**LEY DE EMPRENDIMIENTO – Ley 2069 de 2020– Finalidad**

El 31 de diciembre de 2020 se promulgó la Ley 2069, “Por medio de la cual se impulsa el emprendimiento en Colombia”. De acuerdo con el artículo 84, “La presente Ley rige a partir del momento de su promulgación […]”, lo que significa que es obligatoria para sus destinatarios desde esa fecha. Lo anterior, sin perjuicio de la posibilidad de que el gobierno nacional, en ejercicio de la potestad reglamentaria que le confiere el artículo 189, numeral 11, de la Constitución Política, expida los decretos correspondientes que permitan la cumplida ejecución de esta Ley. En cuanto a su contenido, es importante señalar que, como dispone el artículo 1, aquella “tiene por objeto establecer un marco regulatorio que propicie el emprendimiento y el crecimiento, consolidación y sostenibilidad de las empresas, con el fin de aumentar el bienestar social y generar equidad”. Esto, a partir de “[…] un enfoque regionalizado de acuerdo con las realidades socioeconómicas de cada región”.

**LEY DE EMPRENDIMIENTO – Ley 2069 de 2020 – Artículo 32 – Criterios diferenciales – Emprendimientos de mujeres – Empresas de mujeres – Necesidad de reglamentación – Decreto 1860 de 2021**

Conforme se viene explicando, el artículo 32 de la Ley 2069 de 2021 introduce el deber de las Entidades Estatales de incluir en los procesos de licitación pública, selección abreviada de menor cuantía y concurso de méritos, así como en los procesos competitivos que adelanten las entidades estatales exceptuadas de aplicar el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, requisitos diferenciales y puntajes adicionales para emprendimientos y empresas de mujeres. Esto a título de medidas de acción afirmativa para incentivar la participación de emprendimientos y empresas de mujeres en el sistema de compras públicas, sin perjuicio de los compromisos adquiridos por Colombia en los acuerdos comerciales en vigor.

En desarrollo de lo dispuesto en el parágrafo del artículo 32 de la Ley 2069 de 2020, el Decreto 1860 de 2021 adicionó el artículo 2.2.1.2.4.2.14 al Decreto 1082 de 2015. Esta norma establece las condiciones y requisitos en atención a los cuales se definen los requisitos de las empresas y emprendimientos de mujeres, a las que les aplican los criterios diferenciales. Para estos efectos, cada uno de los cuatro numerales de la norma establecen unas condiciones alternativas que definen los emprendimientos y empresas de mujeres, a efectos de aplicar los criterios diferenciales, siendo relevante para la consulta el segundo de dichos numerales.

**DECRETO 1860 DE 2021 – Vigencia**

[…] la vigencia del Decreto 1860 de 2021 está regida por lo establecido en su artículo 8, el cual señala que “Las disposiciones contenidas en el presente Decreto se aplicarán a los procedimientos de selección cuya invitación, aviso de convocatoria o documento equivalente se publique a los tres (3) meses contados a partir de su expedición”. De acuerdo con esto, habiéndose expedido el referido decreto el 24 de diciembre de 2021, la aplicación de su contenido deberá comenzar una vez transcurridos tres meses contados a partir de entonces, en los procesos cuyos avisos de convocatorias, invitaciones o documentos equivalentes se publiquen con posterioridad a dicho momento

Bogotá D.C., 30 de octubre de 2024

Señora

**María Mónica Bula Jiménez**

monicabulaj@gmail.com

****Montería, Córdoba

|  |  |
| --- | --- |
|  | **Concepto C-626 de 2024** |
| **Temas:**  | LEY DE EMPRENDIMIENTO – Ley 2069 de 2020 – Artículo 32 – Criterios diferenciales – Emprendimientos de mujeres – Empresas de mujeres – Necesidad de reglamentación – Decreto 1860 de 2020 / DECRETO 1082 DE 2015 – Articulo 2.2.1.2.4.2.14 – Acreditación – Emprendimientos y empresas de mujeres |
| **Radicación:**  | Respuesta a consulta con radicado No. P20240917009503 |

Estimada señora María Mónica:

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 17 de septiembre de 2024, en la cual manifiesta lo siguiente:

“1. Si al diligenciar el FORMATO 12A – ACREDITACIÓN DE EMPRENDIMIENTOS Y EMPRESAS DE MUJERES (PERSONA JURÍDICA) en la opción 2, el proponente no incluye al representante legal o director ejecutivo dentro de los cargos directivos de las sociedades, ¿las entidades deben otorgar el puntaje por dicho criterio, aun considerando que según el artículo 2.2.1.2.4.2.14 del Decreto 1082 de 2015 señala dentro de los cargos directivos a quienes desempeñan cargos encaminados al cumplimiento de funciones orientadas a representar al empleador?.

2. Cuando el representante legal de la compañía es un socio y se incluye al mismo dentro del FORMATO 12A – ACREDITACIÓN DE EMPRENDIMIENTOS Y EMPRESAS DE MUJERES (PERSONA JURÍDICA) en la opción 2, para hacerse acreedor del puntaje por este criterio ¿Se debe aportar la planilla de seguridad social del último año de la compañía donde se verifique la afiliación del representante legal? ¿Se debe aportar contrato laboral o en caso de no existir, dada la naturaleza del cargo, el certificado de funciones? […]”.

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 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 haciendo unas consideraciones sobre las normas generales relacionadas con los problemas jurídicos de su consulta.

1. **Problema planteado:**

De acuerdo con el contenido de su solicitud, esta Agencia resolverá los siguientes problemas jurídicos: ¿Es posible otorgar el puntaje adicional para emprendimientos y empresas de mujeres establecido en el artículo 2.2.1.2.4.2.14 del Decreto 1082 de 2015 cuando el proponente no incluya al representante legal o director ejecutivo dentro de los cargos directivos de las sociedades?, y, en el mismo sentido, en caso de ser incluido el representante legal en la propuesta ¿deben ser incluidas las planillas de seguridad social del último año de la compañía donde se verifique la afiliación del representante legal?

1. **Respuesta:**

|  |
| --- |
| La certificación y los soportes a los que se refiere el Decreto 1082 de 2015, en el artículo 2.2.1.2.4.2.14, numeral 2, deben contener información de todas las personas que ocupan cargos del nivel directivo, es decir, hombres y mujeres, en caso de que existan hombres que ocupen dichos cargos. Esto comoquiera que, tal información resulta relevante para verificar que haya una mayoría de mujeres vinculadas en la totalidad de los cargos que integran el personal directivo de la empresa.Independientemente de la denominación del cargo, su naturaleza será directiva bien porque se encuentra en un nivel especial de mando o porque, de acuerdo con su jerarquía, representan al empleador. En ese sentido, cuando la norma estudiada hace referencia a cargos directivos, hace alusión al representante legal o administrador, no obstante, la determinación de si un cargo es del nivel directivo o no corresponde realizarla de acuerdo con la organización interna de la sociedad o empresa.Adicionalmente, sobre su pregunta de los documentos que se deben allegar para los cargos del nivel directivo, incluido el representante legal, el inciso cuarto del numeral 2 del artículo en estudio establece lo siguiente:“La certificación deberá relacionar el nombre completo y el número de documento de identidad de cada una de las personas que conforman el nivel directivo del proponente. Como soporte, se anexará copia de los respectivos documentos de identidad, copia de los contratos de trabajo o certificación laboral con las funciones, así como el certificado de aportes a seguridad social del último año en el que se demuestren los pagos realizados por el empleador”.Finalmente debe advertirse que corresponde a las entidades estatales contratantes determinar en cada caso concreto si, en efecto, se cumplen las condiciones antes explicadas, verificando además que dicha acreditación se haga con sujeción al marco jurídico aplicable. Para estos efectos deberá realizarse el análisis de cada uno de los empleos certificados para determinar si cada uno de ellos puede ser considerado del nivel directivo en virtud de las funciones que tenga asignadas y adicionalmente la empresa deberá allegar en su totalidad la documentación requerida. |

1. **Razones de la respuesta:**

Lo anterior se sustenta en las siguientes consideraciones:

* El artículo 32 de la Ley 2069 de 2021 introduce el deber de las Entidades Estatales de incluir en los procesos de licitación pública, selección abreviada de menor cuantía y concurso de méritos, así como en los procesos competitivos que adelanten las Entidades Estatales exceptuadas de aplicar el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública – en adelante EGCAP, requisitos diferenciales y puntajes adicionales para emprendimientos y empresas de mujeres. Esto, a título de medidas de acción afirmativa para incentivar la participación de emprendimientos y empresas de mujeres en el sistema de compras públicas, sin perjuicio de los compromisos adquiridos por Colombia en los acuerdos comerciales en vigor.
* El artículo 2.2.1.2.4.2.14 del Decreto 1082 de 2015 establece las condiciones y requisitos en atención a los cuales se definen los emprendimientos y empresas de mujeres, a las que les aplican los criterios diferenciales. Para estos efectos, cada uno de los cuatro numerales de la norma establecen unas condiciones alternativas que definen los emprendimientos y empresas de mujeres, a efectos de aplicar los criterios diferenciales.
* Por su parte, el *numeral*  *2* , establece que, tratándose de personas jurídicas, debe cumplirse con las siguientes condiciones para ser consideradas empresas y emprendimientos de mujeres y, en consecuencia, ser destinatarias de los criterios diferenciales de que trata el artículo 32 de la Ley de Emprendimiento: i) cuando más del cincuenta por ciento (50%) de los empleos del nivel directivo sean ejercidos por mujeres, ii ) estas hayan estado vinculadas laboralmente en dichos cargos durante al menos el último año anterior a la fecha de cierre del Proceso de Selección en el mismo cargo u otro del mismo nivel.
* Los “empleos del nivel directivo” a los que se refiere la norma son aquellos relacionados con la dirección de áreas misionales y las decisiones de nivel estratégico de la respectiva persona jurídica. De esta manera, los cargos directivos deben identificarse de acuerdo con la definición que para el efecto estableció el Decreto 1082 de 2015, adicionado por el Decreto 1860 de 2021. En ese sentido, independientemente de la denominación del cargo, su naturaleza será directiva bien porque se encuentra en un nivel especial de mando o porque, de acuerdo con su jerarquía, representan al empleador en los términos del artículo 32 del Código Sustantivo del Trabajo[[1]](#footnote-2).
* Para la acreditación de este requisito la norma establece que deben entenderse como empleos *del nivel directivo* aquellos relacionados con la dirección de áreas misionales y la toma de decisiones estratégicas. Además, que también lo serán aquellos que se encuentran ubicados en un nivel de mando o los que por su jerarquía desempeñan cargos encaminados al cumplimiento de funciones orientadas a representar al empleador. En relación con lo anterior, el artículo 196 del Código de Comercio establece que “La representación de la sociedad y la administración de sus bienes y negocios se ajustarán a las estipulaciones del contrato social, conforme al régimen de cada tipo de sociedad [ … ] ” . En ese orden, el contrato social indica cuáles son los cargos mediante los que se ejerce la dirección, administración y control de la empresa. No obstante, con respecto a la administración, la Ley 222 de 1995 establece en su artículo 22 que son administradores “el representante legal, el liquidador, el factor, los miembros de juntas o consejos directivos y quienes de acuerdo con los estatutos ejerzan o detente esas funciones”.
* Usualmente, la junta directiva es el primer órgano directivo con miras a la adopción de decisiones estratégicas que permitan la orientación gerencial de la actividad económica, la generación de valor y la gestión de sus riesgos a largo plazo[[2]](#footnote-3) . La junta o comisión directiva se encarga entonces, entre otros asuntos, de la designación, evaluación y remoción del personal directivo; la definición, aprobación y seguimiento del plan estratégico, de los objetivos de gestión y presupuesto anual; y de la aprobación de inversiones o desinversiones materiales o estratégicas[[3]](#footnote-4).
* También ejercerán actividades de dirección, según lo establece el Decreto 1860 de 2021, quienes lideren áreas misionales y quienes lideren procesos operativos que resulten claves para la actividad de la persona jurídica de cara a su desempeño y rentabilidad, tales como la dirección jurídica o la dirección financiera de la empresa. Estos se diseñan y adaptan al tamaño de la persona jurídica, requerimientos del mercado, a la entrada de insumos y recursos, y a la producción de los bienes o servicios específicos, de manera que pueden resultar diferentes e incluso dinámicos. En este sentido, corresponderá a cada proponente, atendiendo a sus circunstancias particulares, señalar cuáles son sus cargos del nivel directivo.
* Así las cosas, para la aplicación de la definición en comento debe tenerse en cuenta únicamente a los empleos del nivel directivo, lo que excluye a los demás empleos de la planta de personal, como por ejemplo los operativos.
* Por otro lado, no basta con que los cargos directivos en una sociedad sean mayoritariamente de mujeres para que sea considerada como un emprendimiento o empresa a las que se refiere la norma, sino que, además es necesario que dicha vinculación mayoritaria de mujeres en los empleos del nivel directivo de la persona jurídica se haya mantenido como mínimo durante el periodo de un (1) año, contado a partir de la fecha de cierre del proceso de selección. De esta manera, el criterio establecido en la norma para definir los emprendimientos y empresas de mujeres deja por fuera de dicha categoría a aquellas sociedades que, a pesar de contar con la participación mayoritaria de mujeres en el nivel directivo, no cuenten con el requerimiento del tiempo mínimo de un (1) año.
* Como medio para la acreditación de la condición en comento, la disposición en cita establece una certificación expedida por el representante legal y el revisor fiscal en la que consten todas las personas que conforman los cargos de nivel directivo del proponente, el número de mujeres y el tiempo de vinculación. Dicho documento además debe relacionar los nombres completos de las personas que integran el nivel directivo y los números de documentos de identidad de cada uno de ellos. Adicionalmente, la norma dispone que la mencionada certificación debe presentarse acompañada de copia de los respectivos documentos de identidad, copia de los contratos de trabajo o certificación laboral con funciones, así como el certificado de aportes a seguridad social del último año en el que se demuestren los pagos realizados por el empleador.
* Conviene destacar que los documentos a los que se refiere la norma son, por regla general, certificaciones emitidas bajo la gravedad del juramento. Por tanto, teniendo en cuenta i) que el reglamento define los documentos que demuestran las circunstancias reguladas en los artículos 2.2.1.2.4.2.14. y 2.2.1.2.4.2.15. , ii ) que las entidades estatales deben presumir la buena fe, como lo ordena el artículo 83 de la Constitución Política, y que los numerales 1 y 2 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993 prohíben implementar trámites o requisitos que las normas no incluyen, como garantía del principio de economía, las entidades deben abstenerse de solicitar documentos adicionales a los señalados en el artículo 2.2.1.2.4.2.14. Lo anterior se indica, sin perjuicio del deber de verificación, ante las inconsistencias evidenciadas, o de denuncia de la posible falsedad de los documentos advertida durante el procedimiento contractual.
* Conforme a lo anterior, en el evento en que un proponente presente la referida certificación con los respectivos soportes, pero se encuentre que los mismos no acreditan las condiciones descritas en el numeral 2 del artículo 2.2.1.2.4.2.14, la entidad deberá tener por no acreditada la condición de emprendimiento o empresa de mujeres y, en consecuencia, abstenerse de aplicar criterios diferenciales en favor de este oferente.
1. **Referencias normativas, jurisprudenciales y otras fuentes:**

|  |
| --- |
| * Decreto 1082 de 2015 Articulo 2.2.1.2.4.2.14. Disponible en: [https:/](https://relatoria.colombiacompra.gov.co/normativa/decreto-1082-de-2015/)

[/relatoria.colombiacompra.gov.co/normativa/decreto-1082-de2015/](https://relatoria.colombiacompra.gov.co/normativa/decreto-1082-de-2015/)* Ley 2069 de 2020 – Artículo 32 Disponible en: [https://relatoria.colo mbiacompra.gov.co/normativa/ley-2069-de-2020/](https://relatoria.colombiacompra.gov.co/normativa/ley-2069-de-2020/)
* Decreto 1860 de 2021 Disponible en:  [https://relatoria.colombiacomp ra.gov.co/normativa/decreto-1860-de-2021/](https://relatoria.colombiacompra.gov.co/normativa/decreto-1860-de-2021/)
* Ley 222 de 1995. Artículo 22. Disponible en: [https://relatoria.colombiacompra.gov.co/normativa/ley-222-de1995/](https://relatoria.colombiacompra.gov.co/normativa/ley-222-de-1995/)
* Constitución Política. Artículo 83. Disponible en:<https://relatoria.colombiacompra.gov.co/normativa/constitucion>[politica-de-colombia/](https://relatoria.colombiacompra.gov.co/normativa/constitucion-politica-de-colombia/)
* Ley 80 de 1993 los numerales 1 y 2 del artículo 25. Disponible en: <https://relatoria.colombiacompra.gov.co/normativa/ley-80-de-1993/>
* Código de Comercio. Artículo 196 . Disponible en: <https://relatoria.colombiacompra.gov.co/normativa/codigo-de>[comercio-decreto-410-de-1971/](https://relatoria.colombiacompra.gov.co/normativa/codigo-de-comercio-decreto-410-de-1971/)
* Código Sustantivo del Trabajo. Disponible en: <https://relatoria.colombiacompra.gov.co/normativa/codigo>[sustantivo-del-trabajo/](https://relatoria.colombiacompra.gov.co/normativa/codigo-sustantivo-del-trabajo/)
 |

1. **Doctrina de la Agencia Nacional de Contratación Pública:**

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente se ha pronunciado, en términos generales, sobre el contenido de la Ley de Emprendimiento en diferentes conceptos, refiriéndose, especialmente, a lo dispuesto en el artículo 32 de dicha ley, alusivo a los criterios diferenciales para emprendimientos y empresas de mujeres, en los conceptos, C-029 de 21 de febrero de 2021, C-037 del 26 de febrero de 2021, C-141 del 8 de abril de 2021, C-114 del 13 de abril de 2015, C-031 del 1 de marzo de 2022, C-476 del 21 de junio de 2022, C-429 del 18 de julio de 2022, C-438 del 11 de julio de 2022, C- 454 del 13 de julio de 2022, C-476 del 21 de junio de 2022, C-479 del 26 de julio de 2022, C-504 del 8 de agosto de 2022, C-522 del 16 de agosto de 2022, C-533 de 25 de agosto de 2022, C-587 del 21 de septiembre de 2022, C-715 del 4 de noviembre de 2022, C-781 del 25 de noviembre de 2022, C-152 del 28 de septiembre de 2023 , C -156 del 23 de agosto de 2024 , C- 391 del 2 de septiembre de 2024, C-401 del 9 de noviembre de 2024.También le invitamos a revisar la sexta edición del Boletín de Relatoría de 2024. Puede consultarlo en el siguiente enlace: [https://www.colombiacompra.gov.co/sala-de-prensa/boletin-digital/boletin-de-relatoria-2024-vi-modalidad-de-seleccion-de-seleccion-de](https://nam02.safelinks.protection.outlook.com/?url=https%3A%2F%2Fwww.colombiacompra.gov.co%2Fsala-de-prensa%2Fboletin-digital%2Fboletin-de-relatoria-2024-vi-modalidad-de-seleccion-de-seleccion-de&data=05%7C02%7Cgloria.moreno%40colombiacompra.gov.co%7Cbfe984f445ba489d3fc108dcf2b8281e%7C7b09041e245149d08cb179d5e3d8c1be%7C0%7C0%7C638652119980065032%7CUnknown%7CTWFpbGZsb3d8eyJWIjoiMC4wLjAwMDAiLCJQIjoiV2luMzIiLCJBTiI6Ik1haWwiLCJXVCI6Mn0%3D%7C0%7C%7C%7C&sdata=eLnltF5PVRl322Oc7%2BmdnvwSt%2Ff71seQ8gEbGGEAKME%3D&reserved=0)

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

Twitter: @colombiacompra

Facebook: ColombiaCompraEficiente

LinkedIn: Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente Instagram: @colombiacompraeficiente\_cce

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

Atentamente,



|  |  |
| --- | --- |
| Elaboró: | Gloria Ximena Moreno GuioContratista de la Subdirección de Gestión Contractual |
| Revisó: | Ximena Ríos LópezGestor T1-11 de la Subdirección de Gestión Contractual |
| Aprobó: | Carolina Quintero GacharnáSubdirectora de Gestión Contractual ANCP – CCE |

1. Decreto Ley 2663 del 5 de agosto de 1950, Código Sustantivo del Trabajo: “ Son representantes del {empleador} y como tales lo obligan frente a sus trabajadores además de quienes tienen ese carácter según la ley, la convención o el reglamento de trabajo, las siguientes personas:

“ a) Las que ejerzan funciones de dirección o administración, tales como directores, gerentes, administradores, síndicos o liquidadores, mayordomos y capitanes de barco, y quienes ejercitan actos de representación con la aquiescencia expresa o tácita del {empleador}; “b) Los intermediarios”. [↑](#footnote-ref-2)
2. Código País. Código de mejores prácticas corporativas. ANDI, Asobancaria, Asofiduciarias, Asofondos, Bolsa de Valores de Colombia, Confecámaras, Fasecolda, Comité de

Emisores de la Bolsa de Valores de Colombia, CAF y Superintendencia Financiera de Colombia. 2014. (En línea). Disponible en: [https://www.superfinanciera.gov.co/inicio/industriassupervisadas/gobierno-corporativo/codigo-pais-61162](https://www.superfinanciera.gov.co/inicio/industrias-supervisadas/gobierno-corporativo/codigo-pais-61162) [↑](#footnote-ref-3)
3. Guía de Buenas Prácticas de Gobierno Corporativo para Empresas Competitivas, Productivas y Perdurables. Cámara de Comercio de Bogotá, Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio y Superintendencia de Sociedades. 2020. (En línea). Disponible en: [https://www.supersociedades.gov.co/Noticias/Publicaciones/Revistas/2020/GUIA-GOBIERNOCORPORATIVO-2020.pdf](https://www.supersociedades.gov.co/Noticias/Publicaciones/Revistas/2020/GUIA-GOBIERNO-CORPORATIVO-2020.pdf) [↑](#footnote-ref-4)