

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

DECRETO 0287 DE 2026 – Sistema Integral de Preferencias – Contratación pública inclusiva – Personas con discapacidad

(...) Respecto al alcance del Decreto 0287 de 2026, es necesario indicar que este reglamenta los numerales 1, 7 y 8 del artículo 13 de la Ley 1618 de 2013, acción que fue ordenada por el Consejo de Estado, Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo, mediante sentencia de acción de cumplimiento del 12 de diciembre de 2024, radicación N.º 05001-23-33-000-2024-00847-01, con ponencia del magistrado Omar Joaquín Barreto Suárez, y establece un Sistema Integral de Preferencias en favor de las personas con discapacidad en la contratación pública, entendido como el conjunto estructurado de medidas afirmativas, de naturaleza jurídica, técnica y procedimental, que las entidades estatales deben adoptar en todas las fases del proceso contractual: planeación, selección, adjudicación y ejecución. Este sistema está compuesto por cinco medidas: herramientas de planeación para procesos inclusivos, criterios habilitantes diferenciales, puntaje adicional del 2%, condiciones especiales de ejecución e inclusión de personas con discapacidad (en adelante, PcD) en contratos de prestación de servicios. A estas medidas se suma, de manera transversal e independiente de las anteriores, la obligación de compras públicas accesibles, cuya aplicación recae sobre todos los entes del Estado con independencia de su régimen de contratación y en todas las modalidades de selección, incluida la contratación directa, irradiando la fase de planeación ya que es allí donde la compra debe plantearse con criterios de accesibilidad.

DECRETO 0287 DE 2026 – Antecedentes normativos – Decreto 392 de 2018 – Omisiones reglamentarias – Sentencia de acción de cumplimiento

La insuficiencia del Decreto 392 de 2018 fue constatada judicialmente. La Sección Quinta del Consejo de Estado, mediante sentencia de acción de cumplimiento del 12 de diciembre de 2024, radicación n.º 05001-23-33-000-2024-00847-01, M.P. Omar Joaquín Barreto Suárez, declaró el incumplimiento del Gobierno Nacional del artículo 62 de la Ley 1996 de 2019, que ordenaba reglamentar las medidas del artículo 13 de la Ley 1618 de 2013, y ordenó expedir los decretos reglamentarios faltantes en el término de cuatro (4) meses contados a partir de la ejecutoria de la providencia. La Sala calificó la obligación como imperativa, expresa e inobjetable, señalando que el Gobierno Nacional no contaba con margen de discrecionalidad para decidir si reglamentaba o no el sistema de preferencias.

DECRETO 0287 DE 2026 – Sujetos del sistema – Emprendimientos y empresas de personas con discapacidad – Empleadores de personas con discapacidad – Definición y diferenciación

El sistema beneficia a dos sujetos diferenciados cuyas medidas no son idénticas ni intercambiables. El primer sujeto son los emprendimientos y empresas de PcD, definidos en el artículo 2.2.1.2.4.2.6. del Decreto 1082 de 2015 (modificado) según cuatro categorías: personas naturales con discapacidad que ejerzan una profesión liberal;

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

personas naturales con discapacidad que realicen actividades comerciales a través de establecimiento de comercio con al menos un año de antigüedad; personas jurídicas en las que más del 50% de las acciones o cuotas pertenezcan a PcD por al menos un año; y personas jurídicas con al menos una PcD vinculada laboralmente en un cargo de nivel directivo por al menos un año. El segundo sujeto son los empleadores de PcD, esto es, cualquier empresa que tenga en su planta de personal trabajadores con discapacidad contratados laboralmente con dedicación exclusiva, superando los mínimos que exige la Ley 2466 de 2025 (Reforma Laboral). Confundir los dos sujetos genera aplicaciones incorrectas del sistema, razón por la cual resulta esencial que las entidades contratantes identifiquen en cada caso qué sujeto está acreditando el proponente y qué documentación y medidas corresponden a ese sujeto específico.

DECRETO 0287 DE 2026 – Puntaje adicional del 2% – No acumulabilidad – Acreditación simultánea de condiciones – Modalidades de selección aplicables

El artículo 2.2.1.2.4.2.7.4. del Decreto 0287 de 2026 es explícito al disponer que, aunque el proponente acredite simultáneamente ser emprendimiento o empresa de PcD y ser empleador de PcD, el puntaje máximo a otorgar por este criterio es siempre el 2% del total de los puntos del pliego, sin que las condiciones acreditadas sean sumables para efectos de la evaluación de la oferta, y tampoco es posible disminuir ese porcentaje de puntos ya que siempre será el 2% como lo establece el decreto. Este puntaje aplica únicamente en entidades regidas por el Estatuto General de Contratación Pública, en las modalidades de licitación pública y concurso de méritos; no aplica en régimen especial, ni en selección abreviada, mínima cuantía ni contratación directa.

DECRETO 0287 DE 2026 – Puntaje adicional del 2% – Vinculación de personas con discapacidad – Planillas de seguridad social – Período de tres meses – Vinculaciones recientes

Ahora bien, la documentación para la acreditación de las condiciones bajo las cuales se otorga el puntaje depende del sujeto de que se trate, en la condición de empleador de PcD, los documentos están dispuestos en el artículo 2.2.1.2.4.2.7.4, el cual exige, entre otros documentos, los certificados de aportes a seguridad social de los tres (3) meses anteriores a la presentación de la oferta respecto de cada PcD incluida en el cómputo, sin distinción entre vinculaciones iniciales e incrementos posteriores. No existe mecanismo alternativo que permita suplir este requisito. No obstante, su incumplimiento parcial no impide la participación del proponente en el proceso de contratación; simplemente limita el acceso al puntaje adicional respecto de las PcD cuyas planillas no alcancen ese período, pudiendo el proponente acreditar el puntaje con base en las PcD que sí cumplen el requisito temporal y participar en el proceso sin el puntaje en caso de no alcanzar ninguna. El término de tres (3) meses aquí mencionado es diferente al término de un (1) año mencionado en el artículo 2.2.1.2.4.2.6 respecto de los emprendimientos y empresas de PcD.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Para efectos de determinar el número mínimo de PcD que el proponente debe tener vinculadas en su planta de personal para acceder al puntaje, el artículo 2.2.1.2.4.2.7.4. del Decreto 0287 de 2026 establece una tabla, que ya incorpora los mínimos exigidos por la Ley 2466 de 2025 (Reforma Laboral), de modo que el puntaje solo se otorga a quien cumpla lo indicado en la tabla. La vinculación de PcD a las plantas de personal de posibles proveedores, debe ser a través de contrato laboral con dedicación exclusiva, cuya definición le corresponde al Ministerio del Trabajo. Por otra parte, los documentos para acreditar la otra condición que es ser emprendimiento o empresa de PcD son los indicados en el artículo 2.2.1.2.4.2.6 y no los del artículo 2.2.1.2.4.2.7.4.

DECRETO 0287 DE 2026 – Criterios habilitantes diferenciales – Ajustados – Obligatoriedad – Proporcionalidad – Proponentes plurales – Consorcios y uniones temporales

Sobre los criterios habilitantes diferenciales, estos constituyen una obligación para las entidades contratantes en los procesos de licitación pública, selección abreviada y concurso de méritos, tanto bajo el régimen del Estatuto General de Contratación Pública como en los procesos competitivos de entidades con régimen especial. Esta obligación consiste en establecer requisitos habilitantes ajustados o reducidos, palabras que se deben entender en el mismo significado de diferencial, en materia de experiencia, capacidad financiera, capacidad organizacional o valor de la garantía de seriedad de la oferta, con el propósito de facilitar la participación de emprendimientos y empresas de PcD con domicilio en el territorio nacional. La entidad contratante debe flexibilizar la mayor cantidad posible de estos requisitos, de acuerdo con lo que resulte justificado en sus estudios y documentos previos para el proceso específico de que se trate, garantizando en todo caso que los requisitos ajustados sean suficientes para acreditar la idoneidad del proponente y asegurar el adecuado cumplimiento del objeto contractual. El límite de ese ajuste es el principio de proporcionalidad, que impide tanto requisitos tan exigentes que tornen nugatorio el beneficio como requisitos tan laxos que pongan en riesgo la ejecución del contrato.

Estos criterios aplican exclusivamente para el primer sujeto del sistema, es decir, los emprendimientos y empresas de PcD, y no para los empleadores de PcD. Esta medida no aplica en mínima cuantía ni en contratación directa. En tratándose de proponentes plurales, la medida opera cuando al menos uno de los integrantes del consorcio o unión temporal cumple las condiciones del artículo 2.2.1.2.4.2.6. del Decreto 1082 de 2015 (modificado), con una participación no inferior al 10% en el proponente plural y aportando la experiencia requerida en una proporción equivalente a su participación; de modo que, si ese integrante participa con el 15%, debe aportar al menos el 15% de la experiencia exigida en el pliego.

DECRETO 0287 DE 2026 – Condiciones especiales de ejecución – Subcontratación inclusiva – Integración del equipo de trabajo – Obligatoriedad – Justificación de omisión

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

(...) las condiciones especiales de ejecución, reguladas en el artículo 2.2.1.2.4.2.7.5. del Decreto 1082 de 2015 (modificado), que operan durante la ejecución del contrato y consisten en la obligación de incluir en los documentos del proceso al menos una de dos condiciones contractuales: la subcontratación inclusiva, que exige al contratista priorizar a PcD y a emprendimientos y empresas de PcD cuando requiera subcontratar bienes, obras o servicios para la ejecución; o la integración del equipo de trabajo, que exige priorizar personas naturales con discapacidad cuando la ejecución requiera conformar un equipo de trabajo. La priorización no implica exclusividad: el contratista puede contratar a otros proveedores, pero debe procurar que las PcD y sus empresas tengan preferencia cuando existan en el mercado y sea factible su vinculación. Esta medida aplica en entidades sometidas al Estatuto General de Contratación Pública en todas las modalidades, incluida la contratación directa. Solo puede omitirse su inclusión cuando la entidad justifique expresamente esa decisión en los estudios previos con argumentos objetivos relacionados con las características del contrato específico, pues esta justificación constituye una verdadera carga argumentativa. El cumplimiento de estas condiciones es verificado por el supervisor o interventor con cada solicitud de pago, y su inobservancia injustificada puede constituir causal de incumplimiento contractual.

DECRETO 0287 DE 2026 – Documentos tipo – Principio de inalterabilidad – Régimen de transición – Actualización – Colombia Compra Eficiente

En cuanto a los documentos tipo, el artículo 2.2.1.2.4.2.7.8. del Decreto 0287 de 2026 dispone que Colombia Compra Eficiente garantizará la incorporación permanente de las medidas del sistema en los documentos tipo que genera. Mientras esa actualización no se produzca, el principio de inalterabilidad impide que las entidades los modifiquen unilateralmente para incorporar las medidas del decreto, incluida la obligación de compras públicas accesibles, dado que los estudios previos, el pliego de condiciones y el contrato deben guardar coherencia entre sí.

DECRETO 0287 DE 2026 – Contratos de prestación de servicios – personas con discapacidad – Carácter potestativo – Contratación directa

(...) la inclusión de PcD en contratos de prestación de servicios profesionales y/o de apoyo a la gestión, regulada en el artículo 2.2.1.2.4.2.7.6. del Decreto 1082 de 2015 (modificado), que opera en la modalidad de contratación directa y tiene carácter potestativo: las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación Pública propenderán por esta contratación de forma progresiva, de acuerdo con su planeación institucional, disponibilidad presupuestal y necesidades del servicio, sin que su no aplicación en un caso concreto configure incumplimiento. La entidad que decida aplicarla debe verificar la idoneidad de la PcD para cumplir el objeto contractual, acordar los ajustes razonables necesarios en corresponsabilidad con la persona contratista, evaluar la no exigencia de garantías —que no son obligatorias para esta tipología contractual— e indicar en el SECOP que el contrato corresponde a la aplicación de esta medida afirmativa. En ningún caso la medida autoriza la asignación de funciones permanentes ni genera subordinación laboral. Colombia Compra Eficiente realizará el seguimiento de

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

esta medida a través del SECOP, evaluando pertinencia, duración, objeto y nivel de especialización de cada contrato.

DECRETO 0287 DE 2026 – Puntaje adicional del 2% – Compatibilidad – Incentivos MiPymes – Empresas de mujeres – Criterio de desempate – Ley 2069 de 2020

El puntaje adicional del 2% es plenamente compatible con los incentivos para MiPymes y para empresas y emprendimientos de mujeres, pudiendo todos estos instrumentos aplicarse simultáneamente en el mismo proceso de contratación sin exclusión recíproca. Sin perjuicio de lo anterior, es necesario distinguirlo con precisión del criterio de desempate del artículo 35, numeral 3, de la Ley 2069 de 2020, que son instrumentos jurídicamente distintos: el puntaje del 2% beneficia a los dos sujetos del sistema y opera en la evaluación de propuestas antes de la adjudicación; el criterio de desempate beneficia exclusivamente a los empleadores de PcD, no a los emprendimientos y empresas de PcD, dicha norma exige que al menos el 10% de la nómina esté en condición de discapacidad y opera únicamente cuando hay empate entre dos o más ofertas.

DECRETO 0287 DE 2026 – Compras públicas accesibles – Obligación transversal – Ausencia de normas técnicas – Ficha técnica de accesibilidad – Categorías de discapacidad

Ahora, en cuanto a la obligación de compras públicas accesibles, esta es transversal a todos los entes del Estado y aplica en todos los contratos en los que se adquieran bienes, obras o servicios. La inexistencia de normas técnicas, reglamentarias o legales aplicables al objeto del contrato no exonera a la entidad de esta obligación: ante esa circunstancia, el artículo 2.2.1.2.4.2.7.1. del Decreto 0287 de 2026 impone a la entidad el deber de elaborar una ficha técnica propia con criterios de accesibilidad determinados desde los estudios previos, teniendo en cuenta las siete categorías de discapacidad definidas por el Ministerio de Salud y Protección Social, visual, física, psicosocial (mental), auditiva, sordoceguera, intelectual y múltiple, y los principios de accesibilidad universal, diseño universal y ajustes razonables consagrados en la Ley 1346 de 2009 y la Ley 1618 de 2013.

DECRETO 0287 DE 2026 – Ejecución contractual – Permanencia de condiciones – Reducción de personas con discapacidad vinculadas – Incumplimiento contractual

(...) El parágrafo 3 del artículo 2.2.1.2.4.2.7.4. del Decreto 0287 de 2026 establece que el contratista debe presentar con cada solicitud de pago la documentación que acredite la permanencia de las condiciones que dieron lugar al puntaje adicional, y que:

"la inobservancia de estas medidas y el incumplimiento injustificado en la reducción del número de trabajadores con discapacidad de la planta de personal acreditado para

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

obtener el puntaje adicional podrá constituir causal de incumplimiento contractual y se tramitará conforme a la normatividad vigente".

El término "podrá" indica que la entidad tiene discrecionalidad para declarar o no el incumplimiento, valorando la justificación del contratista, el impacto real en el objeto del contrato y la posibilidad de subsanación. Solo queda exonerado quien demuestre fuerza mayor o caso fortuito. El parágrafo 4 del mismo artículo añade que las medidas deben observar las garantías constitucionales de la estabilidad laboral reforzada de las PcD, reconocida por la Corte Constitucional como una protección especial frente a la terminación del vínculo laboral sin autorización del Ministerio del Trabajo. Esto significa que la entidad contratante no puede presionar al contratista a mantener vinculaciones laborales desconociendo derechos laborales de las PcD: la norma busca estabilidad real y no meramente nominal, de modo que el contratista debe adoptar las medidas de permanencia compatibles con el ordenamiento laboral vigente.

DECRETO 0287 DE 2026 – Entidades de régimen especial – Aplicación

En cuanto a la aplicación de las medidas afirmativas en entidades con régimen especial de contratación, el decreto diferencia el alcance de las medidas según el régimen contractual de la entidad. Las medidas que aplican a ambos regímenes —Estatuto General de Contratación Pública y régimen especial— son los criterios habilitantes diferenciales y las compras públicas accesibles. Las medidas que aplican exclusivamente a entidades regidas por el Estatuto General de Contratación Pública son las herramientas de planeación, el puntaje adicional del 2%, las condiciones especiales de ejecución y los contratos de prestación de servicios con PcD. En consecuencia, una entidad con régimen especial que adelante procesos competitivos está obligada a establecer criterios habilitantes diferenciales y a garantizar compras públicas accesibles, pero no está obligada a otorgar el puntaje adicional del 2% ni a incluir condiciones especiales de ejecución, pues estas últimas medidas están previstas exclusivamente para el Estatuto General de Contratación Pública.

DECRETO 0287 DE 2026 – Vigencia – Derogatoria – Decreto 392 de 2018 – Régimen de transición – Resolución de apertura

(...) para la aplicación del Decreto 287 de 2026, se debe tener en cuenta que se expidió el 19 de marzo de 2026, y rige a partir del día siguiente a su publicación en el Diario Oficial, derogando todas las disposiciones contrarias, incluidas las versiones anteriores de 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. Se aclara que la numeración del Decreto 392 de 2018 se mantuvo, pero su contenido fue modificado en su integridad, por lo que no hubo derogatoria sino modificación total para conservar la numeración del mencionado decreto, pero lo señalado en este concepto debe entenderse de acuerdo con la nueva redacción de los artículos enlistados, y no recurrir a la antigua redacción.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

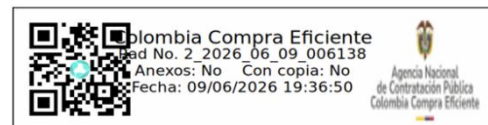
La aplicación del Decreto 287 de 2026 en los procesos de contratación que estén en curso depende de si estos contaban o no con resolución de apertura antes del 20 de marzo de 2026: i) La resolución de apertura fue expedida el 19 de marzo de 2026 o antes de esta fecha, en este caso el proceso continúa con las reglas originales sin aplicar el Decreto 287 de 2026; y ii) La resolución de apertura no existe, o fue expedida el 20 de marzo de 2026 o en fecha posterior, por lo que se debe incorporar el Decreto 287 de 2026 al proceso contractual y la entidad debe ajustar sus estudios previos y pliegos de condiciones, incluido el proyecto de pliego, para dar pleno cumplimiento al decreto antes de expedir el acto administrativo de apertura.

Para los procesos de contratación con proyecto de pliego publicado pero sin apertura al 19 de marzo de 2026, se recomienda que se incorporen las medidas del Decreto 287 de 2026 antes de publicar los pliegos definitivos. En esa etapa aún es posible realizar ajustes sin afectar derechos adquiridos de los proponentes.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Bogotá D.C., 09 de junio de 2026

Señora
Sara Alvarado
ing.saito@hotmail.com
Bogotá, Cundinamarca



Concepto C-703 de 2026

Tema:

DECRETO 0287 DE 2026 – Sistema Integral de Preferencias – Contratación pública inclusiva – Personas con discapacidad / DECRETO 0287 DE 2026 – Antecedentes normativos – Decreto 392 de 2018 – Omisiones reglamentarias – Sentencia de acción de cumplimiento / DECRETO 0287 DE 2026 – Sujetos del sistema – Emprendimientos y empresas de personas con discapacidad – Empleadores de personas con discapacidad – Definición y diferenciación / DECRETO 0287 DE 2026 – Puntaje adicional del 2% – No acumulabilidad – Acreditación simultánea de condiciones – Modalidades de selección aplicables / DECRETO 0287 DE 2026 – Puntaje adicional del 2% – Vinculación de personas con discapacidad – Planillas de seguridad social – Período de tres meses – Vinculaciones recientes / DECRETO 0287 DE 2026 – Criterios habilitantes diferenciales – Ajustados – Obligatoriedad – Proporcionalidad – Proponentes plurales – Consorcios y uniones temporales / DECRETO 0287 DE 2026 – Condiciones especiales de ejecución – Subcontratación inclusiva – Integración del equipo de trabajo – Obligatoriedad – Justificación de omisión / DECRETO 0287 DE 2026 – Documentos tipo – Principio de inalterabilidad – Régimen de transición – Actualización – Colombia Compra Eficiente / DECRETO 0287 DE 2026 – Contratos de prestación de servicios – personas con discapacidad – Carácter potestativo – Contratación directa / DECRETO 0287 DE 2026 – Puntaje adicional del 2% – Compatibilidad – Incentivos MiPymes – Empresas de mujeres – Criterio de desempate – Ley 2069 de 2020 / DECRETO 0287 DE 2026 – Compras públicas accesibles – Obligación transversal – Ausencia de normas técnicas – Ficha

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

técnica de accesibilidad – Categorías de discapacidad / DECRETO 0287 DE 2026 – Ejecución contractual – Permanencia de condiciones – Reducción de personas con discapacidad vinculadas – Incumplimiento contractual / DECRETO 0287 DE 2026 – Entidades de régimen especial – Aplicación / DECRETO 0287 DE 2026 – Vigencia – Derogatoria – Decreto 392 de 2018 – Régimen de transición – Resolución de apertura

Radicación: Respuesta a consulta con radicado No. 1_2026_04_28_005789 y 1_2026_04_28_005791 (acumulada)

Estimado señora Alvarado,

En ejercicio de la competencia otorgada por los artículos 3, numeral 5º, y 11, numeral 8º, del Decreto Ley 4170 de 2011, así como lo establecido en la Resolución 469 de 2025 expedida por esta Entidad, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente– responde su solicitud de consulta de fecha 28 de abril de 2026, en la cual manifiesta lo siguiente:

“1. Se informe si, durante la expedición del Decreto 0287 de 2026, se evaluó el impacto diferencial de esta medida en micro y pequeñas empresas. 2. Se indique si existen lineamientos o criterios que permitan una aplicación proporcional del artículo 2.2.1.2.4.2.7.4 para empresas con plantas de personal reducidas. 3. Se estudie la posibilidad de ajustar o reglamentar de manera diferenciada este criterio para micro y pequeñas empresas, teniendo en cuenta su capacidad económica y operativa. 4. Se informe cul es la entidad competente para promover modificaciones a esta regulación.”.

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 el problema jurídico de su consulta.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

1. Problema planteado:

De acuerdo con el contenido de su solicitud, esta Agencia resolverá el siguiente problema jurídico: ¿El sistema de puntaje adicional previsto en el artículo 2.2.1.2.4.2.7.4 del Decreto 287 de 2026 contempla criterios diferenciales o mecanismos de aplicación proporcional para las micro y pequeñas empresas y, en caso contrario, cuál es la autoridad competente para promover modificaciones a dicha regulación?

2. Respuesta:

(i) frente a la evaluación del impacto diferencial en micro y pequeñas empresas durante la expedición del decreto, debe indicarse que el Decreto 287 de 2026 fue expedido por el Gobierno Nacional en cumplimiento de la orden dada por el Consejo de Estado, Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo, mediante sentencia de acción de cumplimiento del 12 de diciembre de 2024, radicación N.º 05001-23-33-000-2024-00847-01, con ponencia del magistrado Omar Joaquín Barreto Suárez, y establece un Sistema Integral de Preferencias en favor de las personas con discapacidad en la contratación pública, entendido como el conjunto estructurado de medidas afirmativas, de naturaleza jurídica, técnica y procedimental, que las entidades estatales deben adoptar en todas las fases del proceso contractual: planeación, selección, adjudicación y ejecución. Este sistema está compuesto por cinco medidas: herramientas de planeación para procesos inclusivos, criterios habilitantes diferenciales, puntaje adicional del 2%, condiciones especiales de ejecución e inclusión de personas con discapacidad (en adelante, PcD) en contratos de prestación de servicios. A estas medidas se suma, de manera transversal e independiente de las anteriores, la obligación de compras públicas accesibles, cuya aplicación recae sobre todos los entes del Estado con independencia de su régimen de contratación y en todas las modalidades de selección, incluida la contratación directa, irradiando la fase de planeación ya que es allí donde la compra debe plantearse con criterios de accesibilidad. Seguidamente en la memoria justificativa del decreto y en los estudios de la Subdirección de Estudios de Mercado y Abastecimiento

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Estratégico que le sirvieron de base sí se contemplaron las capacidades de las empresas de menor tamaño, como se explica más adelante.

(ii) En cuanto a la aplicación proporcional del artículo 2.2.1.2.4.2.7.4. para empresas con plantas de personal reducidas, la proporcionalidad ya se encuentra incorporada en la propia norma: la tabla que define el número mínimo de trabajadores con discapacidad requerido para acceder al puntaje está escalonada según el tamaño de la planta de personal de la empresa y desde el Decreto 392 de 2018 contempló a las empresas con plantas desde un (1) trabajador, de manera que el Decreto 287 de 2026, en garantía del principio de progresividad, amplió su impacto en términos de razonabilidad con las capacidades de cada empresa.

(iii) Respecto de la posibilidad de ajustar o reglamentar de manera diferenciada este criterio, se trata de una decisión de política regulatoria que excede la competencia de esta Agencia y corresponde al Gobierno Nacional en ejercicio de su potestad reglamentaria.

(iv) Finalmente, la entidad competente para promover modificaciones a esta regulación es el Gobierno Nacional, sin perjuicio de que esta Agencia, como ente rector del sistema de compras y contratación pública, interprete y oriente su aplicación y proponga, en el marco de sus funciones, los ajustes técnicos a que haya lugar. A continuación se desarrollan estas respuestas.

3. Razones de la respuesta:

Lo anterior se sustenta en las siguientes consideraciones:

(i) Para resolver el problema jurídico planteado, esta Agencia considera necesario partir de los antecedentes normativos que explican el origen, la finalidad y el alcance del Sistema Integral de Preferencias establecido por el Decreto 0287 de 2026, pues solo a partir de ese contexto es posible comprender las obligaciones concretas que dicho decreto impone a las entidades estatales y a los demás partícipes de la contratación pública. El fundamento del Sistema de Preferencias para PcD en la contratación pública es el principio de igualdad real

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

y efectiva consagrado en el artículo 13 de la Constitución Política de 1991¹, que impone al Estado el deber positivo de adoptar *acciones afirmativas* en favor de grupos históricamente excluidos. La Corte Constitucional ha sostenido que tales medidas buscan contrarrestar los efectos de la discriminación y que el Estado puede establecer tratamientos diferenciales a favor de estos grupos en aras de lograr una igualdad real y efectiva. Los artículos 47 y 54 de la Carta Política refuerzan este mandato al ordenar políticas de integración social y ubicación laboral para las PcD².

En el plano internacional, Colombia es Estado Parte de instrumentos que conforman el Bloque de Constitucionalidad en virtud del artículo 93 superior. La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de la ONU³ reconoce el derecho de las PcD a trabajar en igualdad de condiciones y exige programas de acción afirmativa. La Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación⁴ ordena eliminar progresivamente la discriminación en la prestación de servicios, incluido el empleo. El Convenio 159 de la OIT⁵ exige medidas orientadas a garantizar la igualdad de oportunidades de todas las categorías de PcD en materia de empleo.

La Ley 361 de 1997 estableció los primeros mecanismos de integración social de las PcD. Su artículo 24 introdujo una preferencia en igualdad de condiciones en licitaciones y adjudicaciones de contratos para los empleadores que tuvieran al menos el 10% de su nómina compuesta por PcD⁶. Esta norma vinculó por primera vez la contratación pública con la inclusión laboral de las

¹ Colombia. Asamblea Nacional Constituyente. (1991). Constitución Política de Colombia. Artículo 13.

² Colombia. Asamblea Nacional Constituyente. (1991). Constitución Política de Colombia. Artículos 47 y 54.

³ Organización de las Naciones Unidas. (2006). Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Nueva York: ONU. Aprobada en Colombia mediante: Colombia. Congreso de la República. (31 de julio de 2009). Ley 1346 de 2009. Diario Oficial 47427

⁴ Organización de los Estados Americanos. (1999). Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad. Ciudad de Guatemala. Aprobada en Colombia mediante: Colombia. Congreso de la República. (31 de julio de 2002). Ley 762 de 2002. Diario Oficial 44889.

⁵ Organización Internacional del Trabajo. (1983). Convenio sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas), núm. 159. Ginebra: OIT. Aprobado en Colombia mediante: Colombia. Congreso de la República. (23 de diciembre de 1988). Ley 82 de 1988. Diario Oficial 38608.

⁶ Colombia. Congreso de la República. (7 de febrero de 1997). Ley 361 de 1997, por la cual se establecen mecanismos de integración social de las personas con limitación y se dictan otras disposiciones. Artículo 24. Diario Oficial 42978.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

PcD, pero su alcance era limitado: una preferencia residual aplicable solo en caso de empate, que beneficiaba únicamente a los empleadores de PcD sin considerar a las propias PcD como proponentes directos.

La Ley Estatutaria 1618 de 2013 representó un salto cualitativo en el marco jurídico de protección de las PcD, al definir a estas como *"aquellas personas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a mediano y largo plazo que, al interactuar con diversas barreras incluyendo las actitudinales, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás"*⁷. Su artículo 13, en los numerales 1, 7 y 8, ordenó al Gobierno Nacional reglamentar: una puntuación adicional en licitación pública, concurso de méritos y contratación directa para empresas que vinculen PcD y para empresas de PcD; un sistema de preferencias para empleadores de PcD en la adjudicación; y un sistema de preferencias en favor de las propias PcD como contratistas⁸. Este último mandato fue especialmente significativo porque introdujo el concepto de *"sistema de preferencias"*, que por definición no puede reducirse a una sola medida sino que implica un conjunto estructurado de instrumentos que actúen en las distintas fases del proceso contractual.

En cumplimiento parcial de los numerales 1 y 8 del artículo 13 de la Ley 1618 de 2013, se expidió el Decreto 392 de 2018. Sin embargo, como se reconoce en los considerandos del Decreto 0287 de 2026, dicha regulación presentó omisiones estructurales que frustraron la finalidad de la ley estatutaria: solo contempló el 1% de puntaje para empleadores de PcD, sin incluir a las empresas de PcD; redujo el "sistema de preferencias" a un único criterio de desempate; y no previó medidas en planeación, criterios habilitantes diferenciales, condiciones especiales de ejecución ni abordó la contratación directa como escenario de inclusión. En consecuencia, desde el punto de vista sustantivo, el Decreto 392 de 2018 reglamentó el numeral 1 de manera parcial y el numeral 7, dejando sin reglamentación material el numeral 8, que era precisamente el que ordenaba el sistema de preferencias en favor de las propias PcD como contratistas.

⁷ Colombia. Congreso de la República. (27 de febrero de 2013). Ley Estatutaria 1618 de 2013. Artículo 2, numeral 1. Diario Oficial 48717.

⁸ Colombia. Congreso de la República. (27 de febrero de 2013). Ley Estatutaria 1618 de 2013, por medio de la cual se establecen las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad. Artículo 13, numerales 1, 7 y 8. Diario Oficial 48717.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

La insuficiencia del Decreto 392 de 2018 fue constatada judicialmente. La Sección Quinta del Consejo de Estado, mediante sentencia de acción de cumplimiento del 12 de diciembre de 2024, radicación n.º 05001-23-33-000-2024-00847-01, M.P. Omar Joaquín Barreto Suárez, declaró el incumplimiento del Gobierno Nacional del artículo 62 de la Ley 1996 de 2019, que ordenaba reglamentar las medidas del artículo 13 de la Ley 1618 de 2013, y ordenó expedir los decretos reglamentarios faltantes en el término de cuatro (4) meses contados a partir de la ejecutoria de la providencia. La Sala calificó la obligación como imperativa, expresa e inobjetable, señalando que el Gobierno Nacional no contaba con margen de discrecionalidad para decidir si reglamentaba o no el sistema de preferencias.

En cumplimiento de esa decisión fue expedido el Decreto 0287 de 2026, el cual, como se indicó en la respuesta, establece un Sistema Integral de Preferencias compuesto por cinco medidas afirmativas que actúan en todas las fases del proceso contractual, planeación, selección, adjudicación y ejecución, y que benefician a dos sujetos diferenciados: los emprendimientos y empresas de PcD y los empleadores de PcD. A continuación, se desarrolla el alcance de cada aspecto del sistema planteado en los problemas jurídicos.

(ii) Uno de los incentivos centrales que el Decreto 0287 de 2026 establece en favor de los partícipes del sistema es el puntaje adicional del 2%, previsto en el artículo 2.2.1.2.4.2.7.4. del Decreto 1082 de 2015 (modificado). Este puntaje puede obtenerse acreditando cualquiera de las dos condiciones que la norma contempla: ser emprendimiento o empresa de PcD, conforme a las categorías del artículo 2.2.1.2.4.2.6., o ser empleador de PcD que supere los mínimos de vinculación exigidos por la Ley 2466 de 2025 (Reforma Laboral). Sin embargo, el hecho de que ambas condiciones puedan acreditarse simultáneamente no significa que el puntaje sea acumulable. El mismo artículo es explícito al disponer que:

"El proponente podrá acreditar alguna de las situaciones mencionadas, y en todo caso el puntaje adicional total y único a otorgar por este criterio será del dos por ciento (2%), sin que sean acumulables a efecto de la evaluación de la oferta."

Esta decisión normativa responde a una razón de diseño del sistema: el 2% ya incorpora el estímulo suficiente para promover la inclusión de PcD, y permitir su acumulación distorsionaría la evaluación de las ofertas en perjuicio

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

de la pluralidad de oferentes y de la selección objetiva, que son principios rectores de la contratación estatal. Es importante distinguir entre la acreditación de condiciones y el puntaje resultante: el proponente puede acreditar varias condiciones al mismo tiempo, pero el puntaje que recibe siempre será el 2%, sin variación. En términos prácticos, en una licitación de 1.000 puntos el 2% equivale a 20 puntos adicionales, ventaja que puede ser determinante en escenarios de puntuaciones cercanas.

(iii) En cuanto a la exigencia del número mínimo de PcD vinculadas y la acreditación mediante planillas de seguridad social, el artículo 2.2.1.2.4.2.7.4. del Decreto 0287 de 2026 establece que para acceder al puntaje adicional en la condición de empleador de PcD, el proponente debe acreditar dentro de su planta de personal la vinculación de personas con discapacidad mediante contrato laboral con dedicación exclusiva, superando los mínimos que exige la Ley 2466 de 2025 (Reforma Laboral). El número mínimo de PcD requerido varía según el tamaño de la planta de personal del proponente, conforme a la siguiente tabla:

Número total de trabajadores de la planta de personal del proponente	Número mínimo de trabajadores con discapacidad requerido
Entre 1 y 30	2
Entre 31 y 100	3
Entre 101 y 150	4
Entre 151 y 200	5
Entre 201 y 300	7
Entre 301 y 400	10
Entre 401 y 500	12
Entre 501 y 600	14
Entre 601 y 700	16
Más de 700	Por cada 100 trabajadores adicionales, se suman 2 trabajadores con discapacidad

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

El puntaje no se otorga por cumplir la ley sino por superarla: solo el proponente que acredite un número de PcD vinculadas igual o superior al indicado en la tabla tendrá derecho al puntaje adicional del 2%. Esta precisión es relevante porque evita que el proponente confunda el mínimo legal de vinculación con el umbral exigido para acceder al beneficio contractual. Cuando se trate de un proponente plural, se tomará en cuenta únicamente la planta de personal del integrante con mayor participación porcentual en el consorcio o unión temporal, sin que se exija el aporte de experiencia.

Acreditada esa vinculación, el decreto exige adicionalmente los certificados de aportes a seguridad social de los tres (3) meses anteriores a la presentación de la oferta respecto de cada PcD incluida en el cómputo, sin distinción entre vinculaciones iniciales e incrementos posteriores, junto con el certificado que expide el Ministerio del Trabajo, entre otros documentos. La razón de este requisito es garantizar que la vinculación sea real, estable y verificable, y no meramente instrumental para un proceso contractual específico. La Circular Externa de Colombia Compra Eficiente sobre la aplicación del Decreto 287 de 2026 aclara que:

"no se exige vinculación de las PcD durante un (1) año antes del proceso contractual, ya que el Decreto 392 de 2018 no lo exigía así, y la nueva regulación exige solo tres (3) meses anteriores a la celebración del proceso".

El período de tres meses es el umbral mínimo de estabilidad laboral que diferencia un compromiso genuino con la inclusión de una vinculación oportunista. La norma aplica este requisito para cada PcD incluida en la acreditación, independientemente de si es una vinculación original o una nueva incorporación. Si una empresa ha incrementado recientemente su planta de PcD y alguna de estas vinculaciones no alcanza el período requerido, el proponente puede participar en el proceso utilizando únicamente las PcD que sí cumplan el requisito temporal. La consecuencia de no alcanzar el período no es la exclusión del proceso sino la imposibilidad de obtener el puntaje adicional respecto de esas PcD específicas, lo que es coherente con los principios de participación y pluralidad de oferentes.

Es importante precisar que la vinculación de PcD a las plantas de personal debe realizarse mediante contrato laboral con dedicación exclusiva, cuya definición le corresponde al Ministerio del Trabajo. Adicionalmente, debe

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

destacarse la diferencia entre los documentos exigidos según el sujeto que acredita el puntaje: cuando se trata de un empleador de PcD, los documentos requeridos son los establecidos en el artículo 2.2.1.2.4.2.7.4., que incluye las planillas de seguridad social de los últimos tres (3) meses y el certificado del Ministerio del Trabajo, entre otros; cuando se trata de un emprendimiento o empresa de PcD, los documentos requeridos son los establecidos en el artículo 2.2.1.2.4.2.6., que varían según la categoría que se acredite. En ningún caso los documentos del artículo 2.2.1.2.4.2.7.4. son exigibles a los emprendimientos y empresas de PcD, ni viceversa. El término de tres (3) meses aquí mencionado es diferente al término de un (1) año exigido en el artículo 2.2.1.2.4.2.6. para la acreditación de las condiciones de los emprendimientos y empresas de PcD, por lo que no deben confundirse.

(iv) En relación, al ámbito de aplicación del puntaje adicional del 2%, el artículo 2.2.1.2.4.2.7.4. del Decreto 0287 de 2026 establece este puntaje exclusivamente en los procedimientos de licitación pública y concurso de méritos, para entidades regidas por el Estatuto General de Contratación Pública. La restricción obedece a que el puntaje solo tiene lugar en procesos de selección competitiva con evaluación comparativa de propuestas; en la contratación directa no hay concurrencia ni asignación de puntos, de modo que técnicamente no es posible aplicarlo. No obstante, la ausencia del puntaje en otras modalidades y regímenes no equivale a la ausencia de medidas afirmativas: los criterios habilitantes diferenciales aplican en régimen especial; las compras públicas accesibles y las condiciones especiales de ejecución aplican en todas las modalidades de selección; y la contratación directa tiene su propia medida afirmativa a través de los contratos de prestación de servicios con PcD.

(v) Sobre la aplicación del Decreto 0287 de 2026 en los documentos tipo, el artículo 2.2.1.2.4.2.7.8. del Decreto 0287 de 2026 establece que Colombia Compra Eficiente garantizará la incorporación permanente de las medidas del sistema en los documentos e instrumentos que genera.

El principio de inalterabilidad de los documentos tipo impide modificaciones unilaterales por parte de las entidades, pues ello afectaría la estandarización, la transparencia y la igualdad entre proponentes que dichos documentos buscan garantizar. Colombia Compra Eficiente realizará las actualizaciones necesarias a los documentos tipo en el menor tiempo posible para incorporar las medidas del sistema de preferencias. La aplicación del

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

decreto queda diferenciada según la etapa del proceso: los procesos con resolución de apertura firmada el 19 de marzo de 2026 o antes continúan con las reglas del Decreto 392 de 2018; los procesos con proyecto de pliego publicado pero sin apertura a esa fecha pueden incorporar las nuevas medidas antes de publicar los pliegos definitivos; y los procesos nuevos sujetos a documentos tipo deben esperar las actualizaciones de Colombia Compra Eficiente, y continuar aplicando el documento tipo vigente sin alterarlo.

(vi) En cuanto a los criterios habilitantes diferenciales y los proponentes plurales, el artículo 2.2.1.2.4.2.7.3. del Decreto 0287 de 2026 dispone que en los procesos de licitación pública, selección abreviada y concurso de méritos para los procesos regidos por el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, como en régimen especial, las entidades deben establecer requisitos habilitantes diferenciados o ajustados en materia de experiencia, capacidad financiera, capacidad organizacional o garantía de seriedad de la oferta, con el fin de promover la participación de emprendimientos y empresas de PcD con domicilio en el territorio nacional. Esta medida no aplica en mínima cuantía ni en contratación directa, y está prevista exclusivamente para el Sujeto 1 del sistema, es decir, los emprendimientos y empresas de PcD, y no para los empleadores de PcD. Su establecimiento es obligatorio para la entidad contratante, pero el rigor del ajuste es discrecional: la entidad determina, con base en sus estudios previos, qué requisitos ajusta y en qué medida, con el límite del principio de proporcionalidad, sobre el cual esta Agencia ha precisado que debe orientarse a garantizar la idoneidad de las propuestas y la correcta ejecución contractual, sin efectos excluyentes ni discriminatorios⁹. Los términos ajustados, reducidos y diferenciales deben entenderse como sinónimos. La entidad no está obligada a ajustar la totalidad de los requisitos habilitantes: debe flexibilizar la mayor cantidad posible de estos de acuerdo con lo que resulte justificado en sus estudios previos para el proceso específico de que se trate, sin que se ponga en riesgo el cumplimiento contractual. En cuanto a los proponentes plurales, la medida aplica cuando al menos uno de sus integrantes cumple las condiciones del artículo 2.2.1.2.4.2.6. con una participación no inferior al 10% en el consorcio o unión temporal, debiendo aportar la experiencia requerida en

⁹ Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente. (2022, diciembre 14). Concepto C-864 de 2022. Bogotá: ANCP-CCE. Disponible en: <https://relatoria.colombiacompra.gov.co/conceptos/c-864-de-2022/>

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

proporción equivalente a su participación. Esta medida es compatible con los criterios diferenciales aplicables a MiPymes y a empresas y emprendimientos de mujeres.

En cuanto a la aplicación de las medidas afirmativas en entidades con régimen especial de contratación, el decreto diferencia el alcance de las medidas según el régimen contractual de la entidad. Las medidas que aplican a ambos regímenes —Estatuto General de Contratación Pública y régimen especial— son los criterios habilitantes diferenciales y las compras públicas accesibles. Las medidas que aplican exclusivamente a entidades regidas por el Estatuto General de Contratación Pública son las herramientas de planeación, el puntaje adicional del 2%, las condiciones especiales de ejecución y los contratos de prestación de servicios con PcD. En consecuencia, una entidad con régimen especial que adelante procesos competitivos está obligada a establecer criterios habilitantes diferenciales y a garantizar compras públicas accesibles, pero no está obligada a otorgar el puntaje adicional del 2% ni a incluir condiciones especiales de ejecución, pues estas últimas medidas están previstas exclusivamente para el Estatuto General de Contratación Pública.

(vii) En lo que respecta a las condiciones especiales de ejecución, el artículo 2.2.1.2.4.2.7.5. del Decreto 0287 de 2026 dispone que las entidades estatales "deberán incluir como obligación contractual, en los Documentos del Proceso, previo análisis de conveniencia y oportunidad, al menos una (1) de las siguientes condiciones especiales de ejecución": la subcontratación inclusiva, que exige priorizar a PcD o a emprendimientos y empresas de PcD cuando se requiera subcontratar; y la integración del equipo de trabajo, que exige priorizar personas naturales con discapacidad cuando se requiera conformar equipo para la ejecución. La obligación consiste en incluir al menos una de las dos condiciones, no necesariamente ambas. La palabra "deberán" hace de esta una medida imperativa en cuanto a la obligación de incluir al menos una condición, pero la entidad tiene discrecionalidad para escoger cuál de las dos incorpora o si incorpora ambas. Solo puede omitirse la inclusión de las dos cuando la entidad justifique esa omisión con argumentos objetivos en los estudios previos. La priorización no implica exclusividad; el contratista puede contratar otros proveedores, pero debe procurar que las PcD y sus empresas tengan preferencia cuando existan en el mercado. El incumplimiento injustificado puede constituir

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

causal de incumplimiento contractual, verificable por el supervisor o interventor con cada solicitud de pago.

(viii) Sobre la compatibilidad con MiPymes y empresas de mujeres, y la distinción con el criterio de desempate. El parágrafo 2 del artículo 2.2.1.2.4.2.7.4. del Decreto 0287 de 2026 establece que el puntaje adicional *"no excluye la aplicación de incentivos contractuales ni de criterios diferenciales en favor de las MiPymes y/o los emprendimientos y empresas de mujeres"*. Del mismo modo, el parágrafo 2 del artículo 2.2.1.2.4.2.7.3. establece la compatibilidad de los criterios habilitantes diferenciales con los aplicables a MiPymes y empresas de mujeres. En consecuencia, todos estos instrumentos pueden aplicarse simultáneamente en el mismo proceso de contratación sin exclusión recíproca. En cuanto a la distinción con el criterio de desempate, es indispensable no confundir los dos instrumentos: el puntaje adicional del 2% beneficia a los dos sujetos del sistema y opera en la evaluación de propuestas antes de la adjudicación; el criterio de desempate, regulado por el artículo 35, numeral 3, de la Ley 2069 de 2020 beneficia exclusivamente a los empleadores de PcD, no a los emprendimientos y empresas de PcD, y exige que al menos el 10% de la nómina esté en condición de discapacidad, operando solo cuando hay empate entre dos o más ofertas. La aplicación del criterio de desempate cuando es un proponente plural indica que el integrante con su nómina con PcD debe tener al menos el 25% de participación y aportar mínimo el 25% de la experiencia. El Decreto 0287 de 2026 no modificó el criterio de desempate de la Ley 2069 de 2020, que como norma de rango legal no puede ser alterada por decreto reglamentario, y la diferencia en las exigencias de vinculación entre las dos normas responde precisamente a que son instrumentos diferentes que no deben interpretarse extensivamente el uno respecto del otro. El Consejo de Estado ha precisado que las normas que establecen beneficios y preferencias deben interpretarse según sus propios términos, sin extensión analógica¹⁰.

(ix) En lo que concierne a la inclusión de personas con discapacidad a través de contratos de prestación de servicios profesionales y/o de apoyo a la gestión, es necesario precisar su naturaleza jurídica, pues esta medida ha generado interpretaciones encontradas en cuanto a si constituye una obligación general para todas las entidades estatales o si, por el contrario, su aplicación

¹⁰ Consejo de Estado de Colombia. Sala de Consulta y Servicio Civil. (2013, julio 24). Concepto radicación n.º 2166. Consejero Ponente: Álvaro Namén Vargas. Bogotá: Consejo de Estado.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

queda sujeta a la voluntad de cada entidad. El artículo 2.2.1.2.4.2.7.6. del Decreto 0287 de 2026 despeja esta inquietud al utilizar el verbo "propenderán" para referirse a esta medida, lo que en técnica legislativa colombiana implica un mandato de medios, es decir, realizar todos los esfuerzos necesarios, y no un mandato de resultado, contrario a contratar obligatoriamente en todos los casos. La norma condiciona expresamente la medida a la planeación contractual, la disponibilidad presupuestal y las necesidades del servicio. Aplica exclusivamente en contratación directa mediante contratos de prestación de servicios profesionales y/o de apoyo a la gestión, para entidades sometidas al Estatuto General de la Contratación Pública, sin que aplique a contratos artísticos ni a entidades de régimen especial. La entidad que decida aplicarla debe verificar la idoneidad de la PcD para cumplir el objeto, acordar los ajustes razonables necesarios, evaluar la no exigencia de garantías, que no son obligatorias para esta tipología, e indicar en el SECOP que el contrato corresponde a esta medida afirmativa. En ningún caso la medida autoriza funciones permanentes ni genera subordinación laboral. La Corte Constitucional ha reconocido que las PcD gozan de estabilidad ocupacional reforzada¹¹, que aplica en el marco de estos contratos sin que ello genere relación laboral. El fundamento cuantitativo de la medida es elocuente: según datos del SECOP en el año 2024 se celebraron 747.942 contratos de prestación de servicios por un valor de \$16 billones de pesos, universo que representa una oportunidad concreta de inclusión laboral de las PcD de manera progresiva y sostenida.

(x) En cuanto a la obligación de compras públicas accesibles en ausencia de normas técnicas. El artículo 2.2.1.2.4.2.7.1. del Decreto 0287 de 2026 impone a las entidades, "independientemente de su régimen de contratación", la obligación de incorporar en los contratos criterios que garanticen la accesibilidad de las PcD, teniendo en cuenta las siete categorías de discapacidad definidas por el Ministerio de Salud y Protección Social: visual, física, psicosocial (mental), auditiva, sordoceguera, intelectual y múltiple. El párrafo 2 del mismo artículo establece que cuando no se identifiquen normas legales, reglamentarias o técnicas aplicables, la entidad debe fijar una ficha técnica con criterios de accesibilidad propios: la inexistencia de norma técnica no exonera a la entidad, sino que la convierte en autora de sus propios estándares de

¹¹ Corte Constitucional de Colombia. (2017). Sentencia SU-049 de 2017. Magistrada Ponente: María Victoria Calle Correa. Bogotá: Corte Constitucional.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

accesibilidad para ese contrato específico. Los principios guía son los de accesibilidad universal, diseño universal y ajustes razonables, conforme a la Ley 1346 de 2009 y la Ley 1618 de 2013, la cual define los ajustes razonables como las modificaciones y adaptaciones necesarias que no impongan una carga desproporcionada, para garantizar a las PcD el goce de sus derechos en igualdad de condiciones. Los criterios se determinan en los estudios y documentos previos, procurando la mayor cobertura posible de las categorías de discapacidad.

(xi) Sobre las consecuencias de la reducción de PcD durante la ejecución del contrato. El parágrafo 3 del artículo 2.2.1.2.4.2.7.4. del Decreto 0287 de 2026 establece que el contratista debe presentar con cada solicitud de pago la documentación que acredite la permanencia de las condiciones que dieron lugar al puntaje adicional, y que:

"la inobservancia de estas medidas y el incumplimiento injustificado en la reducción del número de trabajadores con discapacidad de la planta de personal acreditado para obtener el puntaje adicional podrá constituir causal de incumplimiento contractual y se tramitará conforme a la normatividad vigente".

El término "podrá" indica que la entidad tiene discrecionalidad para declarar o no el incumplimiento, valorando la justificación del contratista, el impacto real en el objeto del contrato y la posibilidad de subsanación. Solo queda exonerado quien demuestre fuerza mayor o caso fortuito. El parágrafo 4 del mismo artículo añade que las medidas deben observar las garantías constitucionales de la estabilidad laboral reforzada de las PcD, reconocida por la Corte Constitucional como una protección especial frente a la terminación del vínculo laboral sin autorización del Ministerio del Trabajo. Esto significa que la entidad contratante no puede presionar al contratista a mantener vinculaciones laborales desconociendo derechos laborales de las PcD: la norma busca estabilidad real y no meramente nominal, de modo que el contratista debe adoptar las medidas de permanencia compatibles con el ordenamiento laboral vigente.

(xii) Las consideraciones desarrolladas en los numerales precedentes permiten ahora presentar, de manera articulada, el alcance completo de las cinco medidas que componen el Sistema Integral de Preferencias, su forma de aplicación en cada fase del proceso contractual y las consecuencias jurídicas que

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

se derivan de su inobservancia, es necesario precisar que el Decreto 0287 de 2026 no concibe la inclusión de las PcD como un momento aislado sino como un compromiso continuo que atraviesa todo el ciclo contractual. Cada medida tiene un momento de activación, unas obligaciones concretas para la entidad y el contratista, y unas consecuencias específicas frente a su incumplimiento, que se exponen a continuación.

La primera medida son las herramientas de planeación para procesos inclusivos, reguladas en el artículo 2.2.1.2.4.2.7.2. del Decreto 1082 de 2015 (modificado), que se activan en la fase precontractual, antes de la apertura del proceso, y comprenden tres instrumentos. El primero son las ferias de negocios inclusivas, que consisten en reuniones entre la entidad contratante y los emprendimientos y empresas de PcD que puedan ofrecer los bienes, obras o servicios requeridos, con el propósito de identificarlos en el mercado y recibir sus observaciones sobre la estructuración del proceso antes de que este sea abierto; estas ferias no son ruedas de negocios ni implican compromisos contractuales, sino un ejercicio de planeación responsable que puede realizarse simultáneamente con las ferias previstas para MiPymes. El segundo instrumento es la incorporación de criterios sociales en los pliegos de condiciones, que permite a la entidad establecer exigencias adicionales vinculadas al objeto del contrato que promuevan la integración laboral de las PcD, más allá de lo que el propio decreto ya exige como mínimo obligatorio. El tercero es la división del proceso en lotes o segmentos, que facilita la participación de emprendimientos de menor capacidad al reducir la escala de las obligaciones contractuales requeridas para cada parte. Estas herramientas aplican a las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación Pública en licitación pública, concurso de méritos, mínima cuantía y selección abreviada, pero no en contratación directa, que tiene su propia medida afirmativa. Su omisión injustificada en los estudios previos puede comprometer la legalidad de la planeación contractual al desconocer una obligación legal expresa.

La segunda medida son los criterios habilitantes diferenciales, regulados en el artículo 2.2.1.2.4.2.7.3. del Decreto 1082 de 2015 (modificado), que operan en la fase de selección y consisten en la obligación de establecer requisitos habilitantes ajustados o reducidos en materia de experiencia, capacidad financiera, capacidad organizacional o valor de la garantía de seriedad de la oferta, para facilitar la participación de los emprendimientos y empresas

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

de PcD con domicilio en el territorio nacional. La entidad debe flexibilizar la mayor cantidad posible de estos requisitos de acuerdo con lo que resulte justificado en sus estudios previos, garantizando en todo caso que los requisitos ajustados sean suficientes para acreditar la idoneidad del proponente y el adecuado cumplimiento del objeto contractual, con el límite del principio de proporcionalidad. Esta medida aplica en licitación pública, selección abreviada y concurso de méritos, tanto en el régimen del Estatuto General de Contratación Pública como en los procesos competitivos de entidades con régimen especial, pero no en mínima cuantía ni en contratación directa. Aplica exclusivamente para los emprendimientos y empresas de PcD y no para los empleadores de PcD. En tratándose de proponentes plurales, opera cuando al menos uno de los integrantes cumple las condiciones del artículo 2.2.1.2.4.2.6. con una participación no inferior al 10%, aportando la experiencia en proporción equivalente a su participación. Su omisión injustificada en el pliego de condiciones puede constituir una barrera de acceso contraria a los mandatos del decreto y comprometer la validez del proceso de selección.

La tercera medida es el puntaje adicional del 2%, regulado en el artículo 2.2.1.2.4.2.7.4. del Decreto 1082 de 2015 (modificado), que opera en la fase de evaluación de propuestas y consiste en otorgar un puntaje adicional máximo del dos por ciento (2%) del total de los puntos del pliego a los proponentes que acrediten ser emprendimientos o empresas de PcD o ser empleadores de PcD que superen los mínimos de vinculación exigidos por la Ley 2466 de 2025. Como ya se indicó anteriormente, este puntaje es único y no acumulable: aunque el proponente acredite ambas condiciones simultáneamente, el puntaje máximo a otorgar es siempre el 2%, sin que las condiciones sean sumables. Aplica únicamente en entidades sometidas al Estatuto General de Contratación Pública, en licitación pública y concurso de méritos. La acreditación exige, entre otros documentos, los certificados de aportes a seguridad social de los tres (3) meses anteriores a la presentación de la oferta para cada PcD incluida en el cómputo, junto con el certificado del Ministerio de Trabajo. La no inclusión de este puntaje en el pliego por parte de la entidad configura el incumplimiento de una obligación legal expresa. Adicionalmente, las condiciones que dieron lugar al puntaje deben mantenerse durante toda la ejecución del contrato, y el contratista debe acreditarlo con cada solicitud de pago; la reducción injustificada del número de PcD vinculadas puede constituir causal de incumplimiento contractual, salvo que

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

se demuestre fuerza mayor o caso fortuito, y en todo caso respetando el derecho a la estabilidad laboral reforzada de las PcD.

La cuarta medida son las condiciones especiales de ejecución, reguladas en el artículo 2.2.1.2.4.2.7.5. del Decreto 1082 de 2015 (modificado), que operan durante la ejecución del contrato y consisten en la obligación de incluir en los documentos del proceso al menos una de dos condiciones contractuales: la subcontratación inclusiva, que exige al contratista priorizar a PcD y a emprendimientos y empresas de PcD cuando requiera subcontratar bienes, obras o servicios para la ejecución; o la integración del equipo de trabajo, que exige priorizar personas naturales con discapacidad cuando la ejecución requiera conformar un equipo de trabajo. La priorización no implica exclusividad: el contratista puede contratar a otros proveedores, pero debe procurar que las PcD y sus empresas tengan preferencia cuando existan en el mercado y sea factible su vinculación. Esta medida aplica en entidades sometidas al Estatuto General de Contratación Pública en todas las modalidades, incluida la contratación directa. Solo puede omitirse su inclusión cuando la entidad justifique expresamente esa decisión en los estudios previos con argumentos objetivos relacionados con las características del contrato específico, pues esta justificación constituye una verdadera carga argumentativa. El cumplimiento de estas condiciones es verificado por el supervisor o interventor con cada solicitud de pago, y su inobservancia injustificada puede constituir causal de incumplimiento contractual.

La quinta medida es la inclusión de PcD en contratos de prestación de servicios profesionales y/o de apoyo a la gestión, regulada en el artículo 2.2.1.2.4.2.7.6. del Decreto 1082 de 2015 (modificado), que opera en la modalidad de contratación directa y tiene carácter potestativo: las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación Pública propenderán por esta contratación de forma progresiva, de acuerdo con su planeación institucional, disponibilidad presupuestal y necesidades del servicio, sin que su no aplicación en un caso concreto configure incumplimiento. La entidad que decida aplicarla debe verificar la idoneidad de la PcD para cumplir el objeto contractual, acordar los ajustes razonables necesarios en corresponsabilidad con la persona contratista, evaluar la no exigencia de garantías —que no son obligatorias para esta tipología contractual— e indicar en el SECOP que el contrato corresponde a la aplicación de esta medida afirmativa. En ningún caso la medida autoriza la

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

asignación de funciones permanentes ni genera subordinación laboral. Colombia Compra Eficiente realizará el seguimiento de esta medida a través del SECOP, evaluando pertinencia, duración, objeto y nivel de especialización de cada contrato.

A estas cinco medidas se suma, de manera transversal e independiente, la obligación de compras públicas accesibles regulada en el artículo 2.2.1.2.4.2.7.1. del Decreto 1082 de 2015 (modificado), que aplica a todos los entes del Estado con independencia de su régimen de contratación, en todas las modalidades de selección incluida la contratación directa, y en todos los contratos en los que se adquieran bienes, obras o servicios. Esta obligación consiste en incorporar en los estudios previos y en los documentos del proceso criterios que garanticen la accesibilidad de las PcD, teniendo en cuenta las siete categorías de discapacidad definidas por el Ministerio de Salud y Protección Social —visual, física, psicosocial (mental), auditiva, sordoceguera, intelectual y múltiple— y los principios de accesibilidad universal, diseño universal y ajustes razonables consagrados en la Ley 1346 de 2009 y la Ley 1618 de 2013. Cuando no existan normas legales, reglamentarias o técnicas aplicables al objeto del contrato, la entidad debe elaborar una ficha técnica propia con criterios de accesibilidad; la inexistencia de norma técnica no exonera a la entidad de esta obligación sino que la convierte en autora de sus propios estándares de accesibilidad para ese contrato específico.

De esta manera, el Sistema Integral de Preferencias establecido por el Decreto 0287 de 2026 constituye un cambio estructural en la forma en que el Estado colombiano se relaciona con las personas con discapacidad en la contratación pública: ya no se trata de un punto adicional al final del proceso, sino de un conjunto articulado de obligaciones que acompañan cada fase del ciclo contractual, desde la planeación hasta la ejecución, con consecuencias jurídicas concretas frente a su inobservancia y con un horizonte claro de inclusión laboral efectiva y progresiva de esta población.

Conviene precisar, en relación con las inquietudes planteadas, que el régimen del puntaje adicional ya prevé un tratamiento proporcional según el tamaño empresarial. En efecto, la tabla del artículo 2.2.1.2.4.2.7.4. del Decreto 1082 de 2015 (modificado por el Decreto 287 de 2026) fija el número mínimo de trabajadores con discapacidad que debe tener vinculados el proponente para acceder al puntaje, escalonándolo de acuerdo con el tamaño de la planta de

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

personal, e incorporando los mínimos exigidos por la Ley 2466 de 2025 (Reforma Laboral). Desde el Decreto 392 de 2018 la tabla incluyó a las empresas con plantas de personal desde un (1) trabajador, por lo cual el Decreto 287 de 2026, en aras de garantizar el principio de progresividad en la garantía de derechos de las personas con discapacidad, las contempló ampliando su impacto en términos de razonabilidad con sus capacidades. Por ello, las micro y pequeñas empresas, para hacerse acreedoras al puntaje, deben registrarse por la tabla dispuesta en el decreto, sin que sea posible acreditar el número mínimo de personas con discapacidad por una vía distinta, como el porcentaje del 10% de la nómina previsto para el criterio de desempate del artículo 35, numeral 3, de la Ley 2069 de 2020, que es un instrumento jurídicamente diferente y no extensible al puntaje adicional.

Ahora bien, el Decreto 287 de 2026 fue expedido por el Gobierno Nacional en ejercicio de su potestad reglamentaria, en cumplimiento de la orden impartida por la Sección Quinta del Consejo de Estado mediante sentencia de acción de cumplimiento del 12 de diciembre de 2024 (Rad. 05001-23-33-000-2024-00847-01) y de lo dispuesto en el artículo 62 de la Ley 1996 de 2019 y el artículo 13 de la Ley Estatutaria 1618 de 2013. En consecuencia, la evaluación del impacto previo a su expedición, así como la decisión de ajustar o reglamentar de manera diferenciada el criterio para micro y pequeñas empresas, corresponde al Gobierno Nacional, que es la autoridad competente para promover modificaciones a esta regulación. Esta Agencia, como ente rector del sistema de compras y contratación pública en virtud de los numerales 2 y 5 del artículo 3 del Decreto Ley 4170 de 2011, tiene a su cargo la interpretación y orientación sobre la aplicación de las normas de carácter general, la expedición de circulares externas y la incorporación de las medidas en los instrumentos a su cargo, pero carece de competencia para modificar el contenido del decreto. Sin perjuicio de lo anterior, esta Agencia podrá, en el marco de sus funciones, formular las recomendaciones técnicas que estime pertinentes a las autoridades con iniciativa reglamentaria.

4. Referencias normativas, jurisprudenciales y otras fuentes:

- Constitución Política de Colombia. Artículos 13, 47, 54 y 93.
- Ley 22 de 1967. Por la cual se aprueba el Convenio número 111 Internacional del Trabajo, relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

- Ley 82 de 1988. Por la cual se aprueba el Convenio 159 de la OIT sobre readaptación profesional y empleo de personas inválidas.
- Ley 361 de 1997. Artículo 24.
- Ley 762 de 2002. Por medio de la cual se aprueba la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad.
- Ley 1346 de 2009. Por medio de la cual se aprueba la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de la ONU.
- Ley Estatutaria 1618 de 2013. Artículo 13, numerales 1, 7 y 8.
- Ley 1996 de 2019. Artículo 62.
- Ley 2069 de 2020. Artículos 34 y 35.
- Ley 2294 de 2023. Artículos 4, 76 y 79.
- Ley 2466 de 2025. Artículo 15, numeral 17.
- Decreto 1082 de 2015. Artículos 2.2.1.2.4.2.6., 2.2.1.2.4.2.7. y siguientes, y 2.2.1.2.4.2.8., modificados por el Decreto 0287 de 2026.
- Decreto 392 de 2018. Derogado en lo contrario por el Decreto 0287 de 2026.
- Decreto 1860 de 2021. Artículo 3.
- Decreto 0287 de 2026. Por el cual se modifican 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.
- Corte Constitucional. Sentencia C-410 de 2001. M.P. Álvaro Tafur Galvis.
- Corte Constitucional. Sentencia SU-049 de 2017. M.P. María Victoria Calle Correa.
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Sentencia de acción de cumplimiento del 12 de diciembre de 2024. Rad. n.º 05001-23-33-000-2024-00847-01. M.P. Omar Joaquín Barreto Suárez.
- Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 24 de julio de 2013. Rad. 2166. C.P. Álvaro Namén Vargas.
- Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente. Circular Externa sobre orientaciones para la aplicación del Decreto 287 de 2026. Bogotá, 2026.
- Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente. ABC del Decreto 0287 de 2026. Bogotá, 2026.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

- Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente. Memoria Justificativa del Decreto 0287 de 2026. Bogotá, 2026.
- Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente. Guía de Compras Públicas Sostenibles y Socialmente Responsables. Bogotá, 2025.
- Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente. Concepto C-864 del 14 de diciembre de 2022.
- Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente. Concepto C-1519 del 19 de noviembre de 2025.
- Departamento Nacional de Planeación. Documento CONPES 166 de 2013. Política Pública Nacional de Discapacidad e Inclusión Social.

5. Doctrina de la Agencia Nacional de Contratación Pública:

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente se ha referido sobre el alcance del Decreto 0287 de 2026 en este concepto. Este 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>

La sostenibilidad no es una opción, es una obligación. Por ello, la Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente– te invita a realizar el Curso de Contratación Pública Sostenible y Socialmente Responsable, una herramienta clave para fortalecer las capacidades de todos los compradores públicos, proveedores, servidores públicos y para generar mayor valor público. Accede al curso y aprende como implementar criterios sociales y ambientales en las diferentes etapas del proceso de contratación: <https://formacionvirtual.colombiacompra.gov.co/mod/page/view.php?id=3718>

De otro lado, te contamos que esta Agencia ha da un paso decisivo en la estandarización y modernización del sector social con la expedición de las Resoluciones 539, 540, 541, 952 y 953 de 2025, mediante las cuales adoptó Documentos Tipo para las modalidades de selección de licitación pública (versión 2), selección abreviada de menor cuantía, mínima cuantía, consultoría e interventoría, promoviendo procesos más transparentes, eficientes competitivos

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

y sostenibles en sectores estratégicos como educación, salud, cultura, recreación, deporte, institucional y vivienda. Consulta y descarga los documentos aquí: <https://www.colombiacompra.gov.co/normativa-y-relatoria/documentos-tipo>

Si quieres conocer más sobre la aplicación de Documentos Tipo puedes consultar la última versión de la Guía para la comprensión e implementación de los Documentos Tipo de obra pública de infraestructura de transporte. En esta actualización se incorporaron orientaciones prácticas dirigidas a entidades públicas, proveedores, organismos de control y demás interesados, con el propósito de facilitar la adecuada implementación de estos instrumentos en los procesos contractuales. Además se incluyeron lineamientos que orientan la implementación de los criterios ambientales y sociales incluidos en los documentos tipo: Consulta la guía aquí: <https://www.colombiacompra.gov.co/archivos/manual/guia-para-la-comprension-e-implementacion-de-los-documentos-tipo-de-obra-publica-de-infraestructura-de-transporte-bajo-las-diferentes-modalidades-de-contratacion-vigentes>

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 2.2.1.1.1.3.1. del Decreto 1082 de 2015.

Atentamente,

Original Firmado
Carolina Quintero Gacharná
Carolina Quintero Gacharná
Subdirectora de Gestión Contractual ANCP-CCE



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Elaboró: Gloria Elizabeth Arango Builes
Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual
Alejandro Raúl Sarmiento Cantillo
Revisó: Gestor Código T1 Grado15 Subdirección de
Gestión Contractual
Aprobó: Carolina Quintero Gacharná
Subdirectora de Gestión Contractual ANCP – CCE