

## FORMATO PQRSD

### ESAL – Mipymes – Distinción

De conformidad con lo anterior, una “asociación o corporación” constituidas en los términos del Código Civil, no puede asimilarse o identificarse con una “sociedad comercial”, como uniformemente lo considera la doctrina y la jurisprudencia civil y comercial. Lo anterior, en la medida en que las sociedades comerciales se crean con la finalidad de que sus socios repartan las utilidades obtenidas en desarrollo de la empresa o actividad social. Por el contrario, las corporaciones, fundaciones o asociaciones destinan su patrimonio a la consecución de un interés general y no perciben lucro, pues los excedentes monetarios que se presenten deben ser reinvertidos en la ESAL y no es viable repartirlos entre los asociados.

### ENTIDADES DE ECONOMÍA SOLIDARIA – Asimilación a Mipymes – Cooperativas – Asociaciones mutualistas – Demás entidades de economía solidaria

Aunque no es posible que las ESAL sean equiparadas a las Mipyme en la normativa del sistema de compras públicas, es necesario aclarar que la Ley determinó un matiz para esta regla. El artículo 23 de la Ley 2069 de 2020 asimila las cooperativas y las demás entidades de economía solidaria -que incluye a las asociaciones mutualistas- a *empresas, específicamente a Mipymes*, de conformidad con el artículo 2 de la Ley 590 de 2000 y el Decreto 957 de 2019, los cuales desarrollan las categorías de micro, pequeña y mediana en función del tamaño empresarial. El principal efecto de esta norma es que las medidas contempladas en la Ley 2069 de 2020 para promover la participación de la Mipymes sean aplicables a las cooperativas, las asociaciones mutualistas y a las demás entidades de economía solidaria.

### CONVOCATORIAS LIMITADAS A MIPYMES – MiPymes – Entidades Sin Ánimo de Lucro

Esta Agencia ha sostenido de forma reiterada la tesis consistente en que las ESAL no pueden, por regla general, acceder a los beneficios a favor de las Mipymes ni participar en los procesos contractuales limitados a estas. Este argumento, considerando que: “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 PQRSD

Según esta postura, y en virtud de lo señalado en el artículo 43 de la Ley 1450 de 2011, que modificó el artículo 2 de la Ley 590 de 2000, solo podrán ser consideradas Mipymes las empresas, pues son 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.

### ESAL – MiPymes – Cooperativas

De esta manera, los incentivos referidos en la Ley 2069 de 2020 y la posibilidad de solicitar la limitación de las convocatorias a MiPymes no son extensibles a todas las ESAL, sino únicamente a aquellas que corresponden al concepto de cooperativas y demás entes considerados de economía solidaria, en los términos del artículo 6 de la Ley 454 de 1998 –norma a la que remite el artículo 23 de la Ley de Emprendimiento–. En tal sentido, debe analizarse si la ESAL cumple con las características establecidas en dicho artículo, para considerarla una organización de economía solidaria. Solo las que cumplan estos requisitos podrán ser asimiladas a las MiPymes y acceder a los requisitos diferenciales de la Ley 2069 de 2020, así como participar en las convocatorias limitadas a estas, y les permite incluso manifestar su interés de participar en el proceso de selección en los términos señalados en el numeral 3 del artículo 2.2.1.2.1.5.2. del Decreto 1082 de 2015.

## FORMATO PQRSD

Bogotá D.C., 25 de septiembre de 2025

Señora  
**Johanna Marcela Rodríguez Caballero**  
**Fundación Social Colombiana Cedavida**  
[katherine.salas@cedavida.org](mailto:katherine.salas@cedavida.org)  
Bogotá



Colombia Compra Eficiente  
Rad No. 2\_2025\_09\_25\_010130  
Anexos: No Con copia: No  
Fecha: 25/09/2025 08:15:41



### Concepto C- 1187 de 2025

**Temas:** ESAL- MiPymes - Distinción / ENTIDADES DE ECONOMÍA SOLIDARIA - Asimilación a MiPymes - Cooperativas - Asociaciones mutualistas - Demás entidades de economía solidaria / CONVOCATORIAS LIMITADAS A MIPYMES - MiPymes - Entidades Sin Ánimo de Lucro / ESAL - MiPymes - Cooperativas

**Radicación:** Respuesta a consultas con radicados Nos. 1\_2025\_08\_22\_008919 y 1\_2025\_08\_25\_008968

Estimada señora Rodríguez Caballero:

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 la Resolución 469 de 2025 expedida por esta Entidad, la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente- responde su solicitud de consulta de fecha 22 de agosto de 2025, en la cual manifiesta lo siguiente:

#### “3. Conclusiones.

Por las razones expuestas se concluye que, los criterios de diferenciación utilizados para excluir a las entidades sin ánimo de lucro de la condición de MiPymes para efecto de la contratación pública son criterios que no cumplen con los requisitos constitucionales y son abierta e injustificadamente discriminatorios, que están llevando de hecho a la exclusión total del acceso a contratación pública)

## FORMATO PQRSD

4. Petición. De manera respetuosa, solicito

4.1. Que se haga una corrección, modificación y/o cualquier declaración que rectifique la posición contenida en los conceptos 480 del 25 de mayo de 2025 y 855 del 1 de agosto de 2025 de la AGENCIA NACIONAL DE CONTRATACION PUBLICA COLOMBIA COMPRA EFICIENTE y en su lugar.

4.2. Se declare que, las entidades sin ánimo de lucro siempre y cuando cumplan con las categorías económicas de las MiPymes definidas en la ley, tienen exactamente los mismos derechos de estas frente a los procesos de contratación pública en donde las MiPymes tienen un puntaje favorable, por el solo hecho de ser Mipymes conforme lo establecen el decreto 1082 de 2015 y los artículos 30 a 36 de la ley 2069 de 2020, decreto 1060 de 2021 y demás normas, es decir por el solo hecho de clasificar en estas categorías económicas claramente definidas por la ley”.

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.

Conforme lo expuesto, en aras de garantizar el derecho fundamental de petición, se resolverá su petición dentro de los límites de la referida competencia consultiva, esto es, haciendo abstracción del caso particular y concreto señalado en su petición, pero señalando 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: ¿Las entidades sin ánimo de lucro pueden participar en un proceso de contratación limitado a Mipymes?

## FORMATO PQRSD

### 2. Respuesta:

De acuerdo con el artículo 43 de la Ley 1450 de 2011 solo podrán ser consideradas Mipymes aquellas unidades de explotación económica que busquen el reparto de utilidades entre sus miembros. Dado que las ESAL no persiguen este fin, en el entendido en que no tienen ánimo de lucro, y que su objeto está destinado a realizar actividades de interés general sin esperar a cambio un reparto de ganancia en proporción a sus utilidades, lo cierto es que no pueden participar en los procesos de contratación limitados a MiPymes, de que trata el artículo 34 de la Ley 2069 de 2020.

En concordancia con lo anterior, debe precisarse que no es jurídicamente admisible asimilar a las ESAL con las sociedades comerciales, pues tal como lo establece el artículo 98 del Código de Comercio, el contrato de sociedad se constituye con el fin específico de repartir utilidades entre los socios y es un elemento consustancial a la existencia misma de una sociedad comercial. Por su parte, las ESAL están fundadas en la idea de promover un fin altruista o de interés general, sin que exista ánimo de lucro ni posibilidad legal de repartir excedentes entre sus miembros. Esta distinción es fundamental porque diferencia a las ESAL de las empresas y las sociedades comerciales en términos de propósito y estructura.

Asimismo, vale anotar que, si bien las ESAL pueden interactuar con el mercado, esta actividad no las convierte, *per se*, en empresas en el sentido comercial puesto que la ausencia de ánimo de lucro y lo referente a la repartición de utilidades constituye un elemento que las excluye de la noción de empresa. Por tanto, su naturaleza jurídica es la de una organización civil con finalidad social, y no la de una sociedad mercantil orientada al lucro, lo que la excluye de la lógica de promoción que busca la Ley 2069 de 2020 para fortalecer el emprendimiento empresarial con fines comerciales en el sistema de compras públicas.

Ahora bien, aunque, por regla general, no es posible que las ESAL sean equiparadas a las MiPymes en la normativa del sistema de compras públicas, es necesario aclarar que la Ley determinó un matiz para esta regla. El artículo 23 de la Ley 2069 de 2020 asimila las cooperativas y las demás entidades de economía solidaria -que incluyen a las asociaciones mutualistas- a *empresas, específicamente a MiPymes*. De manera concordante, el parágrafo del Artículo 2.2.1.2.4.2.2, modificado por el artículo 5º del Decreto 1860 de 2021

## FORMATO PQRS

determina que estas cooperativas y demás entidades de economía solidaria podrán solicitar y participar en las convocatorias limitadas en las mismas.

En este sentido, esta Subdirección ha señalado de forma reiterada que los incentivos referidos en la Ley 2069 de 2020 y la posibilidad de solicitar la limitación de las convocatorias a MiPymes no son extensibles a todas las ESAL, sino únicamente a aquellas que corresponden al concepto de cooperativas y demás entes considerados de economía solidaria en los términos del artículo 6 de la Ley 454 de 1998 –norma a la que remite el artículo 23 de la Ley de Emprendimiento–. En tal sentido, debe analizarse si la ESAL cumple con las características establecidas en dicho artículo, para considerarla una organización de economía solidaria. Solo las que cumplan estos requisitos podrán ser asimiladas a las MiPymes y acceder a los requisitos diferenciales de la Ley 2069 de 2020, así como participar en las convocatorias limitadas a estas, y les permite incluso manifestar su interés de participar en el proceso de selección en los términos del artículo 2.2.1.2.4.2.2 del Decreto 1082 de 2015.

Sin perjuicio de lo anterior, se precisa que los conceptos emitidos por esta Subdirección en el marco de la función consultiva representan una posición hermenéutica respecto a las disposiciones normativas del Sistema de Compras Públicas, que no tienen efectos vinculantes en relación con una situación jurídica particular y concreta, y exponen un criterio que, aunque jurídicamente fundamentado, no representan la única interpretación válida del ordenamiento jurídico. Por tanto, cada entidad definirá la forma de adelantar su gestión contractual, sin que sea atribución de Colombia Compra Eficiente validar sus actuaciones.

### 3. Razones de la respuesta:

Lo anterior se sustenta en las siguientes consideraciones:

i. Como punto de partida, es pertinente hacer algunas precisiones sobre la posición que ha sostenido la Subdirección de Gestión Contractual de la ANCP – CCE en ejercicio de su función consultiva, en relación con la participación de ESAL en procesos de contratación limitados a Mipymes.

Así, conforme a la interpretación general de las normas del sistema de compras públicas, esta Subdirección ha señalado de forma reiterada que los



## FORMATO PQRS

incentivos referidos en la Ley 2069 de 2020 y la posibilidad de solicitar la limitación de las convocatorias a MiPymes no son extensibles a todas las ESAL, sino únicamente a aquellas que corresponden al concepto de cooperativas y demás entes considerados de economía solidaria en los términos del artículo 6 de la Ley 454 de 1998 –norma a la que remite el artículo 23 de la Ley de Emprendimiento–. En tal sentido, debe analizarse si la ESAL cumple con las características establecidas en dicho artículo, para considerarla una organización de economía solidaria. Solo las que cumplan estos requisitos podrán ser asimiladas a las MiPymes y acceder a los requisitos diferenciales de la Ley 2069 de 2020, así como participar en las convocatorias limitadas a estas, y les permite incluso manifestar su interés de participar en el proceso de selección en los términos señalados en el numeral 3 del artículo 2.2.1.2.1.5.2. del Decreto 1082 de 2015.

Esta postura se sustenta en varios argumentos que vale la pena mencionar con finalidad de reiterar la tesis que se ha sostenido. En primer lugar, es importante indicar que en Colombia, la empresa se forma a través de un contrato de sociedad por medio del cual 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, según el artículo 98 del Código de Comercio. En ese sentido, serán sociedades comerciales aquellas que ejecuten actos o empresas mercantiles, en los términos señalados en el artículo 100 *ibidem*<sup>1</sup>.

El Libro Segundo del Código de Comercio no incluye a las ESAL - como las corporaciones, asociaciones o fundaciones - en la enumeración de las sociedades comerciales. A juicio de esta Agencia, la razón de la exclusión radica en que las ESAL no tienen fines comerciales, es decir, carecen de ánimo de lucro, y por eso no forman un tipo o clase de sociedad comercial.

A lo anterior se suma que este tipo de corporaciones o asociaciones se encuentran reguladas en el Código Civil –entre otras normas concordantes–, de lo que se sigue que no constituyen formas de sociedad comercial, sino formas de organización civil con fines esencialmente altruistas o de interés general, que

---

<sup>1</sup> “Artículo 100: Asimilación a sociedades comerciales - legislación mercantil. Se tendrán como comerciales, para todos los efectos legales las sociedades que se formen para la ejecución de actos o empresas mercantiles. Si la empresa social comprende actos mercantiles y actos que no tengan esa calidad, la sociedad será comercial. Las sociedades que no contemplen en su objeto social actos mercantiles serán civiles.

Sin embargo, cualquiera que sea su objeto, las sociedades comerciales y civiles estarán sujetas, para todos los efectos, a la legislación mercantil”.



## FORMATO PQRS

se conforman entre personas que tienen como finalidad contribuir con su esfuerzo, y hasta con sus bienes, para ayudar a la comunidad<sup>2</sup>. La ausencia de ánimo de lucro es, entonces, la característica determinante de estas corporaciones u organizaciones, lo que explica su nombre y las diferencias de manera fundamental de las sociedades comerciales.

Que una ESAL no sea una forma de sociedad comercial se infiere también de los requisitos y finalidad que exige el artículo 98 del Código de Comercio en relación con el contrato de sociedad. En efecto, la norma en comento dispone: “[p]or 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*” [Énfasis fuera de texto].

Así pues, en las ESAL no es admisible el reparto de utilidades, ni durante la existencia de la organización ni cuando se extinga. En este aspecto, se insiste, radica la diferencia más apreciable entre estas corporaciones y las sociedades comerciales, pese a que ambas se crean con libertad y al amparo del derecho fundamental de asociación previsto en el artículo 38 de la Constitución Política y otras normas contenidas en tratados internacionales suscritos por Colombia.

De conformidad con lo anterior, una “asociación o corporación” constituidas en los términos del Código Civil, no puede asimilarse o identificarse con una “sociedad comercial”, como uniformemente lo considera la doctrina y la jurisprudencia civil y comercial. Lo anterior, en la medida en que las sociedades comerciales se crean con la finalidad de que sus socios repartan las utilidades obtenidas en desarrollo de la empresa o actividad social. Por el contrario, las corporaciones, fundaciones o asociaciones destinan su patrimonio a la consecución de un interés general y no perciben lucro, pues los excedentes monetarios que se presenten deben ser reinvertidos en la ESAL y no es viable repartirlos entre los asociados.

---

<sup>2</sup> TORRENTE BAYONA, César y BUSTAMANTE, Luis Eduardo. Las entidades sin ánimo de lucro (3ª Ed.). Editado por la Cámara de Comercio de Bogotá. Bogotá. 2000, p. 33. Allí se lee: “Las entidades sin ánimo de lucro son personas jurídicas, capaces de ejercer derechos y contraer obligaciones y de ser representadas judicial y extrajudicialmente, con sujeción a las disposiciones legales y a sus propios estatutos. Nacen por voluntad de los asociados en virtud del derecho constitucional de asociación, o por la libertad de disposición de los bienes de los particulares, para la realización de fines altruistas o de beneficio comunitario; de lo que se infiere que no contemplan dentro de su objeto principal el desarrollo de actividades mercantiles. La ausencia de lucro es una de sus características fundamentales, lo cual significa que no existe el reparto de utilidades o remanentes generados en el desarrollo de sus objetivos, ni es viable el reembolso de los bienes o dineros aportados a la entidad [...]”.



## FORMATO PQRSD

La Corte Constitucional, en la sentencia C-287 de 2012, reiteró que la diferencia existente entre las sociedades comerciales y las ESAL es que estas últimas no reparten sus utilidades entre los socios:

“Sin embargo, 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. Así, el elemento característico de las corporaciones o asociaciones sin ánimo de lucro radica, precisamente, en la determinación de sus miembros de desarrollar una actividad de interés general sin esperar a cambio repartición de utilidades en proporción a su aporte, ni la recuperación del mismo en el momento de su disolución o liquidación”<sup>3</sup>.

En ese mismo sentido, la Cámara de Comercio de Bogotá, en el “Documento ABC Entidades sin Ánimo de Lucro”, ha definido las ESAL como “las personas jurídicas que se constituyen por la voluntad de asociación o creación de otras personas (naturales o jurídicas) para realizar actividades en beneficio de los asociados o de terceras personas o de la comunidad en general y no persiguen el reparto de utilidades entre sus miembros<sup>4</sup>”. Las ESAL, no tienen la naturaleza jurídica de empresa sino, de asociaciones que buscan la realización de un fin común y objetivos carentes de un contenido esencialmente patrimonial –fin de lucro y reparto de las utilidades–.

De esta manera, no es jurídicamente admisible asimilar a las ESAL con las sociedades comerciales, pues tal como lo establece el artículo 98 del Código de Comercio, el contrato de sociedad se constituye con el fin específico de repartir utilidades entre los socios y es un elemento consustancial a la existencia misma de una sociedad comercial. Por su parte, las ESAL están fundadas en la idea de promover un fin altruista o de interés general, sin que exista ánimo de lucro ni posibilidad legal de repartir excedentes entre sus miembros. Esta distinción es fundamental porque diferencia a las ESAL de las empresas y las sociedades comerciales en términos de propósito y estructura. Además, el hecho de que estas generen empleo o “riquezas” no las convierte en sociedades comerciales

<sup>3</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-287 de 2012. M.P. María Victoria Calle.

<sup>4</sup> Cámara de Comercio de Bogotá, “ABC DE ESALES”. Bogotá. 2013. Disponible en este link: <https://bibliotecadigital.ccb.org.co/bitstream/handle/11520/8346/el%20abc%20de%20esales%202013%20completo.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. También se puede consultar el Manual básico sobre entidades sin ánimo de lucro – ESAL en [Manual básico sobre entidades sin ánimo de lucro - ESAL](#).



## FORMATO PQRSD

ni cambia su naturaleza no lucrativa. Por tanto, tampoco se considera procedente referirse a un trato desigual entre iguales.

ii. En línea con lo anterior, respecto a la asimilación de las ESAL con las Mipymes, 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>5</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:

1. 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)

2. 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

---

<sup>5</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 PQRSD

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)”.

3. 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 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)”.

Con base en lo anterior, esta Agencia ha sostenido de forma reiterada la tesis consistente en que las ESAL no pueden, por regla general, acceder a los beneficios a favor de las Mipymes ni participar en los procesos contractuales limitados a estas considerando que:

“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*



## FORMATO PQRSD

*jurídicamente válido aplicar a las ESAL las normas dirigidas a las Mipymes*<sup>6</sup>.

Según esta postura, y en virtud de lo señalado en el artículo 43 de la Ley 1450 de 2011, que modificó el artículo 2 de la Ley 590 de 2000, solo podrán ser consideradas Mipymes las empresas, pues son 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, es claro que solo pueden ser consideradas MiPymes las empresas, entendidas estas como las unidades de explotación económica, que buscan el reparto de utilidades entre los miembros de la empresa. En razón a que las ESAL no persiguen el reparto de utilidades entre sus miembros, en el entendido en que no tienen ánimo de lucro, y que su objeto está destinado a realizar actividades de interés general sin esperar a cambio un reparto de ganancia en proporción a sus utilidades, lo cierto es que no pueden acceder a los incentivos ni participar en los procesos de contratación limitados a MiPymes.

Bajo esta perspectiva, vale anotar que si bien las ESAL pueden interactuar con el mercado, esta actividad no las convierte, *per se*, en empresas en el sentido comercial puesto que la ausencia de ánimo de lucro y lo referente a la repartición de utilidades constituye un elemento que las excluye de la noción de empresa. Por tanto, su naturaleza jurídica es la de una organización civil con finalidad social, y no la de una sociedad mercantil orientada al lucro, lo que la excluye de la lógica de promoción que busca la Ley 2069 de 2020 para fortalecer el emprendimiento empresarial con fines comerciales en el sistema de compras públicas.

Esto no significa que las ESAL no sean personas jurídicas o no tengan capacidad de contratar con las entidades estatales. Por el contrario, el Decreto 092 de 2017 reguló su régimen especial de contratación y nada impide que puedan participar en términos de igualdad con los demás oferentes, en los procesos contractuales del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, salvo aquellos procesos contractuales limitados a

---

<sup>6</sup> Agencia Nacional de Contratación – Colombia Compra Eficiente. Concepto 997 del 30 de diciembre de 2024.



## FORMATO PQRSD

Mipymes de conformidad con los artículos 2.2.1.2.4.2.2<sup>7</sup> y 2.2.1.2.4.2.3<sup>8</sup> del Decreto 1082 de 2015.

De hecho, la existencia de esta regulación específica evidencia que las ESAL no se equiparan jurídicamente a las sociedades comerciales ni a las Mipymes, dado que el marco normativo las distingue claramente, destinando para ellas un régimen contractual particular. Esto confirma que, aunque las ESAL pueden concurrir a procesos de contratación pública, no forman parte de la categoría de Mipymes ni pueden ser tratadas bajo el mismo régimen legal que estas, lo que respalda su naturaleza jurídica especial y su finalidad no lucrativa.

iii. Aunque no es posible que las ESAL sean equiparadas a las MiPymes en la normativa del sistema de compras públicas, es necesario aclarar que la Ley determinó un matiz para esta regla. El artículo 23 de la Ley 2069 de 2020 asimila las cooperativas y las demás entidades de economía solidaria -que incluye a las asociaciones mutualistas- a *empresas, específicamente a MiPymes*, de conformidad con el artículo 2 de la Ley 590 de 2000 y el Decreto 957 de 2019, los cuales desarrollan las categorías de micro, pequeña y mediana en función del tamaño empresarial<sup>9</sup>. El principal efecto de esta norma es que las medidas contempladas en la Ley 2069 de 2020 para promover la participación de la

---

<sup>7</sup> **ARTÍCULO 2.2.1.2.4.2.2. Convocatorias Limitadas a Mipyme.** Las Entidades Estatales independientemente de su régimen de contratación, los patrimonios autónomos constituidos por Entidades Estatales y los particulares que ejecuten recursos públicos, deben limitar la convocatoria de los Procesos de Contratación con pluralidad de oferentes a las Mipyme colombianas con mínimo un (1) año de existencia, cuando concurren los siguientes requisitos:

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

2. Se hayan recibido solicitudes de por lo menos dos (2) Mipyme colombianas para limitar la convocatoria a Mipyme colombianas. Las Entidades Estatales independientemente de su régimen de contratación, los patrimonios autónomos constituidos por Entidades Estatales y los particulares que ejecuten recursos públicos, deben recibir estas solicitudes por lo menos un (1) día hábil antes de la expedición del acto administrativo de apertura, o el que haga sus veces de acuerdo con la normativa aplicable a cada Proceso de Contratación.

Tratándose de personas jurídicas, las solicitudes solo las podrán realizar Mipyme, cuyo objeto social les permita ejecutar el contrato relacionado con el proceso contractual.

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

<sup>8</sup> **ARTÍCULO 2.2.1.2.4.2.3. Limitaciones territoriales.** De conformidad con el parágrafo 1 del artículo 12 de la Ley 1150 de 2007, las Entidades Estatales, independientemente de su régimen de contratación, los patrimonios autónomos constituidos por Entidades Estatales y los particulares que ejecuten recursos públicos, pueden realizar convocatorias limitadas a Mipyme colombianas que tengan domicilio en los departamentos o municipios en donde se va a ejecutar el contrato. Cada Mipyme deberá acreditar su domicilio con los documentos a los que se refiere el siguiente artículo.

<sup>9</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 PQRSD

Mipymes sean aplicables a las cooperativas, las asociaciones mutualistas y a las demás entidades de economía solidaria.

De manera concordante con lo anterior, el párrafo del Artículo 2.2.1.2.4.2.2, modificado por el artículo 5º del Decreto 1860 de 2021, se refirió a dicha asimilación en el caso específico de la limitación de convocatorias a Mipymes. Esta norma determina 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”. En virtud de lo anterior, las cooperativas y demás entidades de la economía solidaria se encuentran facultadas para presentar solicitudes para la limitación de los procesos, siempre que cumplan con las condiciones de tamaño empresarial dispuestas para la categorización de las Mipyme.

Es necesario mencionar que la asimilación dispuesta por el artículo 23 de la Ley 2069 de 2020 y el artículo 2.2.1.2.4.2.2 del Decreto 1082 de 2015, 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, pues su equiparación con las MiPymes se limita a la aplicación de las materias reguladas por la Ley 2069 de 2020 y no se extiende a otros supuestos. En ese sentido, el mandato de considerar este tipo de entidades como empresas y clasificarlas como MiPymes es una acción que busca vincularlas como proveedoras del mercado de compra pública dentro del ámbito de explotación económica que la ley ha concedido a estas entidades del sector solidario.

A pesar de que las cooperativas, las asociaciones mutuales 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 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



## FORMATO PQRS

general, para lo cual deben estar constituidas como *empresas*. En el marco de las actividades económicas tendientes a la 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.

De esta manera, los incentivos referidos en la Ley 2069 de 2020 y la posibilidad de solicitar la limitación de las convocatorias a MiPymes no son extensibles a todas las ESAL, sino únicamente a aquellas que corresponden al concepto de cooperativas y demás entes considerados de economía solidaria, en los términos del artículo 6 de la Ley 454 de 1998 –norma a la que remite el artículo 23 de la Ley de Emprendimiento–. En tal sentido, debe analizarse si la ESAL cumple con las características establecidas en dicho artículo, para considerarla una organización de economía solidaria. Solo las que cumplan estos requisitos podrán ser asimiladas a las MiPymes y acceder a los requisitos diferenciales de la Ley 2069 de 2020, así como participar en las convocatorias limitadas a estas, y les permite incluso manifestar su interés de participar en el proceso de selección en los términos del artículo 2.2.1.2.4.2.2 del Decreto 1082 de 2015.

En este contexto, es importante destacar que la ley 2069 de 2020 no extiende esta asimilación a Mipymes a otras formas de ESAL, como fundaciones o asociaciones, sino únicamente a las cooperativas y demás entes considerados de economía solidaria. De esta forma, se podría concluir que la ausencia de mención explícita a otras ESAL en el marco de este beneficio indica que el legislador deliberadamente excluyó a estas entidades del tratamiento especial otorgado a las cooperativas. En consecuencia, la norma evidencia una voluntad normativa clara de diferenciación, sustentada en las características y objetivos propios de cada tipo de entidad, y no puede ser entendido como un vacío o un ámbito abierto a la interpretación amplia que equipare a las demás ESAL automáticamente con las Mipymes.

iv. Sin perjuicio de lo anterior, se precisa que los conceptos emitidos por esta Subdirección en el marco de la función consultiva representan una posición hermenéutica respecto a las disposiciones normativas del Sistema de Compras Públicas, que no tienen efectos vinculantes en relación con una situación jurídica particular y concreta, y exponen un criterio que, aunque jurídicamente fundamentado, no representan la única interpretación válida del ordenamiento jurídico. De este modo, las autoridades que ejercen funciones consultivas



## FORMATO PQRS

pueden expresar su interpretación de un precepto normativo, que no excluye otras interpretaciones posibles, pues el derecho, como sistema normativo, es un lenguaje que, en ocasiones, se tiñe de vaguedad, en virtud de la utilización de conceptos jurídicos indeterminados.

En tal sentido, al responder peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no son de obligatorio cumplimiento o de obligatoria ejecución. Por tanto, cada entidad definirá la forma de adelantar su gestión contractual, sin que sea atribución de Colombia Compra Eficiente validar sus actuaciones.

### 4. Referencias normativas:

- Constitución Política de Colombia. Artículo 38.
- Ley 2069 de 2020. Artículos: 23, 31 y 32.
- Ley 590 de 2000. Artículo 2.
- Ley 1450 de 2011. Artículo 43.
- Decreto 1074 de 2015. Artículo. 2.2.1.13.2.2.
- Decreto 957 de 2019.
- Decreto 1082 de 2015. Artículos 2.2.1.2.1.5.2, 2.2.1.2.4.2.2 y 2.2.1.2.4.2.3.
- Decreto 1860 de 2021. Artículo 3 y 5.
- Ley 454 de 1998. Artículos 2 y 6.
- Ley 79 de 1988. Artículo 4.
- Código de Comercio. Artículos: 98 y 100.
- Corte Constitucional. Sentencia C-287 de 2012. M.P. María Victoria Calle.
- Cámara de Comercio de Bogotá, "ABC DE ESALES". Bogotá. 2013. Disponible en este link: <https://bibliotecadigital.ccb.org.co/bitstream/handle/11520/8346/el%20abc%20de%20esales%202013%20completo.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- Manual básico sobre entidades sin ánimo de lucro – ESAL-. En [Manual básico sobre entidades sin ánimo de lucro - ESAL](#)

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

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente se ha



## FORMATO PQRSD

referido a la participación de las ESAL en procesos contractuales limitados a Mipymes en los conceptos del C-474 del 26 de julio de 2022, C-020 del 14 de febrero de 2023, C-587 del 21 de septiembre de 2022, C-094 del 16 de junio de 2024, C-997 del 30 de diciembre de 2024, C-1017 del 30 de diciembre de 2024, C-081 del 19 de febrero de 2025, C-257 del 1 de abril de 2025, C-236 del 2 de abril de 2025, C-306 del 16 de abril de 2025, C-483 del 20 de mayo de 2025, - C-704 del 7 de julio de 2025, C-855 del 1 de agosto de 2025, entre otros. Estos se encuentran disponibles para consulta en el Sistema de relatoría de la Agencia, al cual se puede acceder a través del siguiente enlace: <https://relatoria.colombiacompra.gov.co/busqueda/conceptos>.

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: Tatiana Baquero Iguarán  
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