

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

LEY DE EMPRENDIMIENTO – Ley 2069 de 2020 – Finalidad

Con la entrada en vigencia de la Ley 2069 de 2020, la cual impulsa el emprendimiento en Colombia, dentro de cuerpo normativo trae consigo el artículo 32, el cual regula los criterios diferenciales para los emprendimientos y empresas de mujeres, en el sistema de compras y contratación pública.

[...]

La norma analizada contiene los denominados “criterios diferenciales” y los “puntajes adicionales” a favor de los emprendimientos y empresas de mujeres, los cuales aplicarán a los procesos de 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. 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.

LEY DE EMPRENDIMIENTO – Ley 2069 de 2020 – Artículo 32 – Criterios diferenciales – Emprendimientos y empresas de mujeres – Decreto 1860 de 2021

[...] el artículo 3 del Decreto 1860 de 2021 adiciona los artículos 2.2.1.2.4.2.14 y 2.2.1.2.4.2.15 a la Subsección 2 de la Sección 4 del Capítulo 2 del Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1082 de 2015. La primera de las normas adicionadas consagra la definición de emprendimientos y empresas de mujeres, mientras que la segunda establece los criterios diferenciales y regula su aplicación.

EMPRENDIMIENTOS Y EMPRESAS DE MUJERES – Definición - Artículo 2.2.1.2.4.2.14 del Decreto 1082 de 2015 – Numeral 2 – Acreditación

Al establecer la definición de emprendimientos de empresas y mujeres, el artículo 2.2.1.2.4.2.14 consagra cuatro criterios alternativos en atención a los cuales una persona natural o jurídica puede acceder a los criterios diferenciales establecidos en el artículo 2.2.1.2.4.2.15, bastando la configuración de uno de estos criterios para que se materialice la respectiva definición respecto de sujeto en particular. Uno de estos criterios es el definido en el numeral 2 relacionado con la vinculación de mujeres en cargos del nivel directivo.

[...]

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

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

naturaleza será directiva bien porque se encuentra en un nivel especial de mando o, porque de acuerdo con su jerarquía, representa al empleador en los términos del artículo 32 del Código Sustantivo del Trabajo.

[...] además es necesario que dicha vinculación mayoritaria de mujeres en los empleos del nivel directivo de la empresa se haya mantenido como mínimo durante el periodo de un (1) año, contado a partir de la fecha de cierre del proceso de selección.

Asimismo, debe precisarse que la participación mayoritaria de mujeres en el nivel directivo puede ser ejercida por diferentes personas durante el último año, siempre que durante dicho periodo la participación mayoritaria de mujeres se haya mantenido durante cada uno de los meses, aunque se trate de mujeres distintas. En tal sentido, se cumple con la norma, toda vez que la finalidad y alcance es que la titularidad mayoritaria en el nivel directivo por un año sea ejercida por mujeres, a pesar de que cambien las titulares de dichos cargos. En este caso se hace una interpretación del precepto numeral, de acuerdo con lo prescrito en el artículo 28 del Código Civil que dispone: "Las palabras de la ley se entenderán en su sentido natural y obvio, según el uso general de las mismas palabras; pero cuando el legislador las haya definido expresamente para ciertas materias, se les dará en éstas su significado legal".

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 la mencionada certificación de 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, sin embargo, la sola presentación de la certificación con las copias de los documentos de identidad, de los contratos laborales y los certificados de aportes a la seguridad social no confiere automáticamente el acceso a criterios diferenciales.

EMPREDIMIENTOS Y EMPRESAS DE MUJERES – Definición – Empleos del nivel directivo

Debe destacarse que, la noción de empleo del nivel directivo establecida en el inciso segundo del numeral 2 del artículo 2.2.1.2.4.2.14 se refiere a aquellos empleos "(...) cuyas funciones están relacionadas con la dirección de áreas misionales de la empresa y la toma de decisiones a nivel estratégico". En ese orden, resulta claro que la norma no establece el monto de la remuneración como un criterio para determinar si un empleo es o no del nivel directivo, por cuanto solo se refiere a la de manera cualitativa a un tipo de funciones asociadas a estos empleos.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

DECRETO 287 DE 2026 – Sistema de Preferencias en Favor de las Personas con Discapacidad

[...] el nuevo marco jurídico crea un *Sistema de Preferencias en Favor de las Personas con Discapacidad* compuesto por diversas medidas que promueven la participación de estas personas en las compras públicas, a saber:

1) Herramientas de planeación para procesos inclusivos: de conformidad con el artículo 2.2.1.2.4.2.7.1. las entidades estatales, independientemente de su régimen de contratación, los patrimonios autónomos constituidos por Entidades Estatales y los particulares que ejecuten recursos públicos, deberán incorporar en los contratos que celebren criterios que garanticen la accesibilidad de las *personas con discapacidad* a los bienes, obras y servicios a contratar.

[...] 2) Incorporación de criterios habilitantes diferenciales en favor de los *emprendimientos y empresas de personas con discapacidad*: el artículo 2.2.1.2.4.2.7.3. dispone que en los procesos de licitación pública, selección abreviada y concurso de méritos, así como en los procesos competitivos adelantados por entidades no sometidas al EGCAP, las entidades contratantes deberán establecer requisitos habilitantes diferenciales o ajustados en materia de experiencia, capacidad financiera u organizacional, o el valor de la garantía de seriedad de la oferta, con el fin de promover la participación de emprendimientos y empresas de personas con discapacidad con domicilio en el territorio nacional.

[...] 3) Puntaje adicional en favor de *actores económicos relacionados con personas con discapacidad*: el artículo 2.2.1.2.4.2.7.4. señala que en los procedimientos de licitación pública y concurso de méritos, las Entidades Estatales otorgarán un puntaje adicional máximo del dos por ciento (2%) del valor total de los puntos establecidos en los Pliegos de Condiciones o documentos equivalentes [...]

4) Condiciones especiales de ejecución contractual: de acuerdo con el artículo 2.2.1.2.4.2.7.5. las Entidades Estatales deberán incluir como obligación contractual, previo análisis de conveniencia y oportunidad, al menos una (1) de las siguientes condiciones especiales de ejecución: a) cuando para la ejecución del contrato se requiera subcontratar bienes, obras, o servicios dentro de la cadena de provisión, priorizar la contratación de personas naturales con discapacidad y/o emprendimientos y empresas de personas con discapacidad; o b) cuando para la ejecución del contrato se requiera la conformación de un equipo de trabajo, se deberá priorizar la contratación de personas naturales con discapacidad. La Entidad Estatal deberá justificar la omisión de estos requisitos en los estudios previos o documentos equivalentes.

5) Inclusión de personas con discapacidad en contratos de prestación de servicios: según el 2.2.1.2.4.2.7.6. las Entidades Estatales propenderán por la contratación de personas con discapacidad mediante la celebración de contratos de prestación de servicios profesionales y/o de apoyo a la gestión, de acuerdo con su planeación contractual, disponibilidad presupuestal y las necesidades del servicio [...]

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

DECRETO 287 DE 2026 – Factores de evaluación

Puntaje adicional en favor de *actores económicos relacionados con personas con discapacidad*: el artículo 2.2.1.2.4.2.7.4. señala que en los procedimientos de licitación pública y concurso de méritos, las Entidades Estatales otorgarán un puntaje adicional máximo del dos por ciento (2%) del valor total de los puntos establecidos en los Pliegos de Condiciones o documentos equivalentes, siempre y cuando se configure alguna de las siguientes situaciones: a) que el proponente acredite alguna de las condiciones previstas en el artículo 2.2.1.2.4.2.6. para ser considerado un *emprendimientos y empresa de personas con discapacidad*; o b) que el proponente acredite dentro de su planta de personal la vinculación de personas con discapacidad, con sujeción a todas las exigencias y garantías legalmente establecidas, mediante contrato laboral con dedicación exclusiva

Para la asignación del puntaje, el proponente deberá acreditar el número de personas con discapacidad indicado en la tabla que incluye el artículo, el cual ya incluye el mínimo exigido por la Ley 2466 de 2025, conforme al tamaño de su planta de personal.

DECRETO 287 DE 2026 – Emprendimientos y empresas de personas con discapacidad

[...] En el caso de los emprendimientos y empresas de personas con discapacidad, solo podrán beneficiarse de las medidas cuando acrediten el cumplimiento de al menos una de las condiciones establecidas en el artículo 2.2.1.2.4.2.6, a saber:

- 1) Que se trate de personas naturales con discapacidad que ejerzan una profesión liberal. Esta circunstancia se acreditará mediante la copia de cédula de ciudadanía, la cédula de extranjería o el pasaporte, el certificado de discapacidad expedido de acuerdo con la normativa del Ministerio de Salud y Protección Social, así como el título profesional correspondiente.
- 2) Que se trate de personas naturales con discapacidad que hayan realizado actividades comerciales a través de un establecimiento de comercio, durante al menos el último año anterior a la fecha de cierre del proceso de selección. Esta circunstancia se acreditará mediante la copia de cédula de ciudadanía, la cédula de extranjería o el pasaporte, el certificado de discapacidad expedido de acuerdo con la normativa del Ministerio de Salud y Protección Social, así como la copia del registro mercantil.
- 3) Personas jurídicas donde más del cincuenta por ciento (50%) de sus acciones, partes de interés o cuotas de participación pertenezcan a personas con discapacidad y los derechos de propiedad hayan pertenecido a estas durante al menos el último año anterior a la fecha de cierre del Proceso de Selección.

INCENTIVOS – Emprendimientos y empresas de mujeres – Personas con discapacidad – Compatibilidad

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

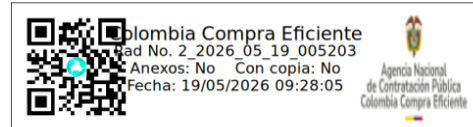
[...] Los Decretos 1860 de 2021 y 0287 de 2026 son normas independientes que consagran medidas afirmativas autónomas, orientadas a sujetos de especial protección constitucional distintos. Sin embargo, esto no impide que puedan ser compatibles y acumulativos en un determinado proceso de contratación. En efecto, los incentivos para personas con discapacidad no excluyen los incentivos para emprendimientos y empresas de mujeres, un mismo proponente puede beneficiarse de distintos incentivos en un mismo proceso de selección, siempre que acredite de forma independiente y suficiente los requisitos que para cada uno exige la normativa aplicable, incluyendo los requisitos de tiempo mínimo de vinculación o propiedad accionaria de un año que señala la normativa correspondiente.

Aunque no existe incompatibilidad normativa de plano, puede existir una incompatibilidad material entre algunos de ellos. En este sentido, es necesario determinar en cada caso si el proponente acredita y cumple los requisitos para beneficiarse de incentivos dispuestos para personas con discapacidad, y emprendimientos y empresas de mujeres de manera acumulativa. Un escenario en el que es menos probable que el proponente acceda a ambos incentivos es, por ejemplo, cuando intente acreditar el incentivo correspondiente a que más del 50% de las acciones pertenezcan a mujeres, y simultáneamente el incentivo que exige que más del 50% de las acciones pertenezcan a personas con discapacidad. Como lo resalta en su consulta, este caso será aritméticamente inviable a menos que los dos grupos se superpongan, es decir, si los accionistas con discapacidad son también mujeres y satisfacen de esta manera ambas condiciones al mismo tiempo. Fuera de este escenario, este supuesto será de imposible realización.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Bogotá D.C., 19 de mayo de 2026

Señor
Julián Jiménez
sion.sas.licitaciones@gmail.com
Bogotá D.C.



Concepto C-540 de 2026

Temas: LEY DE EMPRENDIMIENTO – Ley 2069 de 2020 – Finalidad / LEY DE EMPRENDIMIENTO – Ley 2069 de 2020 – Artículo 32 – Criterios diferenciales – Emprendimientos y empresas de mujeres – Decreto 1860 de 2021 / EMPRENDIMIENTOS Y EMPRESAS DE MUJERES – Definición – Artículo 2.2.1.2.4.2.14 del Decreto 1082 de 2015 – Numeral 2 – Acreditación / EMPRENDIMIENTOS Y EMPRESAS DE MUJERES – Definición – Empleos del nivel directivo / DECRETO 287 DE 2026 – Sistema de Preferencias en Favor de las Personas con Discapacidad / DECRETO 287 DE 2026 – Factores de evaluación / DECRETO 287 DE 2026 – Emprendimientos y empresas de personas con discapacidad/ INCENTIVOS – Emprendimientos y empresas de mujeres – Personas con discapacidad – Compatibilidad

Radicación: Respuesta a consulta con radicado No. 1_2026_04_01_004505

Estimado señor Jiménez:

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 01 de abril de 2026, en la cual manifiesta lo siguiente:

"Solicito un concepto jurídico respecto a la aparente imposibilidad fáctica que enfrentan las sociedades de reciente constitución para acceder a los

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

incentivos de contratación. Bajo los decretos 1860 de 2021 (emprendimiento de mujeres) y 0287 de 2026 (personas con discapacidad), se exige que la propiedad accionaria (superior al 50%) o la vinculación en cargos directivos se haya mantenido por lo menos durante el año.

Teniendo en cuenta que para una SAS recién creada es físicamente imposible cumplir con el requisito de anterioridad: ¿Qué mecanismo de acreditación es válido para que una empresa nueva acceda a estos puntajes sin que la falta de antigüedad sea una causal de rechazo del incentivo?

Ante la imposibilidad de que dos calidades distintas (mujer y discapacidad) ostenten simultáneamente más del 50% de las acciones, ¿es viable acreditar un criterio por propiedad accionaria y el otro mediante vinculación en cargo directivo desde el momento mismo de la constitución de la sociedad?"

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

1. Problema planteado:

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

De acuerdo con el contenido de su solicitud, esta Agencia resolverá los siguientes problemas jurídicos: **i)** ¿puede una persona jurídica con un término de constitución inferior a un año acreditar los requisitos para acceder a los criterios diferenciales en favor de los emprendimientos y empresas de mujeres?; **ii)** ¿puede una persona jurídica con un término de constitución inferior a un año acreditar los requisitos para acceder a los incentivos del Sistema de Preferencias en Favor de las Personas con Discapacidad?; y **iii)** ¿Es viable que un mismo proponente acredite simultáneamente los incentivos establecidos en favor de los emprendimientos y empresas de mujeres y los incentivos del Sistema de Preferencias en Favor de las Personas con Discapacidad?

2. Respuesta:

i) Una persona jurídica con un término de constitución inferior a un año no puede acreditar los requisitos establecidos en el artículo 2.2.1.2.4.2.14 del Decreto 1082 de 2015 para acceder a los criterios diferenciales en favor de los emprendimientos y empresas de mujeres.

Un análisis de los numerales del artículo 2.2.1.2.4.2.14 evidencia que cada uno de estos coincide en exigir una antigüedad mínima de un año, respecto de la circunstancia en función de la cual se considera que una persona es un emprendimiento o empresa de mujeres. De esta manera, el numeral 1 requiere que más del cincuenta por ciento (50%) de las acciones, partes de interés o cuotas de participación de la persona jurídica pertenezcan a mujeres y los derechos de propiedad hayan pertenecido a estas durante al menos el último año anterior a la fecha de cierre del Proceso de Selección; el numeral 2 establece como criterio que por lo menos el cincuenta por ciento (50%) de los empleos del nivel directivo de la persona jurídica sean ejercidos por mujeres y éstas hayan estado vinculadas laboralmente a la empresa durante al menos el último año; el numeral 3 requiere que la persona natural sea una mujer y haya ejercido actividades comerciales mediante un establecimiento de comercio durante al menos el último año; y el numeral 4 que el 50% de la participación en la asociación o cooperativa haya correspondido a mujeres durante al menos el último año.

Lo anterior significa que sociedades con un término de constitución inferior a un año no están dentro del campo de aplicación de lo dispuesto en

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

los numerales 1 y 2 del artículo 2.2.1.2.4.2.14, pues incluso acreditando que cuentan con participación mayoritaria de mujeres en su composición accionaria, distribución de cuotas o partes de interés, así como en los empleos del nivel directivo, no cumplirían los requisitos establecidos en la norma en relación con la antigüedad mínima.

Debe advertirse que el texto de la norma bajo examen no establece alguna consideración subsidiaria o permisiva en virtud de la cual fuera posible ubicar dentro de la definición de emprendimientos y empresas de mujeres a personas jurídicas con un término inferior a un año. En consecuencia, no es posible interpretar que las empresas que cuenten con un tiempo de constitución inferior a un año pueden acreditar el cumplimiento de los numerales 1 y 2 demostrando la vinculación desde el momento de creación de la persona jurídica.

ii) Una persona jurídica con un término de constitución inferior a un año no puede acreditar los requisitos establecidos en el artículo 2.2.1.2.4.2.6 del Decreto 1082 de 2015 para acceder a los incentivos del Sistema de Preferencias en Favor de las Personas con Discapacidad en calidad de emprendimiento o empresa de personas con discapacidad. Sin embargo, podrá acceder a otros incentivos del sistema.

Para que una persona jurídica pueda ser considerada como empresa o emprendimiento de personas con discapacidad en los términos establecidos en el artículo 2.2.1.2.4.2.6, será necesario que cumpla con el requisito de temporalidad previsto por la norma. Dada la claridad de la norma sobre este aspecto, es procedente una interpretación gramatical de su contenido, según la cual es necesario atender a su tenor literal y no a su espíritu. En consecuencia, las personas jurídicas que no cumplan con el requisito de temporalidad mínima de propiedad accionaria o vinculación requerida en los numerales 3 y 4 del artículo referido, no tendrán el carácter de emprendimientos y empresas de personas con discapacidad, ni podrán acceder a los incentivos que la norma expresamente dispuso para estos sujetos.

Ahora bien, es importante aclarar que el acceso a los incentivos que componen el sistema no se encuentra exclusivamente condicionado a que la empresa cumpla el requisito de temporalidad. Esto se debe a que se incluyen otras medidas a las cuales podría tener acceso el proponente aunque no cumpla con los requisitos establecidos para ser considerado un

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

emprendimiento o empresa de persona con discapacidad. En efecto, el proponente persona jurídica podrá acceder al puntaje adicional establecido para empleadores de personas con discapacidad si cumple con lo establecido en el artículo 2.2.1.2.4.2.7.4., pues la norma señala que el incentivo es procedente para quienes tengan el carácter de emprendimientos o empresas de personas con discapacidad, así como para los proponentes que acrediten la vinculación de personas con discapacidad dentro de su planta de personal.

De esta manera, una persona jurídica que tenga menos de un año de constitución y no tenga, por esta razón, la condición de emprendimiento o empresa de persona con discapacidad podrá beneficiarse del puntaje adicional del dos por ciento (2%) del valor total de los puntos establecidos en los Pliegos de Condiciones o documentos equivalentes si acredita el cumplimiento de los requisitos establecidos para ello en la norma. Adicionalmente, podrá acceder a la preferencia en la adjudicación y celebración del contrato para empleadores de personas con discapacidad, en relación con la aplicación de los criterios de desempate, cuando se configuren los supuestos correspondientes.

iii) Los Decretos 1860 de 2021 y 0287 de 2026 son normas independientes que consagran medidas afirmativas autónomas, orientadas a sujetos de especial protección constitucional distintos. Sin embargo, esto no impide que puedan ser compatibles y acumulativos en un determinado proceso de contratación. En efecto, los incentivos para personas con discapacidad no excluyen los incentivos para emprendimientos y empresas de mujeres; un mismo proponente puede beneficiarse de distintos incentivos en un mismo proceso de selección, siempre que acredite de forma independiente y suficiente los requisitos que para cada uno exige la normativa aplicable, incluyendo los requisitos de tiempo mínimo de vinculación en empleos de nivel directivo o de propiedad accionaria, distribución de cuotas o partes de interés por al menos un año que señala la normativa correspondiente.

Aunque no existe incompatibilidad normativa de plano, puede existir una incompatibilidad material en determinados supuestos. En este sentido, es necesario determinar en cada caso si el proponente acredita y cumple los requisitos para beneficiarse de incentivos dispuestos para personas con discapacidad, y para emprendimientos y empresas de mujeres de manera acumulativa. Un escenario en el que es menos probable que el proponente acceda a ambos incentivos es, por ejemplo, cuando intente acreditar el

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

incentivo correspondiente a que más del 50% de las acciones, partes de interés o cuotas de participación de la persona jurídica pertenezcan a mujeres, y simultáneamente el incentivo que exige que más del 50% pertenezca a personas con discapacidad. En estos casos será aritméticamente inviable a menos que los dos grupos se superpongan, es decir, si los accionistas con discapacidad son también mujeres y satisfacen de esta manera ambas condiciones al mismo tiempo.

En contraste, otros incentivos serán plenamente compatibles cuando el proponente acredite las condiciones establecidas para cada uno en el ordenamiento jurídico. Por ejemplo, un mismo proponente podría resultar beneficiado por el incentivo de mujeres por propiedad accionaria mayoritaria de mujeres y el incentivo de discapacidad porque tenga vinculada laboralmente al menos a una persona con discapacidad en empleos del nivel directivo de la persona jurídica. Ambas condiciones operan sobre planos jurídicos distintos: la primera recae sobre la estructura accionaria; la segunda, sobre el vínculo laboral en determinados cargos.

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.

3. Razones de la respuesta:

Lo anterior se sustenta en las siguientes consideraciones:

i) El artículo 32 de la Ley 2069 de 2021 establece 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 aquellas exceptuadas de aplicar el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, requisitos habilitantes diferenciales y

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

puntajes adicionales en favor de los emprendimientos y empresas de mujeres. Estas constituyen medidas de acción afirmativa para incentivar la participación de emprendimientos y empresas de mujeres en el sistema de compras públicas y contratación estatal, 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 emprendimientos y empresas de mujeres. 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. A tenor literal el citado artículo indica:

“Artículo 2.2.1.2.4.2.14. Definición de emprendimientos y empresas de mujeres. Con el propósito de adoptar medidas afirmativas que incentiven la participación de las mujeres en el sistema de compras públicas, se entenderán como emprendimientos y empresas de mujeres aquellas que cumplan con alguna de las siguientes condiciones:

1. Cuando más del cincuenta por ciento (50%) de las acciones, partes de interés o cuotas de participación de la persona jurídica pertenezcan a mujeres y los derechos de propiedad hayan pertenecido a estas durante al menos el último año anterior a la fecha de cierre del Proceso de Selección. Esta circunstancia se acreditará mediante certificación expedida por el representante legal y el revisor fiscal, cuando exista de acuerdo con los requerimientos de ley, o el contador, donde conste la distribución de los derechos en la sociedad y el tiempo en el que las mujeres han mantenido su participación.

2. Cuando por lo menos el cincuenta por ciento (50%) de los empleos del nivel directivo de la persona jurídica sean ejercidos por mujeres y éstas hayan estado vinculadas laboralmente a la empresa 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.

Se entenderá como empleos del nivel directivo aquellos cuyas funciones están relacionadas con la dirección de áreas misionales de la empresa y la toma de decisiones a nivel estratégico. En este sentido, serán cargos de nivel directivo los que dentro de la organización de la empresa se encuentran ubicados en un nivel de mando o los que por

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

su jerarquía desempeñan cargos encaminados al cumplimiento de funciones orientadas a representar al empleador.

Esta circunstancia se acreditará mediante certificación expedida por el representante legal y el revisor fiscal, cuando exista de acuerdo con los requerimientos de ley, o el contador, donde se señale de manera detallada todas las personas que conforman los cargos de nivel directivo del proponente, el número de mujeres y el tiempo de vinculación.

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.

3. Cuando la persona natural sea una mujer y haya ejercido actividades comerciales a través de un establecimiento de comercio durante al menos el último año anterior a la fecha de cierre del proceso de selección. Esta circunstancia se acreditará mediante la copia de cédula de ciudadanía, la cédula de extranjería o el pasaporte, así como la copia del registro mercantil.

4. Para las asociaciones y cooperativas, cuando más del cincuenta por ciento (50%) de los asociados sean mujeres y la participación haya correspondido a estas durante al menos el último año anterior a la fecha de cierre del Proceso de Selección. Esta circunstancia se acreditará mediante certificación expedida por el representante legal.

Parágrafo. Respecto a los incentivos contractuales para los emprendimientos y empresas de mujeres, las certificaciones de trata el presente artículo deben expedirse bajo la gravedad de juramento con una fecha de máximo treinta (30) días calendario anteriores a la prevista para el cierre del procedimiento de selección”.

De acuerdo con lo establecido en este artículo, para efectos de la aplicación de los criterios diferenciales en el sistema de compras públicas, en los términos del artículo 32 de la Ley 2069 de 2020, son considerados emprendimientos y empresas de mujeres aquellas personas jurídicas o naturales que cumplan con alguno de los cuatro supuestos de hecho previstos en la norma citada y acrediten estos supuestos con los documentos previstos para ello.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

De la revisión de todos los numerales del artículo 2.2.1.2.4.2.14 es posible advertir que para cada uno de estos fueron expresamente establecidos los requisitos y los documentos que sirven como medio para su acreditación. De este modo dichos documentos constituyen una tarifa legal probatoria para demostrar que los proponentes son emprendimientos o empresas de mujeres y que, por lo tanto, tienen derecho a la aplicación de los criterios diferenciales reglamentados por el artículo 2.2.1.2.4.2.15 del Decreto 1082 de 2015, en desarrollo del artículo 32 de la Ley 2069 de 2020. Conforme con lo anterior, se puede concluir que, el artículo 2.2.1.2.4.2.14 del Decreto 1082 de 2015, adicionado por el Decreto 1860 de 2021, reglamentó *in extenso* la forma de acreditar las circunstancias, los medios de prueba requeridos en cada evento y las autoridades que pueden emitir estos documentos, por lo que las entidades contratantes deberán acudir a su contenido detallado para la aplicación de cada requisito habilitante y el otorgamiento del puntaje adicional en sus procesos de contratación.

De acuerdo con el *numeral 1*, una sociedad podrá ser considerada como un emprendimiento o empresa de mujeres cuando más del 50% de sus acciones, partes de interés o cuotas de participación, pertenezcan a mujeres. Sin embargo, el supuesto de hecho de la norma transcrita, adicionalmente, exige que la titularidad de tal participación haya pertenecido a mujeres, por lo menos, durante el año anterior a la fecha de cierre del proceso de selección. Esto quiere decir que, no basta con que la participación en una sociedad sea mayoritariamente de mujeres para que sea considerada como un empresa o emprendimiento a los que se refiere la norma, sino que además es necesario que dicha participación mayoritaria se haya mantenido como mínimo durante el periodo de un año, contado a partir de la fecha de cierre del proceso de selección. De esta manera, el primer 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, no cuenten con el requerimiento del tiempo mínimo de un año. Por esta razón, el numeral exige que este requisito se acredite mediante certificación donde conste no solo la distribución de los derechos en la sociedad, sino también el tiempo en el que las mujeres han mantenido su participación.

Por su parte, el *numeral 2* señala que una persona jurídica podrá ser considerada como un emprendimiento o empresa de mujeres cuando más del cincuenta por ciento (50%) de los empleos del nivel directivo sean ejercidos por

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

mujeres. Tales empleos son aquellos relacionados con la dirección de áreas misionales y las decisiones de nivel estratégico de la respectiva empresa. 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, representa al empleador en los términos del artículo 32 del Código Sustantivo del Trabajo¹.

Para la aplicación de la definición en comento, en primer lugar, 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. En segundo lugar, se excluyen las personas vinculadas mediante figuras jurídicas diferentes a un contrato de trabajo, como es el caso de los contratos de prestación de servicios. Al respecto, debe tenerse en cuenta que la disposición en estudio indica que la vinculación de las mujeres en los cargos directivos de la persona jurídica debe ser de índole laboral, al establecer de forma expresa que: "(...) éstas *hayan estado vinculadas laboralmente* (...)". Sobre este aspecto, cuando la norma indica que "éstas", en criterio de la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, se refiere a las mujeres con las cuales se pretende acreditar la calidad de emprendimientos y empresas de mujeres; por lo tanto, será respecto de estas, y no de todos los cargos del nivel directivo, que se deberá demostrar la vinculación laboral.

En tercer lugar, no basta con que los cargos directivos en una sociedad sean mayoritariamente de mujeres para que sea considerada como emprendimiento o empresa en los términos de la norma, sino que además es necesario que dicha vinculación mayoritaria de mujeres en los empleos del nivel directivo de la empresa 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

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".

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

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.

Asimismo, debe precisarse que la participación mayoritaria de mujeres en el nivel directivo puede ser ejercida por diferentes personas durante el último año, siempre que durante dicho periodo la participación *mayoritaria* de mujeres se haya mantenido durante cada uno de los meses, aunque se trate de mujeres distintas. En tal sentido, se cumple con la norma, toda vez que la finalidad y alcance es que la titularidad mayoritaria en el nivel directivo por un año sea ejercida por mujeres, a pesar de que cambien las titulares de dichos cargos.

Como medio para la acreditación de las condiciones en comento, la disposición del numeral 2 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. En este punto, debe señalarse que la certificación debe contener el listado de todas las personas que conforman el nivel directivo, incluidos los hombres y mujeres. Esto con el fin de corroborar el número de personas total que conforma el nivel directivo y en qué porcentaje está compuesto por mujeres. 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.

De este modo, los documentos anteriormente referenciados constituyen una *tarifa legal probatoria* para demostrar que los proponentes son emprendimientos o empresas de mujeres y que, por lo tanto, tienen derecho a la aplicación de los criterios diferenciales reglamentados por el artículo 2.2.1.2.4.2.15 del Decreto 1082 de 2015, en desarrollo del artículo 32 de la Ley 2069 de 2020. Esto significa que quienes pretendan acceder a tales beneficios, en consideración a las definiciones establecidas en los numerales primero y segundo del artículo 2.2.1.2.4.2.14, tienen la obligación de presentar la mencionada certificación con sus respectivos soportes.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

En resumen, el numeral 2 del artículo 2.2.1.2.4.2.14 del Decreto 1082 de 2015 requiere que “[...] por lo menos el cincuenta por ciento (50%) de los empleos del nivel directivo de la persona jurídica sean ejercidos por mujeres y éstas hayan estado vinculadas laboralmente a la empresa 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 [...]”. Esta norma sólo aplica cuando los empleos del nivel mencionado están ocupados mayoritariamente por mujeres, siempre que estén en marco de una relación laboral por el tiempo definido en el reglamento. Para estos efectos, la norma dispone que la certificación expedida por el representante legal y el revisor fiscal, cuando exista de acuerdo con los requerimientos de ley, o el contador, “[...] 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*”. Por tanto, los incentivos para empresas y emprendimientos de mujeres no son aplicables para las personas jurídicas donde el más del 50% de los cargos del nivel directivo pertenezcan a mujeres que lleven tiempo inferior a un año en el cargo. En este caso, es irrelevante que tengan una relación laboral o que se acredite el porcentaje exigido, pues no se cumpliría con una de las condiciones establecidas en el numeral 2 del artículo 2.2.1.2.4.2.14 del Decreto 1082 de 2015.

En suma, un análisis de los numerales del artículo 2.2.1.2.4.2.14 evidencia que cada uno de estos coincide en exigir una antigüedad mínima de un año, respecto de la circunstancia en función de la cual se considera que una persona es un emprendimiento o empresa de mujeres. De esta manera, el numeral 1 requiere que “más del cincuenta por ciento (50%) de las acciones, partes de interés o cuotas de participación de la persona jurídica pertenezcan a mujeres y los derechos de propiedad hayan pertenecido a estas durante al menos el último año anterior a la fecha de cierre del Proceso de Selección; el numeral 2 establece como criterio que por lo menos el cincuenta por ciento (50%) de los empleos del nivel directivo de la persona jurídica sean ejercidos por mujeres y éstas hayan estado vinculadas laboralmente a la empresa durante al menos el último año; el numeral 3 requiere que la persona natural sea una mujer y haya ejercido actividades comerciales mediante un establecimiento de comercio durante al menos el último año; y el numeral 4 que el 50% de la participación en la asociación o cooperativa haya correspondido a mujeres durante al menos el último año.”

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Lo anterior significa que sociedades con un término de constitución inferior a un año no están dentro del campo de aplicación de lo dispuesto en los numerales 1 y 2 del artículo 2.2.1.2.4.2.14, sobre los cuales se refiere su consulta, pues incluso acreditando que cuentan con participación mayoritaria de mujeres en su composición accionaria, distribución de cuotas o partes de interés, así como en los empleos del nivel directivo, no cumplirían los requisitos establecidos en la norma en relación con la antigüedad mínima.

Debe advertirse que el texto de la norma bajo examen no establece alguna consideración subsidiaria o permisiva en virtud de la cual fuera posible ubicar dentro de la definición de emprendimientos y empresas de mujeres a personas jurídicas con un término inferior a un año –como, por ejemplo, lo hace explícitamente el parágrafo 2 del artículo 35 de la Ley 2069 de 2020, pero para otros efectos²–. En ese sentido, es preciso descartar la posibilidad que a una sociedad con un tiempo de constitución inferior a un año le aplique la definición de emprendimientos y empresas de mujeres de los numerales 1 y 2 del artículo 2.2.1.2.4.2.14, por cuanto, ni siquiera acreditando que la participación mayoritaria de mujeres en la persona jurídica data del momento mismo de su constitución sería posible cumplir con el tiempo mínimo de un año.

La norma requiere de manera expresa y clara el cumplimiento de este requisito, estableciendo incluso medios de acreditación que constituyen tarifa legal en la materia y que reiteran este requisito temporal, como es el caso de la exigencia del *certificado de aportes a seguridad social del último año* en el que se demuestren los pagos realizados por el empleador para el caso del numeral 2. En este caso, una interpretación acorde con el artículo 27 del Código Civil ordena no desatender el tenor literal de la norma cuando su sentido sea claro, a pretexto de consultar su espíritu. En consecuencia, no es posible interpretar que las empresas que cuenten con un tiempo de constitución inferior a un año pueden acreditar el cumplimiento de los numerales 1 y 2 demostrando la vinculación desde el momento de creación de la persona jurídica. De esta manera, una interpretación gramatical de estos criterios para definir los

² El artículo de 35 de la Ley 2069 de 2020 desarrolla en sus doce numerales igual número de factores de desempate, algunos de los cuales tienen como presupuesto la acreditación de vinculaciones laborales de personas pertenecientes a ciertos grupos poblacionales. Con relación a los supuestos de hecho de dichos numerales, el parágrafo segundo de la norma establece que: «[...] el oferente deberá acreditar una antigüedad igual o mayor a un año», sin embargo, a continuación, el parágrafo establece que: «Para los casos de constitución inferior a un año se tendrá en cuenta a aquellos trabajadores que hayan estado vinculados desde el momento de constitución de la misma».

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

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 o en la composición accionaria de la persona jurídica, no cuenten con el requerimiento del tiempo mínimo de un año.

ii) Con el propósito de hacer posible la igualdad real y efectiva de las personas en condición de discapacidad, el legislador expidió la Ley 1618 de 2013. Esta norma establece disposiciones orientadas a garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las mencionadas personas, mediante la adopción de medidas de equidad y de acciones afirmativas que promuevan su inclusión en diferentes ámbitos de la economía y la sociedad.

Como expresión de la finalidad antes enunciada y, en aras de garantizar el derecho al trabajo en términos de igualdad material de oportunidades para las personas en condición de discapacidad, el artículo 13 de Ley 1618 de 2013 estableció acciones afirmativas en el marco del sistema de compras públicas. La norma establece un conjunto de medidas en favor de las personas con discapacidad, "(...) dentro de las que se destacan las contenidas en el numeral 1, que establece el deber del Gobierno Nacional de reglamentar una puntuación adicional en procesos de licitación pública, concurso de méritos y contratación directa para i) las empresas que tengan personas con discapacidad y para ii) las empresas de personas con discapacidad, familiares y tutores, así como también la contenida en el numeral 7, que demanda del Gobierno Nacional reglamentar la implementación de un sistema de preferencias en favor de empleadores de personas con discapacidad aplicable a procesos de selección y celebración de contratos; y la consagrada en el numeral 8, que demanda de los gobiernos nacional, departamentales, distritales y municipales fijar mediante decreto reglamentario la implementación de un sistema de preferencias en favor de las personas con discapacidad aplicable a procesos de selección de contratistas (...)".

En virtud de lo exigido por los numerales uno (1), siete (7) y ocho (8) del artículo 13 de la Ley Estatutaria 1618 del 2013, fue expedido el Decreto 392 del 26 de febrero de 2018³, mediante el cual se adicionaron los artículos 2.2.1.2.4.2.6., 2.2.1.2.4.2.7. y 2.2.1.2.4.2.8. al Decreto 1082 de 2015. El primero de estos artículos reglamenta parcialmente el numeral 1 del artículo 13

³ "Por el cual se reglamentan los numerales 1 y 8 del artículo 13 de la Ley 1618 de 2013, sobre incentivos en Procesos de Contratación en favor de personas con discapacidad".

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

de la Ley Estatutaria 1618 del 2013, estableciendo que las entidades estatales deberán otorgar el uno por ciento (1 %) del total de los puntos establecidos en el pliego de condiciones en los procesos de licitación pública y concurso de méritos, a los proponentes que acrediten la vinculación de trabajadores con discapacidad en su planta de personal. Sin embargo, esta regulación favorece "(...) única y exclusivamente a las empresas que vinculan personas con discapacidad en su planta de personal, omitiendo el favorecimiento que debía reglamentarse en favor de las empresas de personas con discapacidad, familiares y tutores, tal y como lo dispuso el numeral 1 de la norma referida".

Por su parte, el artículo 2.2.1.2.4.2.8. del Decreto 1082 de 2015, de acuerdo con su literalidad, reglamentó los numerales 7 y 8 del artículo 13 de la Ley Estatutaria 1618 del 2013, en la medida en que estableció los sistemas de preferencias a los que hacen referencia dichos numerales, pero los redujo a la aplicación de la metodología de desempate consagrada en el artículo 2.2.1.2.4.2.8. de ese mismo Decreto. No obstante, omitió el favorecimiento de las propuestas presentadas por los oferentes que sean personas con discapacidad, como lo exige el numeral 8 del artículo 13 de la Ley Estatutaria 1618 del 2013.

En consecuencia, de acuerdo con las consideraciones desarrolladas en el Decreto 287 de 2026, la Ley 1618 de 2013 carecía de reglamentación concreta sobre los aspectos señalados, que no fueron cubiertos por las disposiciones que para el efecto desarrolló el Decreto 392 de 2018. Por lo tanto, el Decreto 287 de 2026 pretende subsanar la falta de acciones afirmativas del Decreto 392 de 2018, modificando los artículos 2.2.1.2.4.2.6, 2.2.1.2.4.2.7. y 2.2.1.2.4.2.8. del Decreto 1082 de 2015. Entre otros, para efectos de este concepto, resulta pertinente referirse a las siguientes modificaciones:

1) El artículo 1 modifica el artículo 2.2.1.2.4.2.6. Del Decreto 1082 de 2015, incorporando la definición de *emprendimientos y empresas de personas con discapacidad*, con el propósito de adoptar medidas afirmativas que incentiven las personas en condición de discapacidad en el sistema de compras y contratación pública.

2) El artículo 1 modifica el artículo 2.2.1.2.4.2.7. del Decreto 1082 de 2015, estableciendo un Sistema de Preferencias en Favor de las Personas con Discapacidad en el Sistema de Compras y Contratación Pública, mediante medidas afirmativas, que deben adoptar las Entidades Estatales en sus Procesos

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

de Contratación, para promover condiciones efectivas de igualdad, corregir barreras estructurales de acceso y fomentar su participación como proponentes, contratistas o integrantes de la cadena de valor.

3) El artículo 1 modifica el artículo 2.2.1.2.4.2.7.1. del Decreto 1082 de 2015, disponiendo que todas las entidades que manejen recursos públicos están obligadas a garantizar la accesibilidad para personas con discapacidad en sus procesos de contratación.

4) El artículo 1 modifica el 2.2.1.2.4.2.7.2. del Decreto 1082 de 2015. De esta forma, consagra que las Entidades Estatales deben implementar acciones concretas en la planeación contractual para promover la participación de emprendimientos y empresas de personas con discapacidad, asegurando igualdad de oportunidades en los procesos de contratación pública. Esto implica diseñar mecanismos que eliminen barreras de acceso y fomenten una participación más inclusiva desde las etapas iniciales del proceso.

5) El artículo 1, modifica el artículo 2.2.1.2.4.2.7.3. del Decreto 1082 de 2015, incorporando *criterios diferenciales* en favor de los emprendimientos y empresas de personas con discapacidad en la habilitación, como parte del sistema de preferencias para esta población en la contratación pública que impone reglamentar la Ley 1618 de 2013. Este aspecto considerando que "(...) es necesario flexibilizar los requisitos habilitantes de los procesos de contratación para facilitar la participación de las personas con discapacidad, debido a que sin esto el puntaje que también regula el presente Decreto (287 de 2026) se vuelve inocuo porque no se podría aplicar si las personas con discapacidad no superan el primer filtro, que resulta de la aplicación de los requisitos habilitantes que pueden resultar un impedimento para la posterior evaluación de su oferta y que pueda tener efectividad el puntaje"⁴.

6) El artículo 1, modifica el artículo 2.1.2.4.2.7.4 del Decreto 1082 de 2015. Así, establece un puntaje adicional en favor de los empleadores de personas con discapacidad y de los emprendimientos y empresas de personas con discapacidad del dos por ciento (2%) del valor total de los puntos establecidos en el pliego de condiciones o documentos equivalentes, para promover la inclusión laboral de personas con discapacidad en los procedimientos de licitación pública y concurso de méritos que adelanten las

⁴ Parte considerativa del Decreto 287 de 2026.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

entidades estatales, cuando se configuren las situaciones previstas en ese artículo.

7) El artículo 1 modifica el artículo 2.2.1.2.4.2.7.5. del Decreto 1082 de 2015, indicando condiciones especiales de sujeción en favor de personas con discapacidad que deberán incluir las entidades estatales como obligación contractual en los documentos del proceso, previo análisis de oportunidad y conveniencia.

8) El artículo 1 modifica el artículo 2.2.1.2.4.2.7.6. del Decreto 1082 de 2015, incluyendo que las Entidades Estatales propenderán por la contratación de personas con discapacidad mediante la celebración de contratos de prestación de servicios profesionales y/o de apoyo a la gestión, de acuerdo con su planeación contractual, disponibilidad presupuestal y las necesidades del servicio.

9) El artículo 1 modifica el artículo 2.2.1.2.4.2.7.8 del Decreto 1082 de 2015. La modificación dispone que la Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente garantizará la adopción permanente de las acciones necesarias para que las medidas señaladas en favor de las Personas con Discapacidad se incorporen a los documentos e instrumentos que genera.

En esta medida el nuevo marco jurídico crea un *Sistema de Preferencias en Favor de las Personas con Discapacidad* compuesto por diversas medidas que promueven la participación de estas personas en las compras públicas, a saber:

1) Herramientas de planeación para procesos inclusivos: de conformidad con el artículo 2.2.1.2.4.2.7.1. las entidades estatales, independientemente de su régimen de contratación, los patrimonios autónomos constituidos por Entidades Estatales y los particulares que ejecuten recursos públicos, deberán incorporar en los contratos que celebren criterios que garanticen la accesibilidad de las *personas con discapacidad* a los bienes, obras y servicios a contratar. Estos criterios deberán ser determinados en los estudios y documentos previos, a partir de las normas legales, reglamentarias y técnicas que resulten aplicables, procurando la mayor cobertura posible de las categorías de discapacidad definidas por el Ministerio de Salud y Protección Social.

Adicionalmente, el artículo 2.2.1.2.4.2.7.2. señala que las Entidades Estatales deberán adoptar medidas que faciliten la participación de *emprendimientos y empresas de personas con discapacidad* en el marco de la

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

planeación contractual. Para esto podrán implementar como herramientas: a) Desarrollar Ferias de Negocios Inclusivas para identificar emprendimientos y empresas de personas con discapacidad que ofrezcan los bienes, obras y/o servicios requeridos; b) incluir criterios sociales en los Pliegos de Condiciones, de conformidad con lo dispuesto en el parágrafo del artículo 2.2.1.1.2.2.2.; y c) dividir en lotes o segmentos los Procesos de Contratación para facilitar la participación de emprendimientos y empresas de personas con discapacidad.

2) Incorporación de criterios habilitantes diferenciales en favor de los *emprendimientos y empresas de personas con discapacidad*: el artículo 2.2.1.2.4.2.7.3. dispone que en los procesos de licitación pública, selección abreviada y concurso de méritos, así como en los procesos competitivos adelantados por entidades no sometidas al EGCAP, las entidades contratantes deberán establecer requisitos habilitantes diferenciales o ajustados en materia de experiencia, capacidad financiera u organizacional, o el valor de la garantía de seriedad de la oferta, con el fin de promover la participación de emprendimientos y empresas de personas con discapacidad con domicilio en el territorio nacional. Con base en lo anterior, establecerán condiciones habilitantes diferenciadas o ajustadas que, sin comprometer los fines del contrato, faciliten el acceso de los emprendimientos y empresas de personas con discapacidad.

Estas condiciones solo aplicarán a los proponentes plurales cuando al menos uno de los integrantes cumpla con los criterios previstos en el artículo 2.2.1.2.4.2.6. y acredite una participación no inferior al diez por ciento (10%) en el consorcio o la unión temporal, aportando la experiencia requerida, como mínimo, en una proporción equivalente a su participación en la conformación del proponente plural.

Adicionalmente, la disposición señala de manera expresa que las medidas de fomento relacionadas con la incorporación de criterios habilitantes diferenciales para estos emprendimientos y empresas serán compatibles con otros criterios diferenciales o de preferencia, como los aplicables a MiPymes o a las empresas y emprendimientos de mujeres.

3) Puntaje adicional en favor de *actores económicos relacionados con personas con discapacidad*: el artículo 2.2.1.2.4.2.7.4. señala que en los procedimientos de licitación pública y concurso de méritos, las Entidades Estatales otorgarán un puntaje adicional máximo del dos por ciento (2%) del

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

valor total de los puntos establecidos en los Pliegos de Condiciones o documentos equivalentes, siempre y cuando se configure alguna de las siguientes situaciones: a) que el proponente acredite alguna de las condiciones previstas en el artículo 2.2.1.2.4.2.6. para ser considerado un *emprendimientos y empresa de personas con discapacidad*; o b) que el proponente acredite dentro de su planta de personal la vinculación de personas con discapacidad, con sujeción a todas las exigencias y garantías legalmente establecidas, mediante contrato laboral con dedicación exclusiva

Para la asignación del puntaje, el proponente deberá acreditar el número de personas con discapacidad indicado en la tabla que incluye el artículo, el cual ya incluye el mínimo exigido por la Ley 2466 de 2025, conforme al tamaño de su planta de personal.

Adicionalmente, el párrafo primero señala expresamente que la aplicación de los puntajes establecidos en la norma no excluye la incorporación de criterios sociales adicionales en beneficio de las personas con discapacidad en la modalidad de licitación pública y selección abreviada de menor cuantía, de conformidad con lo reglamentado en el párrafo del artículo 2.2.1.1.2.2.2. del Decreto 1082 de 2015. En esta línea, el párrafo 2 también resalta que el puntaje adicional previsto no excluye la aplicación de incentivos contractuales ni de criterios diferenciales en favor de las MiPymes y/o los emprendimientos y empresas de mujeres.

4) Condiciones especiales de ejecución contractual: de acuerdo con el artículo 2.2.1.2.4.2.7.5. las Entidades Estatales deberán incluir como obligación contractual, previo análisis de conveniencia y oportunidad, al menos una (1) de las siguientes condiciones especiales de ejecución: a) cuando para la ejecución del contrato se requiera subcontratar bienes, obras, o servicios dentro de la cadena de provisión, priorizar la contratación de personas naturales con discapacidad y/o emprendimientos y empresas de personas con discapacidad; o b) cuando para la ejecución del contrato se requiera la conformación de un equipo de trabajo, se deberá priorizar la contratación de personas naturales con discapacidad. La Entidad Estatal deberá justificar la omisión de estos requisitos en los estudios previos o documentos equivalentes.

5) Inclusión de personas con discapacidad en contratos de prestación de servicios: según el 2.2.1.2.4.2.7.6. las Entidades Estatales propenderán por la contratación de personas con discapacidad mediante la celebración de contratos

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

de prestación de servicios profesionales y/o de apoyo a la gestión, de acuerdo con su planeación contractual, disponibilidad presupuestal y las necesidades del servicio. La contratación de personas con discapacidad se realizará de forma progresiva con el fin de incluir esta población en la contratación estatal de conformidad con la Ley 1618 de 2013.

La aplicación de estos incentivos está dirigida a sujetos específicos que podrán ser: personas naturales, emprendimientos y empresas de personas con discapacidad, actores económicos relacionados que vinculen a estas personas en su planta de personal. En este sentido, para determinar la procedencia de cada uno será necesario establecer el sujeto al cual se dirige y la forma en que debe acreditar los requisitos según el supuesto específico. En el caso de los emprendimientos y empresas de personas con discapacidad, solo podrán beneficiarse de las medidas cuando acrediten el cumplimiento de al menos una de las condiciones establecidas en el artículo 2.2.1.2.4.2.6, a saber:

1) Que se trate de personas naturales con discapacidad que ejerzan una profesión liberal. Esta circunstancia se acreditará mediante la copia de cédula de ciudadanía, la cédula de extranjería o el pasaporte, el certificado de discapacidad expedido de acuerdo con la normativa del Ministerio de Salud y Protección Social, así como el título profesional correspondiente.

2) Que se trate de personas naturales con discapacidad que hayan realizado actividades comerciales a través de un establecimiento de comercio, durante al menos el último año anterior a la fecha de cierre del proceso de selección. Esta circunstancia se acreditará mediante la copia de cédula de ciudadanía, la cédula de extranjería o el pasaporte, el certificado de discapacidad expedido de acuerdo con la normativa del Ministerio de Salud y Protección Social, así como la copia del registro mercantil.

3) Personas jurídicas donde más del cincuenta por ciento (50%) de sus acciones, partes de interés o cuotas de participación pertenezcan a personas con discapacidad y los derechos de propiedad hayan pertenecido a estas durante al menos el último año anterior a la fecha de cierre del Proceso de Selección.

La circunstancia de la propiedad de la persona jurídica se acreditará mediante certificación expedida por el representante legal y el revisor fiscal, cuando exista, de acuerdo con los requerimientos de ley o, el contador, donde conste la distribución de los derechos en la sociedad y el tiempo en el que las

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

personas con discapacidad han mantenido su participación. Adicionalmente, se debe adjuntar la copia de cédula de ciudadanía, la cédula de extranjería o el pasaporte, el certificado de discapacidad expedido de acuerdo con la normativa del Ministerio de Salud y Protección Social, así como la copia del certificado de existencia y representación legal.

4) Personas jurídicas que tengan vinculadas laboralmente al menos una persona con discapacidad en empleos del nivel directivo de la empresa 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.

Por otra parte, se entenderá como empleos del nivel directivo aquellos cuyas funciones están relacionadas con la dirección de áreas misionales de la empresa y la toma de decisiones a nivel estratégico. En este sentido, serán cargos de nivel directivo los que dentro de la organización de la empresa 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. Esta circunstancia se acreditará mediante certificación expedida por el representante legal y el revisor fiscal, cuando exista de acuerdo con los requerimientos de ley, o el contador, donde se señale de manera detallada las personas con discapacidad que ocupan cargos de nivel directivo del proponente y el tiempo de vinculación.

La certificación deberá relacionar el nombre completo y el número de documento de identidad de las personas con discapacidad que ocupan cargos de 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*, y el certificado de discapacidad expedido de acuerdo con la normativa del Ministerio de Salud y Protección Social.

De lo anterior, con respecto a su consulta se derivan dos conclusiones. Primero, que la calidad de emprendimiento y empresa de personas con discapacidad se encuentra condicionada al cumplimiento de los requisitos y a la acreditación de los documentos que expresamente estableció para ello el artículo 2.2.1.2.4.2.6. del Decreto 11082 de 2025. En este sentido, cuando se trate de los supuesto previstos en los numerales 3 y 4 referidos a las personas jurídicas, la norma exige que las acciones, partes de interés o cuotas de participación

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

pertenezcan a personas con discapacidad y los derechos de propiedad hayan pertenecido a estas durante al menos el último año anterior a la fecha de cierre del Proceso de Selección, o que tengan vinculada laboralmente al menos una persona con discapacidad en empleos del nivel directivo de la empresa durante el último año anterior a la fecha de cierre del Proceso de Selección en el mismo cargo u otro del mismo nivel. En ambos casos la norma dispone medios de prueba que constituyen tarifa legal en la materia y que buscan que el interesado acredite el cumplimiento del periodo de tiempo mínimo requerido, como es el caso del certificado de aportes a seguridad social del último año en el que se demuestren los pagos realizados por el empleador

En efecto, para que una persona jurídica pueda ser considerada como emprendimiento o empresa de personas con discapacidad en los términos establecidos en el artículo 2.2.1.2.4.2.6. será necesario que cumpla con el requisito de temporalidad previsto por la norma. Dada la claridad del texto sobre este aspecto, es procedente una interpretación gramatical de su contenido, según la cual es necesario atender a su tenor literal y no a su espíritu. En consecuencia, las personas jurídicas que no cumplan con el requisito de temporalidad mínima de propiedad accionaria o de vinculación laboral requerida en los numerales 3 y 4 del artículo referido, no tendrán el carácter de emprendimientos y empresas de personas con discapacidad, ni podrán acceder a los incentivos que la norma expresamente dispuso para estos sujetos.

Ahora bien, es importante aclarar que el acceso a los incentivos que componen el sistema no se encuentra exclusivamente condicionado a que la empresa cumpla dicho requisito de temporalidad. Esto se debe a que se incluyen otras medidas a las cuales podría tener acceso el proponente aunque no cumpla con ser un emprendimiento o empresa de persona con discapacidad. En efecto, el proponente persona jurídica podrá acceder al puntaje adicional establecido para empleadores de personas con discapacidad si cumple con lo previsto en el artículo 2.2.1.2.4.2.7.4., pues la norma señala que este incentivo es procedente tanto para quienes tengan el carácter de emprendimientos o empresas de personas con discapacidad, como para los proponentes que acrediten la vinculación de personas con discapacidad dentro de su planta de personal.

De esta manera, una persona jurídica que tenga menos de un año de constitución y no tenga, por esta razón, la condición de emprendimiento o empresa de persona con discapacidad podrá beneficiarse del puntaje adicional

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

del dos por ciento (2%) del valor total de los puntos establecidos en los Pliegos de Condiciones o documentos equivalentes si acredita el cumplimiento de los requisitos establecidos para ello en la norma. Adicionalmente, podrá acceder a la preferencia en la adjudicación y celebración del contrato para empleadores de personas con discapacidad, en relación con la aplicación de los criterios de desempate, cuando se configuren los supuestos correspondientes.

iii) Los Decretos 1860 de 2021 y 0287 de 2026 son normas independientes que consagran medidas afirmativas autónomas, orientadas a sujetos de especial protección constitucional distintos. Sin embargo, esto no impide que puedan ser compatibles y acumulativos en un determinado proceso de contratación. En efecto, los incentivos para personas con discapacidad no excluyen los incentivos para emprendimientos y empresas de mujeres, un mismo proponente puede beneficiarse de distintos incentivos en un mismo proceso de selección, siempre que acredite de forma independiente y suficiente los requisitos que para cada uno exige la normativa aplicable, incluyendo los requisitos de tiempo mínimo de vinculación o propiedad accionaria de un año que señala la normativa correspondiente.

Aunque no existe incompatibilidad normativa de plano, puede existir una incompatibilidad material entre algunos de ellos. En este sentido, es necesario determinar en cada caso si el proponente acredita y cumple los requisitos para beneficiarse de incentivos dispuestos para personas con discapacidad, y emprendimientos y empresas de mujeres de manera acumulativa. Un escenario en el que es menos probable que el proponente acceda a ambos incentivos es, por ejemplo, cuando intente acreditar el incentivo correspondiente a que más del 50% de las acciones pertenezcan a mujeres, y simultáneamente el incentivo que exige que más del 50% de las acciones pertenezcan a personas con discapacidad. Como lo resalta en su consulta, este caso será aritméticamente inviable a menos que los dos grupos se superpongan, es decir, si los accionistas con discapacidad son también mujeres y satisfacen de esta manera ambas condiciones al mismo tiempo. Fuera de este escenario, este supuesto será de imposible realización.

En contraste, otros incentivos serán plenamente compatibles cuando el proponente acredite las condiciones establecidas para cada uno en el ordenamiento jurídico. Por ejemplo, un mismo proponente podría resultar

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

beneficiado por el incentivo de mujeres por propiedad accionaria mayoritaria de mujeres y el incentivo de discapacidad porque tenga vinculada laboralmente al menos a una persona con discapacidad en empleos del nivel directivo de la persona jurídica. Ambas condiciones operan sobre planos jurídicos distintos: la primera recae sobre la estructura accionaria; la segunda, sobre el vínculo laboral en determinados cargos. Ambas condiciones operan sobre planos jurídicos distintos: la primera recae sobre la estructura accionaria; la segunda, sobre el vínculo laboral o contractual en un cargo de determinado nivel. Una sociedad con mayoría accionaria de mujeres puede perfectamente designar, desde su constitución o en cualquier momento posterior, a una persona con discapacidad en un cargo directivo.

Además, el Decreto 0287 de 2026 contempla como vía adicional de acceso al puntaje acreditar la vinculación de trabajadores con discapacidad en los mínimos establecidos en la norma, condición que no exige antigüedad de la empresa ni participación accionaria de ningún tipo. De esta manera, una sociedad cuya mayoría accionaria pertenece a mujeres puede, en paralelo, acreditar que vincula laboralmente a personas con discapacidad en un número superior al mínimo legal exigido. Estas dos condiciones son estructuralmente independientes y no generan superposición.

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:

- Ley 1618 de 2013. Artículo 13, numerales 1, 7 y 8.
- Ley 2069 de 2020. Artículo 32 y Artículo 35, parágrafo 2.
- Ley 2466 de 2025. (Reforma laboral — mínimos de vinculación de

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

personas con discapacidad).

- Decreto Ley 2663 de 1950. Código Sustantivo del Trabajo. Artículo 32.
- Decreto 1082 de 2015. Artículos 2.2.1.2.4.2.6., 2.2.1.2.4.2.7., 2.2.1.2.4.2.7.1., 2.2.1.2.4.2.7.2., 2.2.1.2.4.2.7.3., 2.2.1.2.4.2.7.4., 2.2.1.2.4.2.7.5., 2.2.1.2.4.2.7.6., 2.2.1.2.4.2.7.8., 2.2.1.2.4.2.8., 2.2.1.2.4.2.14. y 2.2.1.2.4.2.15.
- Decreto 392 de 2018. (Reglamentación numerales 1 y 8 del artículo 13 de la Ley 1618 de 2013).
- Decreto 1860 de 2021. Artículo 3.
- Decreto 0287 de 2026. Artículo 1.
- Ley 1437 de 2011. Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Artículo 28.
- Código Civil. Artículo 27.
- Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 12 de diciembre de 2024. Rad. 05001-23-33-000-2024-00847-01. M.P. Omar Joaquín Barreto Suárez.

5. Doctrina de la Agencia Nacional de Contratación Pública:

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente se ha referido 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-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- 274 del 14 de julio de 2023, C- 391 del 2 de septiembre de 2024, C-401 del 9 de noviembre de 2024, C- 950 del 20 de diciembre de 2024, C-1028 del 31 de enero de 2024, C-381 del 21 de abril de 2026, entre otros. Sobre el Decreto 287

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

de 2026 se refirió en los conceptos C-467 del 21 de abril 2026, Conceptos C-523, C-508 y C-483 del 07 de mayo de 2026. Estos y otros 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>.

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

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

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

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

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

Este concepto tiene el alcance previsto en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y las expresiones aquí utilizadas con mayúscula inicial deben ser entendidas con el significado que les otorga el artículo 2.2.1.1.3.1. del Decreto 1082 de 2015.

Atentamente,

*Original Firmado
Carolina Quintero Gacharná*

Carolina Quintero Gacharná
Subdirectora de Gestión Contractual ANCP-CCE

Elaboró:	Anamaría Bonilla Prieto Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual
Revisó:	Diana Saavedra Castañeda Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual
Aprobó:	Carolina Quintero Gacharná Subdirectora de Gestión Contractual ANCP – CCE