FORMATO DE RESPUESTA PQRSD

CONVOCATORIAS LIMITADAS A MIPYMES – Noción

La Ley 2069 de 2020 introduce una serie de normas que modifican algunos aspectos de la contratación estatal para promover el emprendimiento. Concretamente, el artículo 34 de la Ley 2069 de 2020, el cual modificó el artículo 12 de la Ley 1150 de 2007, regula la promoción del desarrollo en la contratación pública, cambiando los requisitos esenciales para que procedan las convocatorias limitadas a Mipymes, de la siguiente forma: i) estableció que estas deben desarrollarse independientemente del régimen de contratación de la Entidad Estatal –es decir, también deben efectuarlas las Entidades Estatales exceptuadas del EGCAP o que se rigen por derecho privado–; ii) señaló que los patrimonios autónomos constituidos por Entidades Estatales y los particulares que ejecuten recursos públicos también son destinatarios de esta exigencia; y, iii) indicó que para que pueda haber convocatorias limitadas a Mipymes, dos (2) de ellas deben manifestar su interés.

DIFERENCIACIÓN – Convocatoria se limita a Mipymes colombianas – Convocatoria se limita geográficamente

[…] el numeral primero del artículo 2.2.1.2.4.2.2 del Decreto 1082 de 2015 limita cuantitativamente los procesos contractuales para las convocatorias limitadas a Mipyme, puesto que el valor del proceso de contratación debe ser "menor a ciento veinticinco mil dólares de los Estados Unidos de América". Esto de acuerdo con la tasa que determine cada dos (2) años el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. El numeral segundo establece, por un lado, que al menos dos (2) Mipymes colombianas presenten a la entidad la solicitud de limitar el proceso contractual y, por el otro, que hagan la solicitud por lo menos un día (1) hábil antes de la expedición del acto administrativo de apertura o el que haga sus veces de acuerdo con la normativa aplicable a cada Proceso de Contratación.

Ahora bien, tratándose de limitaciones territoriales, cumplidos los dos requisitos del artículo 2.2.1.2.4.2.2 *ibídem*, 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 Mipymes colombianas que tengan domicilio en los departamentos o municipios donde se ejecutará el contrato. A su vez, los artículos 2.2.1.2.4.2.3 y 2.2.1.2.4.2.4 del mismo decreto regulan la acreditación de los requisitos para participar en estas convocatorias.

ESTUDIOS DEL SECTOR – Elementos a analizar previo a una limitación de convocatoria

FORMATO DE RESPUESTA PQRSD

El artículo 2.2.1.1.1.6.1 del Decreto 1082 de 2015 establece que las entidades estatales deben realizar, durante la etapa de planeación, el análisis necesario para conocer el sector relacionado con el objeto del proceso de contratación desde las perspectivas legal, comercial, financiera, organizacional y técnica, así como desde el análisis de riesgos. Dicho análisis debe quedar documentado y soportado en los documentos del proceso.

LIMITACIÓN GEOGRAFICA – Criterios – Garantía de concurrencia de oferentes

[…] el artículo 33 de la Ley 2069 de 2020 modificó el artículo 12 de la Ley 590 de 2000 y dispuso que las entidades estatales deben identificar, en el análisis del sector, las Mipymes que podrían ser proveedoras directas o indirectas, con el propósito de definir reglas que promuevan y faciliten su participación.

[…]

[…] la decisión de limitar o no territorialmente una convocatoria, solo puede resultar razonable si la información recolectada en el marco del análisis del sector indica que en el lugar de ejecución del contrato existe un número significativo de Mipymes allí domiciliadas, cuyo objeto social les permitiría desarrollar el contrato o que estén interesadas en participar en el respectivo proceso de contratación. Adicionalmente, se torna relevante determinar qué tantas de esas Mipymes tendrían una posibilidad real de participar en el respectivo proceso de contratación en atención a las aptitudes e idoneidad requerida. De acuerdo con ello, difícilmente podría entenderse adecuada la decisión de limitar una convocatoria por el referido factor territorial, si dentro del estudio del sector no se identifica una pluralidad de Mipymes que estén en posición de participar en el respectivo proceso.

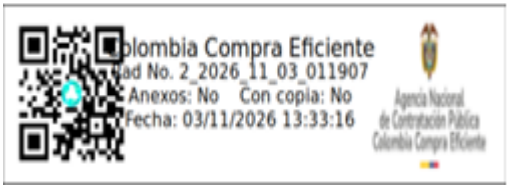
COMPETENCIAS DE LA AGENCIA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA – Decreto Ley 4170 de 2011 artículo 2

El artículo 2 del Decreto Ley 4170 de 2011establece que la Agencia Nacional de Contratación Pública —Colombia Compra Eficiente— tiene como objetivo desarrollar e impulsar políticas públicas y herramientas orientadas a organizar y articular a los partícipes de los procesos de compras y contratación pública, con el fin de alcanzar una mayor eficiencia, transparencia y optimización de los recursos del Estado.
En desarrollo de ese objetivo, el numeral 1 del artículo 3 del mismo decreto atribuye a la Agencia la función de proponer al Gobierno Nacional políticas públicas, planes, programas y normas en materia de compras y contratación pública, procurando la efectividad entre la oferta y la demanda del mercado y la racionalización normativa.

FORMATO DE RESPUESTA PQRSD

Bogotá D.C., 03 Noviembre 2026

Señor
Miguel Santiago Sánchez Quintero
Representante Legal de Ingenesis S.A.S
ingenesissas@gmail.com
Medellín, Antioquia.



Concepto C-1539 de 2026

Temas:	CONVOCATORIAS LIMITADAS A MIPYMES – Noción / DIFERENCIACIÓN – Convocatoria se limita a Mipymes colombianas – Convocatoria se limita geográficamente / ESTUDIOS DEL SECTOR – Elementos a analizar previo a una limitación de convocatoria / LIMITACIÓN GEOGRAFICA – Criterios – Garantía de concurrencia de oferentes / COMPETENCIAS DE LA AGENCIA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA – Decreto Ley 4170 de 2011 artículo 2
Radicación:	Respuesta a consulta con radicado No. 1_2026_09_30_013127

Estimado Señor Sánchez, cordial saludo,

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 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 30 de septiembre de 2026, en la cual manifiesta lo siguiente:

> *"INGENESIS S.A.S., solicita analizar y reconsiderar el criterio que exige domicilio principal en el municipio para participar en convocatorias limitadas territorialmente a Mipymes. Se solicita evaluar la participación de Mipymes con establecimientos de comercio inscritos y con matrícula vigente ante la Cámara de Comercio competente, con antelación razonable*

a la apertura del proceso. La consulta se fundamenta en la pluralidad de oferentes, libre competencia, selección objetiva y desarrollo económico local, especialmente en municipios con una oferta empresarial reducida. Subsidiariamente, se solicita evaluar una modificación normativa que permita reconocer esta vinculación territorial. El documento adjunto desarrolla los fundamentos y las preguntas específicas, sobre las cuales se solicita respuesta.

[…]

1) Solicitamos examinar y reconsiderar el criterio de domicilio principal desarrollado en los conceptos C-676 de 2025, C-263 de 2025 y C-1204 de 2026. ¿Existe margen jurídico, bajo el artículo 34 de la Ley 2069 de 2020 y los artículos 2.2.1.2.4.2.3 y 2.2.1.2.4.2.4 del Decreto 1082 de 2015, para admitir también a Mipymes con establecimientos de comercio vigentes y presencia empresarial formal y efectiva en el territorio de ejecución?

2) Si la Agencia mantiene la interpretación restrictiva, solicitamos explicar su fundamento normativo y cómo se armoniza con la igualdad, libre concurrencia, selección objetiva y el deber de proteger la pluralidad reconocido en el Concepto C-711 de 2026, particularmente cuando la oferta local apta se reduce a dos o tres empresas.

3) ¿Qué elementos debe examinar el estudio del sector para justificar una limitación territorial en mercados reducidos y valorar el riesgo de concentración de adjudicaciones? Solicitamos precisar si el análisis debe considerar la capacidad de los proveedores locales, la participación y adjudicación históricas y los efectos de excluir a Mipymes con establecimientos activos en el territorio.

4) ¿Qué criterios generales orientan la decisión de mantener únicamente la limitación a Mipymes colombianas cuando el análisis del sector no demuestra que la restricción territorial preserve una concurrencia efectiva? Solicitamos distinguir este supuesto de la posibilidad de admitir establecimientos dentro de una convocatoria ya limitada territorialmente.

[…]"

De manera preliminar, resulta necesario acotar que esta entidad solo tiene competencia para responder consultas sobre la aplicación de normas de carácter

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

Conforme lo expuesto, 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 unas 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 abordará los siguientes problemas jurídicos: **i)** ¿Es jurídicamente procedente, en el marco del artículo 34 de la Ley 2069 de 2020 y de los artículos 2.2.1.2.4.2.3 y 2.2.1.2.4.2.4 del Decreto 1082 de 2015, permitir la participación en las convocatorias limitadas territorialmente a Mipymes de aquellas empresas que, sin tener su domicilio principal en la jurisdicción correspondiente, cuenten con establecimientos de comercio vigentes y registrados en el municipio o departamento donde se ejecutará el contrato? **ii)** ¿Qué elementos deben analizarse en los estudios del sector para determinar la viabilidad de establecer una limitación territorial a la participación de Mipymes, especialmente en mercados con una oferta empresarial reducida? **iii)** Qué criterios deben orientar la decisión de mantener la convocatoria limitada exclusivamente a Mipymes colombianas, sin restricción territorial, cuando los estudios del sector no permitan establecer que la limitación geográfica garantiza una concurrencia efectiva de oferentes? **iv)** ¿Se encuentra dentro de las competencias de la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente promover una modificación normativa que permita

la participación, en convocatorias limitadas territorialmente a Mipymes, de empresas que cuenten con establecimientos de comercio vigentes y registrados en el municipio o departamento donde se ejecutará el contrato, aunque su domicilio principal se encuentre en otra jurisdicción?

2. Respuesta:

i. Para responder el primer problema jurídico es importante precisar que, el requisito de domicilio territorial previsto en el artículo 2.2.1.2.4.2.3 del Decreto 1082 de 2015 debe interpretarse de manera sistemática con las reglas que regulan el domicilio de las personas jurídicas y con la finalidad de la limitación territorial de las convocatorias a MiPymes. En este sentido, cuando la entidad estatal decide limitar la convocatoria a las MiPymes domiciliadas en un determinado municipio o departamento, la condición territorial exige que el *domicilio principal* de la persona jurídica se encuentre ubicado en dicho municipio o departamento, pues es este el elemento jurídico que permite establecer su vinculación territorial. Tratándose de sociedades, el domicilio se acredita, para efectos de la contratación estatal, mediante el Certificado de Existencia y Representación Legal expedido por la Cámara de Comercio o como medio supletivo en el Registro Único de Proponentes. Por consiguiente, la verificación de este requisito debe efectuarse atendiendo al domicilio principal registrado y vigente al momento de la participación en el proceso de selección, sin que la entidad pueda sustituir dicho criterio por apreciaciones meramente materiales o comerciales sobre la presencia de la empresa en el territorio.

Lo anterior no significa que la persona jurídica no pueda desarrollar actividades económicas en un municipio distinto de aquel en el que tiene establecido su domicilio principal. Sin embargo, la existencia de una sucursal, agencia, establecimiento de comercio, sede operativa o lugar de atención al público no comporta, por sí misma, el traslado del domicilio de la sociedad ni permite tener por acreditado el requisito territorial cuando la convocatoria exige expresamente que la Mipyme tenga su domicilio en el municipio o departamento en el que se va a ejecutar el contrato. En efecto, el ordenamiento jurídico diferencia el domicilio de la persona jurídica de los establecimientos mediante los cuales esta desarrolla sus actividades comerciales.

Por ejemplo, en el caso de una sociedad que tiene registrado su domicilio principal en la ciudad de Medellín, pero cuenta con un establecimiento de comercio formalmente matriculado en el municipio donde se ejecutará el contrato, tal circunstancia acredita su presencia comercial en el territorio, pero no permite concluir que la Mipyme tenga allí su domicilio principal para efectos de la limitación territorial prevista en el artículo 2.2.1.2.4.2.3 del Decreto 1082 de 2015.

Esta conclusión se refuerza si se tiene en cuenta que las disposiciones que regulan las convocatorias limitadas territorialmente a MiPymes exigen expresamente que estas se encuentren domiciliadas en el municipio o departamento donde va a ejecutarse el contrato. En efecto, los artículos 2.2.1.2.4.2.3 y 2.2.1.2.4.2.4 del Decreto 1082 de 2015 no establecen como criterio de delimitación territorial la existencia de sucursales, agencias, establecimientos de comercio, sedes operativas o cualquier otra forma de presencia empresarial en el territorio, sino el domicilio de la Mipyme. Por tal razón, admitir la participación de empresas cuyo domicilio principal se encuentre en un lugar distinto al definido en la convocatoria, con fundamento exclusivo en la existencia de un establecimiento de comercio registrado en el municipio o departamento de ejecución, significaría sustituir el criterio previsto por el reglamento por una condición no contemplada por la norma. En consecuencia, para efectos de las convocatorias limitadas territorialmente a MiPymes, la acreditación del requisito territorial debe realizarse con base en el domicilio principal de la persona jurídica, y no a partir de la ubicación de sus establecimientos de comercio o puntos de operación.

ii. Frente al segundo problema jurídico, es importante mencionar que los estudios del sector realizados por la entidad estatal deben permitir establecer, mediante información objetiva, suficiente, pertinente y verificable, si la limitación territorial propuesta es adecuada para promover la participación de las Mipymes y el desarrollo empresarial local, sin perjuicio de restringir injustificadamente la concurrencia de los oferentes, ni comprometer la satisfacción de la necesidad pública. Para ello, deben examinarse, entre otros aspectos, el ámbito geográfico efectivo de ejecución del contrato; la cantidad y las características de las Mipymes potencialmente proveedoras domiciliadas en el territorio; su capacidad para ejecutar el objeto contractual; las

condiciones de oferta y competencia del mercado; los efectos previsibles de la restricción sobre la pluralidad de oferentes y los riesgos de falta de participación; y la relación entre la medida y los fines de promoción empresarial y desarrollo regional. Así, estos son aspectos que adquieren especial relevancia en mercados con oferta comercial reducida, en los cuales una restricción geográfica injustificada podría dificultar la selección de un contratista idóneo.

iii. Frente al tercer problema jurídico, se ha señalado que la limitación territorial a Mipymes constituye una facultad discrecional de la entidad pública. De acuerdo con el artículo 2.2.1.2.4.2.3. del Decreto 1082 de 2015, solo es posible limitar convocatorias a la participación de Mipymes *"[…] del ámbito municipal o departamental correspondiente al de la ejecución del contrato".* En tales términos, la norma citada contempla la posibilidad de limitar convocatorias a Mipymes con domicilio únicamente en esos dos tipos de escenarios territoriales.

Así, el artículo 2.2.1.2.4.2.3 del Decreto 1082 de 2015, modificado por el artículo 5 del Decreto 1860 de 2021, se refiere a las *"Mipymes colombianas que tengan domicilio en los departamentos o municipios en donde se va a ejecutar el contrato".* Esta precisión es importante, pues el incentivo previsto en la norma únicamente aplica en el lugar de ejecución del contrato en el que la Mipyme tiene su domicilio, y no en donde tiene sucursales o establecimientos de comercio. De este modo, la participación en los procesos de contratación limitados territorialmente está condicionada al domicilio principal de la Mipyme respectiva.

Así, si la entidad estatal ejerce la facultad que le confiere la norma[1], deberá justificar la decisión y una vez haya decido limitar territorialmente la convocatoria a los departamentos o municipios donde se vaya a ejecutar el contrato. Por lo anterior, en la fase de planeación la entidad deberá analizar la conveniencia y pertinencia de hacer la limitación territorial del proceso de selección y, en tal medida, incluir en los documentos previos del proceso, dicho análisis o justificación y establecer los aspectos que se requieran a efectos de verificar el cumplimiento de los requisitos de procedibilidad para el efecto.

[1] Artículo 2.2.1.2.4.2.3. del Decreto 1082 de 2015.

Ahora bien, limitar a Mipyme colombianas que tengan domicilio en los departamentos o municipios en donde se va a ejecutar el contrato, aunque sí es una decisión facultativa de la entidad, está supeditada a que se verifiquen los requisitos establecidos en los numerales 1 y 2 del artículo 2.2.1.2.4.2.2. ibidem. En ese orden de ideas, si la entidad no recibió las solicitudes para limitar la convocatoria, no puede por iniciativa propia, proceder con la limitación territorial referida en el artículo 2.2.1.2.4.2.3 ibidem. Lo anterior debido a que, el ejercicio de esta facultad solo puede darse ante la limitación a Mipymes colombianas, lo cual supone verificar los supuestos legales establecidos en los mencionados numerales.

iv. Finalmente frente al último problema jurídico planteado le informamos que, si bien la Agencia Nacional de Contratación Pública —Colombia Compra Eficiente— se encuentra facultada para promover y presentar ante el Gobierno Nacional propuestas de modificación normativa en materia de compras y contratación pública, incluida una eventual revisión de las reglas aplicables a las convocatorias limitadas territorialmente a Mipymes. Esta facultad encuentra fundamento en el numeral 1 del artículo 3 del Decreto Ley 4170 de 2011. No obstante, la posibilidad de proponer un ajuste no implica que la Agencia pueda modificar por sí misma las disposiciones vigentes ni autorizar, mediante conceptos u orientaciones, una excepción al requisito de domicilio principal previsto en la regulación actual. La modificación deberá ser adoptada por la autoridad competente y respetar la jerarquía normativa y los principios que rigen la contratación pública.

v. Para concluir se advierte que, el análisis requerido para resolver problemas específicos en torno a la gestión contractual de las entidades públicas debe ser realizado por quienes tengan interés en ello, de acuerdo con lo explicado la aclaración preliminar del presente oficio. De esta manera, las afirmaciones aquí realizadas no pueden ser interpretadas como juicios de valor sobre circunstancias concretas relacionadas con los hechos que motivan la consulta. Por lo anterior, previo concepto de sus asesores, la solución de situaciones particulares corresponde a los interesados adoptar la decisión correspondiente y, en caso de conflicto, a las autoridades judiciales, fiscales y disciplinarias. Así, cada entidad definirá la forma de adelantar su gestión contractual dentro

del marco de sus competencias, sin que corresponda a Colombia Compra Eficiente validar o avalar sus actuaciones.

3. Razones de la respuesta:

Lo anterior se sustenta en las siguientes consideraciones:

i. La Ley 2069 de 2020 introduce una serie de normas que modifican algunos aspectos de la contratación estatal para promover el emprendimiento. Concretamente, el artículo 34 de la Ley 2069 de 2020, el cual modificó el artículo 12 de la Ley 1150 de 2007, regula la promoción del desarrollo en la contratación pública, cambiando los requisitos esenciales para que procedan las convocatorias limitadas a Mipymes, de la siguiente forma: i) estableció que estas deben desarrollarse independientemente del régimen de contratación de la Entidad Estatal –es decir, también deben efectuarlas las Entidades Estatales exceptuadas del EGCAP o que se rigen por derecho privado–; ii) señaló que los patrimonios autónomos constituidos por Entidades Estatales y los particulares que ejecuten recursos públicos también son destinatarios de esta exigencia; y, iii) indicó que para que pueda haber convocatorias limitadas a Mipymes, dos (2) de ellas deben manifestar su interés.

En desarrollo de la anterior disposición, el artículo 2.2.1.2.4.2.2. del Decreto 1082 de 2015 -modificado por el Decreto 1860 de 2021- establece los requisitos que se deben acreditar en las "convocatorias limitadas a Mipymes". Al respecto indica lo siguiente:

> "Artículo 2.2.1.2.4.2.2. Convocatorias Imitadas 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 concurran los siguientes requisitos:
>
> 1. El valor del Proceso de Contratación sea menor a ciento veinticinco mil dólares de los Estados Unidos de América (US$125.000), liquidados con la tasa de cambio que para el efecto determina cada dos años el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.
>
> 2. Se hayan recibido solicitudes de por lo menos dos (2) Mipyme colombianas para limitar la convocatoria a Mipyme colombianas. Las

> Entidades Estatales independientemente de su régimen de contratación, los patrimonios autónomos constituidos por Entidades Estatales y los particulares que ejecuten recursos públicos, deben recibir estas solicitudes por lo menos un (1) día hábil antes de la expedición del acto administrativo de apertura, o el que haga sus veces de acuerdo con la normativa aplicable a cada Proceso de Contratación. Tratándose de personas jurídicas, las solicitudes solo las podrán realizar Mipyme, cuyo objeto social les permita ejecutar el contrato relacionado con el proceso contractual.
>
> Parágrafo. Las cooperativas y demás entidades de economía solidaria, siempre que tengan la calidad de Mipyme, podrán solicitar y participar en las convocatorias limitadas en las mismas condiciones dispuestas en el presente artículo".

Según se evidencia, el numeral primero del artículo 2.2.1.2.4.2.2 del Decreto 1082 de 2015 limita cuantitativamente los procesos contractuales para las convocatorias limitadas a Mipyme, puesto que el valor del proceso de contratación debe ser "menor a ciento veinticinco mil dólares de los Estados Unidos de América". Esto de acuerdo con la tasa que determine cada dos (2) años el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. El numeral segundo establece, por un lado, que al menos dos (2) Mipymes colombianas presenten a la entidad la solicitud de limitar el proceso contractual y, por el otro, que hagan la solicitud por lo menos un día (1) hábil antes de la expedición del acto administrativo de apertura o el que haga sus veces de acuerdo con la normativa aplicable a cada Proceso de Contratación.

Ahora bien, tratándose de limitaciones territoriales, cumplidos los dos requisitos del artículo 2.2.1.2.4.2.2 *ibídem*, 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 Mipymes colombianas que tengan domicilio en los departamentos o municipios donde se ejecutará el contrato. A su vez, los artículos 2.2.1.2.4.2.3 y 2.2.1.2.4.2.4 del mismo decreto regulan la acreditación de los requisitos para participar en estas convocatorias.

En ese orden de ideas, para determinar el alcance del requisito territorial resulta necesario diferenciar el domicilio de una persona jurídica de la ubicación

de sus establecimientos de comercio. El artículo 76 del Código Civil[2] define el domicilio a partir de la residencia acompañada del ánimo real o presunto de permanecer en ella, mientras que los artículos 263 y 264 del Código de Comercio[3] distinguen las sucursales y agencias del domicilio de la sociedad. En consecuencia, se entiende que una sociedad puede tener su domicilio principal en una jurisdicción y desarrollar parte de sus actividades comerciales en otras, a través de sucursales, agencias o establecimientos de comercio.

Al respecto esta Agencia ya ha precisado que el incentivo de limitación territorial previsto en el artículo 2.2.1.2.4.2.3 del Decreto 1082 de 2015 se aplica a las Mipymes que tienen su domicilio principal en el municipio o departamento correspondiente, y no a aquellas que únicamente disponen de sucursales, agencias o establecimientos de comercio en dicho territorio. Lo anterior en aras de que, la delimitación territorial guarde relación con el lugar de ejecución del contrato. Así, cuando el objeto contractual se ejecuta íntegramente en un municipio, la limitación debe beneficiar a las Mipymes domiciliadas en esta entidad territorial. Si la ejecución se extiende a varios municipios de un departamento, puede comprender a las Mipymes domiciliadas en cualquiera de esos municipios, siempre que se encuentren dentro del ámbito territorial efectivo de ejecución contractual.[4]

En consecuencia, bajo la regulación vigente, la inscripción y la vigencia de un establecimiento de comercio en el territorio de ejecución del contrato, no sustituyen el requisito de domicilio principal exigido para participar en una convocatoria limitada territorialmente. Por tanto, admitir a una Mipyme por el solo hecho de tener presencia empresarial formal en el municipio o

[2] ARTICULO 76. DOMICILIO. El domicilio consiste en la residencia acompañada, real o presuntivamente del ánimo de permanecer en ella.

[3] ARTÍCULO 263. <DEFINICIÓN DE SUCURSALES - FACULTADES DE LOS ADMINISTRADORES>. Son sucursales los establecimientos de comercio abiertos por una sociedad, dentro o fuera de su domicilio, para el desarrollo de los negocios sociales o de parte de ellos, administrados por mandatarios con facultades para representar a la sociedad. Cuando en los estatutos no se determinen las facultades de los administradores de las sucursales, deberá otorgárseles un poder por escritura pública o documento legalmente reconocido, que se inscribirá en el registro mercantil. A falta de dicho poder, se presumirá que tendrán las mismas atribuciones de los administradores de la principal.
ARTÍCULO 264. <DEFINICIÓN DE AGENCIAS>. Son agencias de una sociedad sus establecimientos de comercio cuyos administradores carezcan de poder para representarla.

[4] Concepto C-1204 de 2026. Colombia Compra Eficiente.

departamento, pese a estar domiciliada principalmente en otra jurisdicción, supondría ampliar el ámbito subjetivo del incentivo más allá de la interpretación normativa.

La inclusión de ese criterio requeriría, por consiguiente, evaluar una modificación normativa que defina expresamente las condiciones bajo las cuales la presencia comercial formal y efectiva puede constituir un criterio adicional de acceso a las convocatorias limitadas territorialmente.

ii. El artículo 2.2.1.1.1.6.1 del Decreto 1082 de 2015 establece que las entidades estatales deben realizar, durante la etapa de planeación, el análisis necesario para conocer el sector relacionado con el objeto del proceso de contratación desde las perspectivas legal, comercial, financiera, organizacional y técnica, así como desde el análisis de riesgos. Dicho análisis debe quedar documentado y soportado en los documentos del proceso.

De manera complementaria, el artículo 33 de la Ley 2069 de 2020 modificó el artículo 12 de la Ley 590 de 2000 y dispuso que las entidades estatales deben identificar, en el análisis del sector, las Mipymes que podrían ser proveedoras directas o indirectas, con el propósito de definir reglas que promuevan y faciliten su participación.

En relación con la limitación territorial, como se mencionó anteriormente, la facultad para adoptarla es de carácter potestativo de la entidad. Sin embargo, lo que sí representa un deber, es la justificación sustentada en los estudios del sector. Esta regla supone distinguir dos aspectos: la entidad puede decidir si aplica o no la restricción geográfica; sin embargo, no puede definir arbitrariamente el territorio beneficiado ni prescindir de su relación con el objeto y el lugar donde se ejecutará el contrato.

Es por esto que, la decisión de limitar o no territorialmente una convocatoria, solo puede resultar razonable si la información recolectada en el marco del análisis del sector indica que en el lugar de ejecución del contrato existe un número significativo de Mipymes allí domiciliadas, cuyo objeto social les permitiría desarrollar el contrato o que estén interesadas en participar en el respectivo proceso de contratación. Adicionalmente, se torna relevante determinar qué tantas de esas Mipymes tendrían una posibilidad real de participar en el respectivo proceso de contratación en atención a las aptitudes e idoneidad requerida. De acuerdo con ello, difícilmente podría entenderse

adecuada la decisión de limitar una convocatoria por el referido factor territorial, si dentro del estudio del sector no se identifica una pluralidad de Mipymes que estén en posición de participar en el respectivo proceso.

En ese orden de ideas, los estudios del sector deberían abordar, como mínimo, los siguientes aspectos:

- Debe establecerse cual será el lugar de ejecución del contrato y si su ámbito corresponde a un municipio o si comprende varios municipios de un mismo departamento. Así, la delimitación territorial de la convocatoria debe guardar correspondencia directa con ese ámbito geográfico. No resultaría justificado excluir municipios en los que también se ejecutará el objeto contractual sin una razón compatible con la finalidad de la norma.

- Es necesario determinar cuantas Mipymes podrían satisfacer la necesidad contractual dentro de la jurisdicción examinada, dónde tienen su domicilio principal, cuál es su actividad económica y si cuentan con las capacidades técnicas, organizacionales y financieras necesarias para ejecutar el contrato. Para ello, pueden utilizarse fuentes verificables de información empresarial y contractual, así como consultas al mercado que permitan conocer la oferta existente y sus condiciones.

- Deben examinarse las características de la oferta y la demanda, el nivel de concentración del mercado, las condiciones de entrada, la disponibilidad de proveedores y las particularidades económicas y comerciales del sector. En mercados reducidos, este análisis debe permitir identificar si existe una oferta empresarial local suficiente para atender la necesidad, o si por el contraria, la limitación geográfica reduce las alternativas disponibles para la entidad.

- La entidad debe valorar si la restricción territorial permitiría la participación de un número razonable de oferentes potenciales o si pudiera incrementar el riesgo de ausencia de ofertas, falta de pluralidad o fracaso del proceso de selección. También debe examinar los posibles efectos sobre las condiciones de competencia, la

posibilidad de comparar alternativas y la satisfacción oportuna de la necesidad pública. Estos elementos adquieren especial relevancia en los casos en que la oferta empresarial del territorio es reducida.

- Debe establecerse si la restricción territorial contribuye realmente a los objetivos de promoción de las Mipymes y desarrollo regional. Para ello, pueden valorarse las características productivas del territorio, las condiciones de suministro, la incidencia de los costos logísticos, las posibilidades de generar encadenamientos productivos y la capacidad de la oferta local para responder a la necesidad contractual. La presencia de tales beneficios debe sustentarse en información del mercado y no presumirse por el solo hecho de que el contrato se ejecute en una determinada jurisdicción.

- Finalmente, la entidad debe contrastar los beneficios esperados de la limitación territorial con sus posibles efectos restrictivos sobre la competencia y la participación de otros proveedores. Este ejercicio supone determinar si la medida resulta adecuada para cumplir con la finalidad perseguida, y si existe una alternativa menos restrictiva que permita promover la participación de las Mipymes sin comprometer la selección objetiva ni la satisfacción de la necesidad contractual.

En consecuencia, los estudios del sector deben proporcionar una justificación técnica, objetiva y verificable que permita establecer tanto la relación entre el ámbito territorial de ejecución del contrato y la restricción propuesta, como sus efectos sobre la participación empresarial y el desarrollo regional.

En particular, cuando se trate de mercados con oferta reducida, la entidad debe prestar especial atención al número de Mipymes potencialmente proveedoras, su capacidad efectiva para ejecutar el objeto contractual y los riesgos que la restricción podría generar para la competencia y la selección del contratista. Si el análisis no permite sustentar razonablemente la conveniencia de la limitación geográfica, no habría fundamento suficiente para ejercer esa facultad.

En atención a lo anterior, en situaciones en las que se presente un ejercicio de la potestad de limitar a Mipymes desconociendo los anteriores

presupuestos mínimos, bien podrían ser cuestionadas por los proponentes, veedores y ciudadanía en general, ya sea a través de observaciones, en el ejercicio del derecho fundamental de petición ante la respectiva entidad estatal o la presentación de denuncias antes las autoridades competentes en el caso de que se evidencien prácticas restrictivas a la competencia, o con relevancia penal o disciplinaria. Asimismo, en atención al interés general que revisten los procesos de contratación, cualquier ciudadano podría también solicitar el control judicial del respectivo pliego de condiciones –o invitación en los procesos de mínima cuantía–, cuando encuentre que estos contravienen el marco legal que les aplica.

iii. Como se mencionó anteriormente, el artículo 2.2.1.2.4.2.2 del Decreto 1082 de 2015 establece las condiciones para limitar las convocatorias de los procesos de contratación con pluralidad de oferentes a Mipymes colombianas con mínimo un año de existencia. Entre estas condiciones se encuentran que el valor del proceso sea inferior a ciento veinticinco mil dólares de los Estados Unidos de América (USD 125.000), de acuerdo con la tasa de cambio aplicable, y que al menos dos Mipymes colombianas presenten una solicitud expresa de limitación en los términos y oportunidad previstos en la norma. La disposición reglamentaria exige, además, que las Mipymes solicitantes tengan como mínimo un año de existencia legal. A su vez, el artículo 2.2.1.2.4.2.3 del mismo decreto permite que las entidades estatales limiten territorialmente las convocatorias a las Mipymes domiciliadas en el municipio o departamento donde se ejecutará el contrato. El empleo del verbo «podrán» da cuenta del carácter facultativo de esta segunda medida.

De acuerdo con lo anterior, es posible diferenciar la limitación general a Mipymes colombianas, de la restricción geográfica: la primera procede obligatoriamente cuando se cumplen los requisitos normativos aplicables, mientras que la segunda requiere una decisión justificada de la entidad contratante.

Así las cosas, si los estudios del sector muestran que la oferta de Mipymes domiciliadas en el territorio es insuficiente o que la limitación geográfica podría reducir de manera injustificada la concurrencia, la entidad debe valorar esa circunstancia al decidir si ejerce la facultad prevista en el artículo 2.2.1.2.4.2.3

del Decreto 1082 de 2015[5]. La falta de justificación de la restricción territorial no elimina, por sí misma, la procedencia de la convocatoria limitada a Mipymes colombianas, ya que se trata de medidas distintas, sujetas a presupuestos diferentes. En consecuencia, si se cumplen las condiciones del artículo 2.2.1.2.4.2.2, debe mantenerse la limitación general a Mipymes colombianas, pero sin restringir la participación a aquellas domiciliadas en un municipio o departamento determinado; esta alternativa permite conciliar la promoción de las Mipymes con la necesidad de preservar condiciones adecuadas de concurrencia y competencia. Asimismo, evita que una medida de fomento territorial se convierta, sin justificación suficiente, en una barrera adicional de acceso al proceso de contratación.

iv. El artículo 2 del Decreto Ley 4170 de 2011[6] establece que la Agencia Nacional de Contratación Pública —Colombia Compra Eficiente— tiene como objetivo desarrollar e impulsar políticas públicas y herramientas orientadas a organizar y articular a los partícipes de los procesos de compras y contratación pública, con el fin de alcanzar una mayor eficiencia, transparencia y optimización de los recursos del Estado.

En desarrollo de ese objetivo, el numeral 1 del artículo 3 del mismo decreto atribuye a la Agencia la función de proponer al Gobierno Nacional políticas públicas, planes, programas y normas en materia de compras y contratación pública, procurando la efectividad entre la oferta y la demanda del mercado y la racionalización normativa.

Así, la posibilidad de incorporar criterios adicionales para acreditar una vinculación empresarial efectiva con el territorio constituye un asunto susceptible de análisis en el marco de las funciones de esta Agencia, en la medida en que se relaciona con las reglas de participación en los procedimientos

[5] 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.

[6] ARTÍCULO 2°. *Objetivo de la Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente–*. La Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente–, como ente rector, tiene como objetivo desarrollar e impulsar políticas públicas y herramientas, orientadas a la organización y articulación, de los partícipes en los procesos de compras y contratación pública con el fin de lograr una mayor eficiencia, transparencia y optimización de los recursos del Estado.

de contratación, la promoción de las Mipymes y el diseño de instrumentos para mejorar el funcionamiento del Sistema de Compra Pública.

En este sentido, la ANCP-CCE está facultada para adelantar estudios jurídicos y técnicos, evaluar alternativas regulatorias y formular una propuesta orientada a determinar si la participación de empresas con establecimientos de comercio vigentes y registrados en la jurisdicción de ejecución podría constituir un criterio admisible para acceder a las convocatorias limitadas territorialmente. Ese análisis debería considerar, entre otros aspectos, la finalidad del incentivo, los efectos sobre la participación empresarial local, la posibilidad de verificar la existencia de una vinculación comercial efectiva con el territorio y las implicaciones sobre la concurrencia, la competencia y la selección objetiva.

Sin embargo, en este punto resulta indispensable hacer la precisión de que la atribución de proponer normas al Gobierno Nacional no equivale a una competencia para modificar directamente el Decreto 1082 de 2015 o para establecer excepciones a sus disposiciones vigentes. La eventual modificación deberá ser adoptada por la autoridad competente y observar la jerarquía normativa. En particular, habrá que determinar si el ajuste puede efectuarse mediante la modificación de la reglamentación existente o si, por su alcance, requiere una modificación legal.

Es decir, la facultad otorgada a esta Agencia se circunscribe a la formulación y promoción de propuestas, así como al desarrollo de análisis técnicos y jurídicos. No obstante, la procedencia de incorporar ese criterio deberá establecerse en el marco del procedimiento normativo aplicable, in que la Agencia pueda anticipar sus efectos mediante una interpretación contraria a la regulación actualmente vigente.

v. Al margen de la explicación precedente debe advertirse que el análisis requerido para resolver problemas específicos en torno a la gestión contractual de las entidades públicas debe ser realizado por quienes tengan interés en ello, de acuerdo con lo explicado en la aclaración preliminar del presente oficio. De esta manera, las afirmaciones aquí realizadas no pueden ser interpretadas como juicios de valor sobre circunstancias concretas relacionadas con los hechos que motivan la consulta. Por lo anterior, previo concepto de sus asesores, la solución de situaciones particulares corresponde a los interesados adoptar la decisión correspondiente y, en caso de conflicto, a las autoridades judiciales, fiscales y

disciplinarias.

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

4. Referencias normativas, jurisprudenciales y otras fuentes:

- Decreto 1082 de 2015, artículos 2.2.1.2.4.2.2., 2.2.1.2.4.2.3., 2.2.1.2.4.2.4., 2.2.1.1.1.6.1.
- Decreto Ley 4170 de 2011, artículos 2 y 3.
- Ley 2069 de 2020, artículos 33 y 34.

5. Doctrina de la Agencia Nacional de Contratación Pública:

En lo relacionado con el ámbito de la consulta, esta Subdirección se ha pronunciado sobre las convocatorias limitadas a MiPymes, sus requisitos y características, en los Conceptos Nro. C – 366 del 8 de septiembre de 2023 C-436 del 24 de octubre de 2023, C-279 del 31 de octubre de 2023, C-048 del 23 de abril de 2024, C-084 del 30 de mayo de 2024, C-165 del 22 de julio de 2024, C-569 del 21 de octubre del 2024, C-532 del 10 de octubre de 2024, C-586 del 22 de octubre del 2024, C-623 del 30 de octubre del 2024, C-752 del 28 de noviembre del 2024, C-829 del 03 de diciembre del 2024, C-100 del 25 de febrero de 2025, C -263 del 7 de abril de 2025 y el C -542 del 16 de junio 2025, C-559 del 18 de junio de 2025, C-590 del 25 de junio de 2025, C-715 del 14 de julio de 2025, C-1434 del 12 de noviembre de 2025, C-723 de 9 de junio de 2026, entre otros. Los 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

FORMATO DE RESPUESTA PQRSD

Contractual. Accede a través del siguiente enlace: https://relatoria.colombiacompra.gov.co/busqueda/conceptos.

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,

Original Firmado
William Javier Murcia Acevedo

William Javier Murcia Acevedo
Subdirector de Gestión Contractual (E) ANCP-CCE

Elaboró:	Andrea Camila Polo Paz Analista T02-1 de la Subdirección de Gestión Contractual
Revisó:	Diana Lucía Saavedra Castañeda Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual
Aprobó:	William Javier Murcia Acevedo Subdirector de Gestión Contractual ANCP – CCE (E)