 2.2.16.1.5 del Decreto 1082 de 2015 –adicionado por el Decreto 874 de 2023–, el cual dispone:

“Para celebrar una APPo, la Entidad Estatal debe establecer dentro de los Documentos del Proceso la conveniencia de uso de la APPo con base en

agrega el artículo 20, *las haya definido expresamente para ciertas materias se les dará en éstas su significado legal*’. Por la inversa, según el artículo 21, ‘las palabras técnicas de toda ciencia o arte se tomarán en el sentido que les den los que profesan la misma ciencia o arte; a menos que aparezca claramente que se han tomado en sentido diverso’. Es de suponer que el legislador conozca bastante el idioma en que legisla y sea suficientemente instruido en la ciencia o arte para dar a las palabras de la lengua y a las palabras especiales de la ciencia o arte a que se refiere, el significado que les es propio; en el caso contrario, es necesario que ello aparezca de manifiesto y con toda claridad” (CLARO SOLAR, Luis. Explicaciones de derecho civil chileno y comparado. Volumen I. Tomo I. Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 2013. p. 117. Énfasis dentro del texto).

⁴ El inciso primero del artículo 98 del Código de Comercio dispone que “Por el contrato de sociedad dos o más personas se obligan a hacer un aporte en dinero, en trabajo o en otros bienes apreciables en dinero, con el fin de repartirse entre sí las utilidades obtenidas en la empresa o actividad social”. Como explica la doctrina, “[...] la sociedad no es un contrato desinteresado desde el punto de vista económico. La explotación del objeto no se hace con fines altruistas, sino para satisfacer el ánimo especulativo de los asociados, que se desprenden de una parte de su patrimonio para efectuar la inversión correspondiente” (MARTÍNEZ NEIRA, Néstor Humberto. Cátedra de sociedades: régimen comercial y bursátil. Bogotá: Legis, 2020. p. 111).

⁵ 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”. Por su parte, la doctrina define las sociedades industriales como aquellas “[...] asociaciones [...] que persiguen un propósito de lucro o 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).

las necesidades identificadas de la Entidad Estatal, indicando el impacto estimado en la economía popular con la suscripción del contrato, la utilización de la tipología y la consistencia entre el objeto del contrato y el alcance del presente título.

Adicionalmente, deben identificar las condiciones de idoneidad y los requisitos técnicos que llevan a elegir a la persona natural o a la entidad sin ánimo de lucro perteneciente a la economía popular y comunitaria para ejecutar y cumplir el objeto del contrato⁶. (Énfasis fuera de texto)

De la norma se infiere una carga argumentativa que se desdobra en dos (2) frentes. Por un lado, es necesario justificar el uso de la Asociación Público-Popular y, por otro, es necesario identificar el perfil del contratista. Conforme a los parámetros precitados, lo primero exige tener en cuenta el objeto y propósito de la tipología contractual prevista en la Ley de Plan Nacional de Desarrollo, aspectos que sirven para determinar si es conveniente o no la contratación directa. Por otro lado, lo segundo requiere identificar previamente la persona natural o a la entidad sin ánimo de lucro perteneciente a la Economía Popular y Comunitaria que pueda ejecutar las obligaciones.

Este último aspecto se complementa con el artículo 2.2.16.1.6 del Decreto 1082 de 2015, adicionado por el Decreto 874 de 2023, el cual exige lo siguiente: i) la persona natural o la entidad sin ánimo de lucro debe hacer parte de la Economía Popular y Comunitaria, en el marco de lo establecido en el artículo 2.2.16.1.4 *ibidem*; ii) para el caso de las entidades sin ánimo de lucro, es necesario que su objeto social tenga relación con la ejecución de obras o la adquisición de bienes y servicios contempladas en el artículo 100 de la Ley 2294 de 2023; y iii) la persona natural o la entidad sin ánimo de lucro deberán cumplir con la normativa aplicable a los oficios, ocupaciones u objetos sociales que desempeñen, dependiendo de su sector económico y naturaleza.

Al entender que las Asociaciones Público-Populares son una categoría contractual autónoma, los aspectos indicados en el párrafo anterior hacen parte de los estudios previos y del acto administrativo de justificación de la contratación directa –artículos 2.2.1.1.2.1.1 y 2.2.1.2.1.4.1 del Decreto 1082 de 2015–. No obstante, el párrafo del artículo 2.2.16.1.6. dispone que “Sin perjuicio de lo anterior, cada Entidad Estatal debe determinar en los Documentos

⁶ El artículo 2.2.1.1.1.3.1 del Decreto 1082 de 2015 define los documentos del proceso como “(a) los estudios y documentos previos; (b) el aviso de convocatoria; (c) los pliegos de condiciones o la invitación; (d) las Adendas; (e) la oferta; (f) el informe de evaluación; (g) el contrato; y cualquier otro documento expedido por la Entidad Estatal durante el Proceso de Contratación”.

del Proceso los requisitos que debe acreditar la persona natural o la entidad sin ánimo de lucro beneficiaria de la Asociación Pública Popular, para lo cual podrán tener en cuenta los lineamientos que se expidan desde las instancias y/o entidades competentes”.

iii) Respecto a la caracterización – a la cual hace refiere en su consulta –, promoción y defensa de los intereses de los *sujetos de la Economía Popular y Comunitaria*, esta norma es congruente con las competencias asignadas a entidades como el Consejo de Economía Popular, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, así como el Departamento Administrativo Nacional de Estadística. Por tanto, de acuerdo con las instrucciones adicionales que expidan estos órganos, podrán identificarse y perfilarse los requisitos de quienes aspiren a celebrar contratos con Estado por medio de Asociaciones Público-Populares⁷.

Dado que, actualmente, no existe un registro para identificarlos, es preciso determinar qué personas naturales o entidades sin ánimo de lucro hacen parte de la Economía Popular y Comunitaria. En este marco, el artículo 2.2.16.1.4 del Decreto 1082 de 2015 –adicionado por el Decreto 874 de 2024– señala lo siguiente:

“Para el efecto del presente Título, se entiende por economía popular a los oficios y ocupaciones mercantiles relacionados con la producción, distribución y comercialización de bienes y servicios, y no mercantiles, que hagan referencia a actividades domésticas o comunitarias, desarrolladas por unidades económicas de baja escala ya sea personales, familiares, micronegocios o microempresas, en cualquier sector económico. Los actores de la Economía Popular pueden realizar sus actividades de manera individual, en unidades económicas, u organizados de manera asociativa”.

La norma recoge la definición adoptada en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 para el componente “2. Seguridad humana y justicia social” – “C. Expansión de capacidades: más y mejores oportunidades de la población para lograr sus proyectos de vida” – “7. Reconocimiento e impulso a

⁷ Esta identificación y caracterización de los sujetos de la *economía popular* también es determinante para las competencias de esta entidad, especialmente, cuando el inciso tercero del artículo 102 de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo –al regular los sistemas dinámicos de adquisición– señala que “La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente podrá realizar procesos de contratación cuyos oferentes sean actores de la economía popular. En dichos casos no se requerirá la presentación del RUP para participar en el proceso de selección”.

la economía popular y comunitaria (EP)”⁸. Ésta menciona los siguientes elementos: 1) las actividades que desarrollan, 2) la forma en que lo hacen y 3) cómo se organizan.

– *En primer lugar*, el artículo 2.2.16.1.4 del Decreto 1082 de 2015 se refiere a las actividades mercantiles y no mercantiles que desempeñan las personas naturales o entidades sin ánimo de lucro. Para su identificación, es necesario tener en cuenta que la *actividad mercantil* no se relaciona exclusivamente con el concepto de comerciante –sistema subjetivo–⁹. Por ello, el Decreto Ley 410 de 1971 lo complementa con la noción de acto de comercio –sistema objetivo–. Así, “[...] mientras en el sistema subjetivo actos de comercio son únicamente los realizados por comerciantes, en el sistema objetivo *son actos de comercio no solo los realizados por comerciantes, sino los que, sin ser ejecutados por comerciantes, se definen como mercantiles atendiendo a su sustantiva naturaleza* (la finalidad de mediación entre productores y consumidores, el ser auxiliares de una industria mercantil, etc.) [...] No hay actos de comercio porque los realice un comerciante. Hay comerciantes porque realizan actos de comercio profesionalmente [...] el punto de partida es el acto de comercio y no el comerciante”¹⁰ (Énfasis fuera de texto).

Sobre el particular, es necesario tener en cuenta que la ley colombiana no consagra una definición de actos de comercio, sino que incorpora un listado de actos y actividades considerados como mercantiles, que incluye una gama muy variada de operaciones usuales en la vida de los negocios. En esta perspectiva, la *actividad mercantil* se concreta en los actos que el Código de Comercio dispone como tales. Dicho estatuto regula tres (3) categorías de actos de comercio: objetivos, conexos y mixtos. Los *actos de comercio objetivos* se encuentran en la lista enunciativa del artículo 20 del Código de Comercio, identificados por su

⁸ Este concepto hace parte de la Ley 2294 de 2023, pues –de acuerdo con el artículo 2– “El documento denominado ‘Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022 - 2026 Colombia Potencia Mundial de la Vida’, junto con sus anexos, elaborado por el Gobierno nacional con la participación del Consejo Superior de la Judicatura y del Consejo Nacional de Planeación, con fundamento en los insumos entregados por los colombianos en los Diálogos Regionales Vinculantes, con las modificaciones realizadas en el trámite legislativo, es parte integral del Plan Nacional de Desarrollo, y se incorpora a la presente ley como un anexo”.

⁹ Éste último se define en el artículo 10 del Código de Comercio como “[...] las personas que profesionalmente se ocupan en alguna de las actividades que la ley considera mercantiles”. Por lo demás, “La calidad de comerciante se adquiere aunque la actividad mercantil se ejerza por medio de apoderado, intermediario o interpuesta persona”.

¹⁰ GARRIGUES, Joaquín. Curso de derecho mercantil. Tomo I. Séptima edición. Bogotá: Temis, 1987. p. 134. Énfasis fuera de texto. Ello es congruente con el artículo 11 del Código de Comercio, pues “Las personas que ejecuten ocasionalmente operaciones mercantiles no se considerarán comerciantes, pero estarán sujetas a las normas comerciales en cuanto a dichas operaciones”.

carácter patrimonial de acuerdo con su intención especulativa, propósitos de intermediación o desarrollo de actividades empresariales¹¹.

Por su parte, los *actos de comercio conexos* están regulados en el artículo 21 *ibidem* de la siguiente forma: "Se tendrán así mismo como mercantiles todos los actos de los comerciantes relacionados con actividades o empresas de comercio, y los ejecutados por cualquier persona para asegurar el cumplimiento de obligaciones comerciales". Finalmente, *actos de comercio mixtos* son los del artículo 22 *ibidem*, por lo que "Si el acto fuere mercantil para una de las partes se registrará por las disposiciones de la ley comercial"¹².

¹¹ El artículo 20 del Código de Comercio dispone que "Son mercantiles para todos los efectos legales: 1) La adquisición de bienes a título oneroso con destino a enajenarlos en igual forma, y la enajenación de los mismos;

2) La adquisición a título oneroso de bienes muebles con destino a arrendarlos; el arrendamiento de los mismos; el arrendamiento de toda clase de bienes para subarrendarlos, y el subarrendamiento de los mismos;

3) El recibo de dinero en mutuo a interés, con garantía o sin ella, para darlo en préstamo, y los préstamos subsiguientes, así como dar habitualmente dinero en mutuo a interés;

4) La adquisición o enajenación, a título oneroso, de establecimientos de comercio, y la prenda*, arrendamiento, administración y demás operaciones análogas relacionadas con los mismos;

5) La intervención como asociado en la constitución de sociedades comerciales, los actos de administración de las mismas o la negociación a título oneroso de las partes de interés, cuotas o acciones;

6) El giro, otorgamiento, aceptación, garantía o negociación de títulos-valores, así como la compra para reventa, permuta, etc., de los mismos;

7) Las operaciones bancarias, de bolsas, o de martillos;

8) El corretaje, las agencias de negocios y la representación de firmas nacionales o extranjeras;

9) La explotación o prestación de servicios de puertos, muelles, puentes, vías y campos de aterrizaje;

10) Las empresas de seguros y la actividad aseguradora;

11) Las empresas de transporte de personas o de cosas, a título oneroso, cualesquiera que fueren la vía y el medio utilizados;

12) Las empresas de fabricación, transformación, manufactura y circulación de bienes;

13) Las empresas de depósito de mercaderías, provisiones o suministros, espectáculos públicos y expendio de toda clase de bienes;

14) Las empresas editoriales, litográficas, fotográficas, informativas o de propaganda y las demás destinadas a la prestación de servicios;

15) Las empresas de obras o construcciones, reparaciones, montajes, instalaciones u ornamentaciones;

16) Las empresas para el aprovechamiento y explotación mercantil de las fuerzas o recursos de la naturaleza;

17) Las empresas promotoras de negocios y las de compra, venta, administración, custodia o circulación de toda clase de bienes;

18) Las empresas de construcción, reparación, compra y venta de vehículos para el transporte por tierra, agua y aire, y sus accesorios, y

19) Los demás actos y contratos regulados por la ley mercantil".

¹² En ese sentido, el artículo 20 del Código de Comercio agrupa una gran variedad de actividades bajo la categoría de "acto de comercio", sin que dicha enumeración sea taxativa en nuestro sistema jurídico. Así las cosas, no se define estáticamente el acto de comercio, permitiendo mediante la analogía realizar la ampliación dinámica del derecho mercantil facilitando su adaptación a un cambiante mundo de negocios. Adicionalmente, la ley provee un criterio auxiliar que permite ampliar la cobertura del derecho comercial con la calificación de mercantiles de actos que en principio no lo son, pero que guardan relación estrecha con actividades de esta naturaleza. En el artículo 21 del Código de Comercio se incluyen actos no previstos en el

Si bien las normas citadas delimitan la *actividad mercantil*, la única jurídicamente relevante para el artículo 2.2.16.1.4 del Decreto 1082 de 2015 es aquella derivada de “[...] oficios y ocupaciones [...] relacionados con la producción, distribución y comercialización de bienes y servicios [...]”. Este criterio tiene una función delimitadora, por lo que no es suficiente la realización de actos de comercio *per se* para formar parte de la Economía Popular y Comunitaria, sino que deberán corresponder al tipo de oficios y ocupaciones descritas. En consecuencia, las Entidades Estatales deberán verificar que las personas naturales o las entidades sin ánimo de lucro cumplan dicha condición.

Por su parte, la *actividad no mercantil* se identifica con la lista enunciativa del artículo 23 del Código de Comercio¹³. Precisamente, están excluidas de la categoría de acto de comercio, porque implican acciones de consumo, producción de obras artísticas, ejercicio de profesiones liberales, entre otros, de manera que, son una antítesis de la intención especulativa, el propósito de intermediación o el desarrollo de actividades empresariales. De forma análoga a lo comentado en el párrafo precedente, su realización no es suficiente por sí misma para identificar a las personas naturales o entidades sin ánimo de lucro como actores de la Economía Popular y Comunitaria, ya que la *actividad no mercantil* relevante para el artículo 2.2.16.1.4 del Decreto 1082 de 2015 es aquella relacionada con “[...] oficios y ocupaciones [...] que hagan referencia a actividades domésticas o comunitarias [...]”.

Ni las Bases de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo ni el Decreto 874 de 2024 que adiciona el Decreto 1082 de 2015 ofrecen criterios para determinar a qué se refieren estas actividades, por lo que –como se explicó *ut supra*– son importantes los lineamientos que emitan el Consejo de Economía Popular, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, así como el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, en los términos del parágrafo del artículo 2.2.16.1.6 del Decreto 1082 de 2015. En ausencia de pronunciamiento de los

artículo 20 que realiza el comerciante o empresario mercantil en desarrollo de su actividad mercantil y que facilitan su ejercicio y que en razón a ello adquieren comercialidad.

¹³ El artículo 23 del Código de Comercio prescribe que “No son mercantiles:

- 1) La adquisición de bienes con destino al consumo doméstico o al uso del adquirente, y la enajenación de los mismos o de los sobrantes;
- 2) La adquisición de bienes para producir obras artísticas y la enajenación de éstas por su autor;
- 3) Las adquisiciones hechas por funcionarios o empleados para fines de servicio público;
- 4) Las enajenaciones que hagan directamente los agricultores o ganaderos de los frutos de sus cosechas o ganados, en su estado natural. Tampoco serán mercantiles las actividades de transformación de tales frutos que efectúen los agricultores o ganaderos, siempre y cuando dicha transformación no constituya por sí misma una empresa, y
- 5) La prestación de servicios inherentes a las profesiones liberales”.

órganos competentes, la Agencia considera “actividades domésticas o comunitarias” como aquellas que, de forma altruista, se orientan a satisfacer necesidades básicas de la familia o la sociedad sin pretender una contraprestación económica. De forma ejemplificativa, pueden manifestarse en el cuidado de personas vulnerables, el trabajo comunitario voluntario, la producción para el autoconsumo, las actividades relacionadas con la economía del cuidado¹⁴, entre otros.

- En *segundo lugar*, el artículo 2.2.16.1.4 del Decreto 1082 de 2015 dispone que estas *actividades mercantiles y no mercantiles* son desarrolladas por “[...] unidades económicas de baja escala ya sea personales, familiares, micronegocios o microempresas [...]”. La concreción de esta idea hace necesarios los lineamientos del párrafo del artículo 2.2.16.1.6 *ibidem*. Como no se han expedido, la Agencia estima que el concepto de *unidades económicas de baja escala* es un criterio delimitador que deja por fuera de la Economía Popular y Comunitaria a la pequeña, mediana y gran empresa, de acuerdo con la categorización del Decreto Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo. Aunque estas últimas pueden participar en los demás procesos de selección del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, el objetivo del artículo 100 de la Ley 2294 de 2023 es incluir en el sistema de compras públicas la actividad económica de las personas naturales y entidades sin ánimo de lucro que tienen un volumen reducido de producción, ingresos y personal empleado, por lo que operan con recursos limitados.

Para el Departamento Administrativo Nacional De Estadística, la unidad económica es “[...] una persona natural o jurídica que lleva a cabo una actividad económica en alguno de los cuatro (4) tipos: establecimiento fijo, semifijo, vivienda o en puestos móviles”¹⁵. Además de que pueden tener carácter personal

¹⁴ A modo de ejemplo, dentro de la economía del cuidado es posible ubicar las actividades que se realizan dentro del hogar o la comunidad que son de vital importancia para el funcionamiento del sistema económico y social. Actividades como la preparación de los alimentos, el arreglo y mantenimiento del hogar y las prendas de vestir, actividades de cuidado a personas mayores, con discapacidad o niños (enseñanza de valores y habilidades), entre otras, también son necesarias para la reproducción del capital humano, dado que sirven para la manutención de los trabajadores actuales y futuros. Sin embargo, estas actividades son poco valoradas por la sociedad, principalmente porque la mayoría de ellas se realizan sin recibir una remuneración monetaria a cambio. La economía de cuidado busca otorgar valor a las actividades de cuidado y de trabajo doméstico no remunerado, dado que estas actividades se consideran bienes o servicios económicos porque además de generar valor, también demandan costos representados en tiempo y energía necesarios para producirlos. Adicionalmente estas tareas también generan bienestar a las personas que los reciben.

¹⁵ DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. Censo de unidades económicas 2021. Consultado el 3 de septiembre de 2024 en la página web

o familiar, eventualmente ostentan la calidad de micronegocios. De acuerdo con el DANE, estos últimos corresponden a una “Unidad económica con máximo nueve (9) personas ocupadas, que desarrolla una actividad productiva de bienes o servicios, con el objeto de obtener un ingreso, actuando en calidad de propietario o arrendatario de los medios de producción”¹⁶. Por su parte, el artículo 2.2.1.13.2.2 del Decreto 1074 de 2015 establece los criterios para identificar la microempresa:

“Para efectos de la clasificación del tamaño empresarial se utilizarán [...] los siguientes rangos para determinar el valor de los ingresos por actividades ordinarias anuales de acuerdo con el sector económico de que se trate:

1. Para el sector manufacturero:

Microempresa. 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).

[...]

2. Para el sector servicios:

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

[...]

3. Para el sector de comercio:

Microempresa. Aquella cuyos 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).

[...]

Parágrafo 2. Para aquella empresa cuya actividad principal no corresponda exclusivamente a uno de los anteriores sectores, los rangos a aplicar serán aquellos previstos para el sector manufacturero.

https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/comercio-interno/censo-economico-de-colombia/conteo-de-unidades-economicas-2021#:~:text=*Una%20unidad%20económica%20es%20una,vivienda%20o%20en%20puestos%20móviles

¹⁶ DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. Encuesta de Micronegocios (EMICRON): I Trimestre de 2024. Consultado el 3 de septiembre de 2024 en la página web <https://www.dane.gov.co/files/operaciones/EMICRON/bol-EMICRON-Itrim2024.pdf>. El informe agrega que “Las actividades económicas que realizan los micronegocios comprenden desde la pequeña miscelánea de barrio hasta los servicios de consultoría especializada, incluye las profesiones liberales, las ventas ambulantes y las confecciones al interior de la vivienda. Es un grupo muy heterogéneo y puede desarrollar la actividad en cualquier emplazamiento (vivienda, local, puerta a puerta, etc.)”.

Parágrafo 3. Cuando los ingresos de la empresa provengan de más de uno de los sectores contemplados en el presente Capítulo, se considerará la actividad del sector económico cuyos ingresos hayan sido más altos.

Parágrafo 4. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en conjunto con el Departamento Nacional de Estadística -DANE-, a la fecha de la entrada en vigencia del presente Capítulo establecerá, mediante acto administrativo, el anexo técnico de correspondencia de los tres sectores, manufactura, comercio y servicios con la Clasificación de las Actividades Económicas - CIIU Revisión 4”.

La Ley de Emprendimiento atribuye la calidad de empresa a algunas entidades sin ánimo de lucro, con la posibilidad de que éstas también puedan clasificarse con microempresas. 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”¹⁷.

¹⁷ 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

Esta calidad empresarial de algunas entidades sin ánimo de lucro, así como el desarrollo de actividades mercantiles por parte de éstas, no riñe con la falta de *animus lucrandi*. Como explica la Corte Constitucional en la Sentencia C-287 de 2012, con ponencia de la Magistrada María Victoria Calle Correa, “[...] el hecho que no persigan una finalidad lucrativa no significa que no desarrollen actividades que generen utilidades, lo que pasa es que, a diferencia de las sociedades, el lucro o ganancia obtenida no se reparte entre sus miembros, sino que se integra al patrimonio de la asociación para la obtención del fin deseado [...]”¹⁸. Así, la principal característica de las entidades sin ánimo de lucro es la ausencia de lucro, es decir, las ganancias o beneficios económicos no están destinados a repartirse en favor de los miembros ni de terceros, sino que permanecen dentro de la entidad incrementando su patrimonio.

Sin embargo, la noción de unidad económica empleada en el Decreto 874 de 2024 adicionado el Decreto 1082 de 2015 no se identifica necesariamente con los conceptos de comerciante, empresa o establecimiento de comercio. Además de que los actores de la Economía Popular y Comunitaria pueden ejecutar *actividades no mercantiles*, quienes no se ocupan del ejercicio profesional de *actividades mercantiles* están facultados para realizar actos de comercio, sin necesidad de tener un conjunto de bienes organizados –artículo 515 del Código de Comercio– para la producción, transformación, circulación, administración o custodia de bienes, o para la prestación de servicios –artículo 25 *ibidem*–. Incluso, fuera de lo previsto en el artículo 23 de la Ley 2069 de 2020, las demás ESAL tienen naturaleza empresarial, y el lugar donde operan no sería considerado un bien comercial.

En todo caso, aunque reúnan las características mencionadas, el registro mercantil no es un requisito de capacidad jurídica de las personas naturales o

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 parágrafo 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.

¹⁸ En el mismo sentido, TAFUR GALVIS considera lo siguiente: “[...] además de la realización de los actos necesarios de conservación patrimonial, de tiempo atrás se acepta que las instituciones ‘sin ánimo de lucro’ no pierden ese carácter, a pesar de que usualmente celebren actos comerciales. La necesaria coherencia conceptual debe signar esas actuaciones como complementarias respecto de la actividad principal señalada por el fundador o por los asociados, y de necesaria instrumentalidad respecto de los fines de interés general y beneficio común a su cargo [...]” (TAFUR GALVIS, Álvaro. Las personas jurídicas privadas sin ánimo de lucro y el Estado. Quinta edición. Bogotá: Grupo Editorial Ibáñez, 2017. p. 60).

entidades sin ánimo de lucro que pretendan celebrar contratos de Asociación Público-Popular, ya que solamente es un medio de publicidad y, por tanto, no tiene una función constitutiva, sino declarativa¹⁹. Frente al requisito del registro mercantil, el artículo 29 del Código de Comercio dispone que “el registro mercantil tendrá por objeto llevar la matrícula de los comerciantes y de los establecimientos de comercio, así como la inscripción de todos los actos, libros y documentos respecto de los cuales la ley exigiere esa formalidad”. Asimismo, los numerales 6 y 33 del artículo 28 *ibidem* señalan que cuando un empresario abre su establecimiento de comercio debe cumplir con el deber profesional de matricularlo en el registro mercantil dentro del mes siguiente a su apertura y la información de dicha matrícula debe actualizarse periódicamente mediante la renovación anual dentro de los tres (3) primeros meses de cada año.

En ese sentido, si bien el registro mercantil puede ser un medio de prueba que permita acreditar que una persona ejerce una actividad mercantil, lo cierto es que este no basta para demostrar que pertenece a la Economía Popular y Comunitaria. Esto en la medida que, tal y como se señaló en los párrafos anteriores, es necesario que se acredite que ejerce oficios y ocupaciones relacionados con la producción, distribución y comercialización de bienes y servicios, así como la condición de baja escala. Por otro lado, el registro mercantil no es aplicable en todos los casos para la verificación de las condiciones del sujeto a contratar, dado que el concepto de Economía Popular y Comunitaria también comprende actividades no mercantiles – como se señaló anteriormente –, frente a las cuales el registro mercantil no será el documento idóneo.

En consecuencia, la Entidad Estatal deberá señalar en los documentos del proceso cuál es la información que debe acreditarse, así como los medios de prueba que tendrá como válidos para tal fin. En consecuencia, el sujeto que pretenda suscribir este tipo de contratos deberá ceñirse a lo dispuesto por la entidad y allegar toda información ordenada, en los términos y la forma en que hayan sido señalados.

¹⁹ De acuerdo con el Concepto C-184 del 2 de abril de 2020, la ANCP – CCE ha considerado que “[...] el registro mercantil es un deber legal de los comerciantes, pero no otorga capacidad jurídica, aunque su ausencia, cuando se desarrollan actividades mercantiles de manera habitual y permanente, conlleva a la imposición de multas por el incumplimiento de un deber legal.

En este sentido, [...] una persona [...] solo deberá estar inscrita en el registro mercantil, en cumplimiento de un deber comercial, cuando realice alguna actividad comercial profesional de manera habitual, y no por el hecho de participar en un proceso de contratación”.

- Finalmente, respecto a la forma como lo hacen, el artículo 2.2.16.1.4 del Decreto 1082 de 2015 prescribe que “[...] Los actores de la Economía Popular pueden realizar sus actividades de manera individual, en unidades económicas, u organizados de manera asociativa”. El concepto de unidad económica es el explicado en el punto anterior, siempre que corresponda a la categoría de baja escala. No obstante, también podrán organizarse de forma individual o asociativa, es decir, tanto por una sola persona natural o entidades sin ánimo de lucro como por un grupo de las mismas.

Estas formas asociativas tienen su fundamento en el artículo 38 constitucional, y de ellas pueden surgir o no una nueva persona jurídica. Estas últimas son entes ficticios con capacidad autónoma para ejercer derechos y contraer obligaciones –artículo 633 del Código Civil–²⁰. Aunque la participación corresponda a otros sujetos de derecho, dichos entes tienen personería jurídica diferente de los socios individualmente considerados²¹. De esta manera, “[...] todas estas colectividades se presentan como independientes y distintas de los seres humanos que las constituyen; desaparece en cierta medida la individualidad de estos; y se forma un ser jurídico distinto de ellos con vida propia [...]”²².

No obstante, de la norma transcrita no se desprende la necesidad de que los asociados constituyan una persona jurídica independiente para ser parte de la “economía social y comunitaria”. Es decir, pueden aunar esfuerzos de forma colectiva para desarrollar *actividades mercantiles y no mercantiles* de pequeña

²⁰ Al respecto, “Se ha considerado [...] que, respecto de la colectividad, la personificación no es un hecho natural, porque la colectividad no puede existir como persona *jure proprio*; se ha querido, por tanto, investigar cómo puede ser sujeto de derechos un ente que no tiene existencia real y electiva, y se ha pensado que, además de los entes reales y efectivos, que son personas *jure proprio*, pueden existir entes incorpóreos, entes morales, entes intelectuales, los cuales, aunque no tengan una existencia real, pueden, no obstante, ser reputados existentes como personas en consideración a los fines para que han sido constituidos y por los cuales se les ha atribuido la facultad de tener patrimonio, de contraer obligaciones y de ejercitar derechos patrimoniales” (FIORE, Pasquale. La personalidad jurídica de los entes morales y del estado en el interior y en el extranjero. Santiago: Ediciones Olejnik, 2020. p. 10).

²¹ Así, “[...] podemos advertir que el concepto de persona jurídica está directamente ligado a la capacidad, y por la vía de la capacidad, llegaremos a un concepto afín, el de la separación patrimonial entre la persona jurídica y sus miembros.

En este sentido, al ser una persona jurídica un ente con aptitud para adquirir derechos y contraer obligaciones, es titular de un patrimonio propio, enteramente separado del de sus miembros, y es precisamente con este patrimonio con el que la persona jurídica va a responder por las obligaciones asumidas por quienes la representan (en ejercicio de tal representación). Paralelamente, todos los bienes que se adquieren por el ente se incorporan al patrimonio de la persona jurídica” (Cfr. CALCATERRA, Gabriela & ADAD, Lisandro. Personas jurídicas. Buenos Aires: Astrea, 2019. p. 2).

²² CLARO SOLAR, Luis. Explicaciones de derecho civil chileno y comparado. Volumen II. Tomo V. Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 2013. p. 353.

escala, por lo que –a diferencia de las descritas en el párrafo anterior, sin perjuicio de mantener el propósito altruista de las acciones desplegadas– se tratará de “asociaciones no reconocidas”²³. Como carecen de capacidad jurídica autónoma, la celebración de cualquier negocio jurídico no corresponde a la asociación, sino a todos sus integrantes de forma conjunta. Es decir, son los participantes –no la asociación conformada– los que tienen personería y capacidad para actuar. Ahora bien, para determinar si una asociación pertenece o no a la Economía Popular y Comunitaria, será necesario que todos sus integrantes puedan ser clasificados como tales.

Por ser una causal de contratación directa, las condiciones para celebrar contratos de Asociación Público-Popular deben interpretarse restrictivamente, pues excepciona los procedimientos con pluralidad de oferentes. Incluso, el artículo 2.2.16.1.8 del Decreto 1082 de 2015 prohíbe fraccionar el objeto contractual para eludirlos²⁴. Esto, sin perjuicio de que las Entidades Estatales verifiquen la conveniencia y oportunidad de celebrar estos negocios jurídicos de cara a criterios técnicos y económicos, para garantizar la idoneidad del contratista, la calidad del objeto ejecutado, así como el uso eficiente de los recursos públicos.

IV. Referencias normativas

- Ley 80 de 1993: Artículo 32.
- Ley 1150 de 2007: Artículo 2.

²³ Para la doctrina, “ Existe asociación de fines económicos, o patrimoniales si se prefiere, cuando el fin mismo de la asociación, es decir, las ventajas que los miembros pretendan recabar al asociarse, sea de orden económico, y no cuando la asociación lleve a cabo, incluso habitualmente, actos dirigidos a un fin de lucro, pero con los cuales pretenda simplemente procurarse los medios para conseguir su fin, que bien puede ser el más ideal. Todas las demás asociaciones son de fines ideales, como usualmente se dice, o, más exactamente, de fines no económicos.

[...] Asociación de fines altruistas es aquella en la que el resultado que se propone conseguir ha de redundar únicamente en ventaja de una determinada categoría de terceros (por ejemplo, los pertenecientes a una ciudad o región determinada, los interesados en determinada forma cultural), o de una concreta categoría de terceros y de asociados (en cuanto también ellos entran en aquella clase o categoría, por ejemplo, por pertenecer a aquella región), o de la generalidad, y, por consiguiente, también de los asociados; teniendo en cuenta estas dos últimas hipótesis, que son las más frecuentes, la fórmula ‘asociación de fines altruistas’ hasta puede no parecer la más feliz terminológicamente, toda vez que los resultados perseguidos redundan también directamente en beneficio de los miembros” (DOMENICO, Rubino. Las asociaciones no reconocidas. Santiago: Ediciones Olejnik, 2018. pp. 81-82).

²⁴ El artículo 2.2.16.1.8 del Decreto 1082 de 2015 dispone que “Las Entidades Estatales deben abstenerse de fraccionar el objeto contractual con el fin de eludir los procedimientos impuestos por el deber de selección objetiva”.

- Ley 2069 de 2020: Artículo 23.
- Ley 2294 de 2023: Artículo 100.
- Código Civil: Artículos 28, 29 y 633.
- Código de Comercio: Artículos 10, 11, 20, 21, 22, 23, 25, 29, 98 y 515.
- Decreto 1074 de 2015: Artículo 2.2.1.13.2.2.
- Decreto 1082 de 2015: Artículos 2.2.1.1.1.3.1, 2.2.1.1.2.1.1, 2.2.1.2.1.4.1, 2.2.16.1.4, 2.2.16.1.5, 2.2.16.1.6 y 2.2.16.1.8.

V. Doctrina de la Agencia Nacional de Contratación Pública:

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, se ha pronunciado en diferentes conceptos sobre la Asociaciones Público-Populares y la Economía Popular en: Conceptos C-394 del 19 de septiembre de 2024, C-639 del 5 de noviembre de 2024, C-575 del 22 de octubre de 2024, 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/busqueda/conceptos>.

Le informamos que ya se encuentran disponibles los borradores de las nuevas versiones de documentos tipo del sector infraestructura social (Subsectores: institucional, vivienda, salud, educación, cultura y deporte) en las modalidades de licitación pública, selección abreviada de menor cuantía y mínima cuantía para comentarios. Dichos documentos estarán publicados hasta el próximo 16 de mayo de 2025. Puede consultar la información en el siguiente enlace: [Documentos Tipo – ANCP Colombia Compra Eficiente](#)

Por último, aprovechamos la oportunidad de manifestar la entera disposición de la Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente– para atender las peticiones o solicitudes, así como para brindar el apoyo que se requiera en el marco de nuestras funciones a través de nuestros diferentes canales de atención:

☎ Línea nacional gratuita o servicio a la ciudadanía: 01800 0520808

- ✚ Línea en Bogotá (Mesa de servicio): +57 601 7456788
- ✚ Línea de servicio y atención al ciudadano: +57 601 7956600
- ✚ Página web: www.colombiacompra.gov.co

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 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: José Luis Sánchez Cardona
Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual
Revisó: Diana Lucía Saavedra Castañeda
Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual
Aprobó: Carolina Quintero Gacharná
Subdirectora de Gestión Contractual ANCP - CCE