

## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

### DOCUMENTOS TIPO – Inalterabilidad – Alcance

Todas las resoluciones expedidas por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, mediante las cuales se adoptaron los documentos tipo, consagran la regla de la inalterabilidad. Esta prohibición consiste en que las entidades estatales no pueden incluir o modificar en los *Documentos del Proceso* las condiciones habilitantes, los factores técnicos y económicos de escogencia y los sistemas de ponderación distintos a los señalados en los documentos tipo. En consecuencia, las condiciones establecidas en los documentos tipo son de obligatorio cumplimiento para las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública que adelanten procesos que deban regirse por su contenido, y no pueden variarse los requisitos fijados en ellos. Por lo tanto, las entidades estatales, al realizar sus procedimientos de selección, solo podrán modificarlos en los aspectos en que los documentos tipo lo permitan.

(...)

Otro aspecto sobre el principio de inalterabilidad que debe destacarse es que, sin mínimos inalterables, los documentos tipo, estándar o normalizados, sencillamente, perderían sus características. Bajo riesgo de señalar una obviedad, se debe decir que la definición del término estándar es “Que sirve como tipo, modelo, norma, patrón o referencia”. Si las autoridades pudiesen agregar, eliminar o modificar todos y cada uno de los aspectos contenidos en los pliegos tipo, estos documentos, llanamente, no podrían ser llamados pliegos tipo.

De otra parte, a la luz de los objetivos perseguidos, si la normativa permitiera la alteración de todo el documento tipo, sería imposible verificar en la práctica las ventajas perseguidas por el legislador. Así, por ejemplo, si cada autoridad pudiese rediseñar por completo el documento, la transparencia del sistema de compras públicas no sería mayor con la introducción de la estandarización de documentos. De similar manera, bajo la hipótesis de trabajo referida, las entidades podrían modificar todo el contenido del pliego, retornando a una de las prácticas que se buscó eliminar: la elaboración de “pliegos sastre”, que eliminan la competencia. En ese orden, si se permite ilimitadamente introducir ajustes, las entidades estatales podrían reintroducir los sesgos interpretativos incorrectos que se buscó erradicar con la introducción de la herramienta analizada.

(...)

No obstante, la parte introductoria de los documentos base de los documentos tipo disponen que los aspectos incluidos en corchetes y resaltados en gris –[texto de ejemplo]– deben ser diligenciados por la entidad. Excepcionalmente le corresponde al proponente consignar la información incluida en corchetes y resaltada en gris, como, por ejemplo, los formatos que requieren de la firma del proponente o su representante legal. De todos modos, en cada acápite que esté resaltado en gris la entidad tendrá la libertad de determinar la información que se diligenciará en los documentos tipo, de acuerdo con su necesidad y las instrucciones de los mismos documentos tipo.

### DECRETO 287 DE 2026 – Incidencia – Documentos tipo



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Esta situación resulta particularmente relevante teniendo en cuenta que, los documentos tipo, al fijar reglas uniformes para las entidades estatales sometidas al estatuto general de contratación de la administración pública y otros sujetos obligados a su aplicación, pueden convertirse en barreras estructurales de acceso cuando no incorporan enfoques diferenciales, afectando la participación de poblaciones históricamente excluidas.

### **DECRETO 287 DE 2026 – Documentos tipo – Licitación Pública – Selección abreviada de menor cuantía – Concurso de méritos – Requisitos habilitantes**

Desde el punto de vista jurídico, uno de los aspectos que exige la modificación de los documentos tipo de licitación pública, selección abreviada de menor cuantía y concurso de méritos en los sectores en los que estos han sido adoptados, corresponde a los requisitos habilitantes, los cuales han sido tradicionalmente diseñados bajo parámetros homogéneos que no consideran las condiciones particulares de los emprendimientos y empresas de personas con discapacidad. Tal como se señaló, el Decreto 287 de 2026 reconoce que la rigidez de estos requisitos puede impedir su participación efectiva, al punto de tornar inocuas otras medidas como el otorgamiento de puntajes adicionales. En consecuencia, los documentos tipo en las modalidades señaladas y en los sectores implementados, deben incorporar "(...) 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", de tal manera que se eliminen barreras de entrada injustificadas sin comprometer la idoneidad del contratista, en aplicación del principio de igualdad material.

### **DECRETO 287 DE 2026 – Documentos tipo – Licitación Pública – Concurso de méritos – Factores de evaluación**

De igual forma, resulta necesario ajustar los factores de evaluación para incluir el puntaje adicional previsto en el Decreto 287 de 2026, en favor de los empleadores de personas con discapacidad y de los emprendimientos y empresas conformados por esta población. Esto, considerando que el artículo 2.2.1.2.4.2.7.4 del Decreto 1082 de 2015, modificado por el artículo 1 del Decreto 287 de 2026 establece que "(...) en los procedimientos de licitación pública y concurso de méritos, las Entidades Estatales otorgaran un puntaje adicional máximo del dos por ciento (2%) del valor total de los puntos establecidos en los Pliegos de condiciones o documentos equivalentes" cuando se configuren las situaciones que allí se establecen, pero que "(...) 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 afecto de la evaluación de la oferta (...)".

### **DECRETO 287 DE 2026 – Documentos tipo – Ejecución contractual**

Adicionalmente, en cuanto a la ejecución contractual, el artículo 2.2.1.2.4.2.7.5 del



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Decreto 1082 de 2015, modificado por el artículo 1 del Decreto 287 de 2026, prevé la incorporación de condiciones especiales de sujeción orientadas a promover la inclusión laboral y la participación de personas con discapacidad y/o emprendimientos y empresas de estas personas. En consecuencia, los documentos tipo deben contemplar cláusulas contractuales específicas que desarrollen estas obligaciones, previa evaluación de oportunidad y conveniencia, permitiendo que la política pública de inclusión se materialice durante la ejecución del contrato.

Conforme con lo anterior, la implementación efectiva del Decreto 287 de 2026 depende de la incorporación integral y coherente de sus disposiciones en los documentos tipo por parte de la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, de manera que las acciones afirmativas previstas se traduzcan en transformaciones reales en el sistema de contratación pública y en la garantía del derecho a la igualdad material de las personas con discapacidad.

### DOCUMENTOS TIPO – Decreto 287 de 2026 – Aplicación

Considerando lo anterior, si bien es cierto que, el Decreto 287 de 2026 establece que rige a partir del día siguiente a su publicación, lo que determina su vigencia inmediata, su aplicación en el ámbito de los procesos sometidos a documentos tipo debe interpretarse de manera sistemática y armónica con el régimen legal que regula dichos instrumentos, esto es, lo señalado en el artículo 1 de la Ley 2022 de 2020 y su desarrollo reglamentario a través de cada una de las Resoluciones expedidas por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente mediante las cuales, se han implementados documentos tipo. En efecto, dado que los documentos tipo contienen de manera obligatoria los requisitos habilitantes, los factores de evaluación y los criterios de escogencia, las entidades estatales no cuentan con competencia para modificarlos o complementarlos de manera autónoma con el fin de incorporar directamente las disposiciones del Decreto en mención.

Permitir que cada entidad introduzca ajustes a los documentos tipo para dar aplicación inmediata al Decreto 287 de 2026 implicaría desconocer la competencia exclusiva atribuida por el legislador a la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente mediante la expedición de la Ley 2022 de 2020, así como la regla de inalterabilidad que rige estos documentos. Además, generaría una fragmentación del sistema de compra pública, afectando los principios de igualdad, transparencia y selección objetiva, en la medida en que procesos contractuales similares podrían regirse por condiciones distintas, dependiendo de la entidad que los adelante y la forma como incorporó las previsiones contenidas en el Decreto 287 de 2026 a los procesos de selección regidos por documentos tipo.

(...)

Adicionalmente, el propio Decreto 287 de 2026 en el artículo 1 que modifica el artículo 2.2.1.2.4.2.7.8 al Decreto 1082 de 2015, reconoce esta necesidad al disponer que la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente "(...) garantizará la adopción permanente de las acciones necesarias para que las medidas señaladas en esta subsección se incorporen a los documentos e instrumentos que genera", lo cual

## **FORMATO DE RESPUESTA PQRS**

confirma que la operatividad de dichas disposiciones en el ámbito de los documentos tipo depende de su desarrollo por parte de esta entidad.

Lo anterior es consecuente con lo dispuesto en el ABC del Decreto 0287 de 2026 "Contratación pública inclusiva para personas con discapacidad" en donde se establece que "La aplicación del Decreto 0287 de 2026 en los documentos tipo está sujeta a que Colombia Compra Eficiente realice los ajustes correspondientes en estos instrumentos", esto considerando que "(...) los documentos tipo requieren una adecuación técnica y normativa previa para incorporar las medidas del sistema de preferencias".

### **DOCUMENTOS TIPO – Decreto 287 de 2026 – Aplicación – Necesidad de modificación – Agencia Nacional de Contratación Pública**

En consecuencia, aunque de acuerdo con el artículo 2 del Decreto 287 de 2026, este "(...) rige a partir del día siguiente a su publicación (...)", su aplicación en los procesos contratación regidos por documentos tipo se encuentra condicionada a su incorporación formal en dichos instrumentos por parte de la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente. Así, solo a partir de dicha incorporación mediante la modificación a los documentos tipo, es posible garantizar una aplicación uniforme, coherente y jurídicamente válida de las medidas afirmativas previstas, sin desconocer la distribución de competencias establecida por el legislador ni la estructura normativa del sistema de compras y contratación pública.

En conclusión, la implementación de las disposiciones del Decreto 287 de 2026 en relación con los documentos tipo no puede realizarse de manera directa por las entidades estatales que obligatoriamente deben aplicarlos, sino que, requiere necesariamente su desarrollo e incorporación por parte de la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, en ejercicio de la competencia que le fue atribuida por la Ley 2022 de 2020, garantizando así la coherencia del sistema, el respeto por la jerarquía normativa y la efectividad de las medidas orientadas a la inclusión de las personas con discapacidad en el sistema de compras y contratación pública.

### **DOCUMENTOS TIPO – Decreto 287 de 2026 – Modificación – Colombia Compra Eficiente**

Finalmente, debe indicarse que, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente se encuentra trabajando en la incorporación de los criterios establecidos en el Decreto 287 de 2026 en los documentos tipo, lo que implica agotar el procedimiento previsto en la Resolución 160 de 2020 que establece el sistema para su revisión de estos documentos y la adopción de las modificaciones a que haya lugar mediante acto administrativo motivado.

Mediante el agotamiento de una serie de actuaciones que implican, el análisis del Decreto en comento desde un perspectiva técnica, financiera y jurídica, generar versiones previas para comentarios de ciudadanos, entidades y grupos de interés, respuesta a las



## **FORMATO DE RESPUESTA PQRS**

observaciones y un informe global, entre otras etapas, esta Agencia adoptará las modificaciones a los documentos tipo para adecuarlos al contenido del Decreto 287 de 2026 que modifica el 1082 de 2015. Este trabajo ya fue iniciado por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente y finalizará con la adopción del acto administrativo que modifica los documentos tipo luego de surtir el procedimiento señalado.

### **DOCUMENTOS TIPO – Inalterabilidad – Inserción de cláusulas**

En estos documentos, no resulta posible modificar o incluir cláusulas adicionales que no se encuentren expresamente permitidas, en virtud de la regla de inalterabilidad, incluso aquellas relacionadas con la inserción laboral de jóvenes. Sin embargo, la entidad contratante, en el marco de su autonomía y teniendo en cuenta la referida regla, puede revisar las disposiciones sobre criterios ambientales y sociales, particularmente, el numeral 4.2.4.2 "CRITERIO SOCIAL" del documento base de infraestructura social.

Allí, se establece que la entidad asignará cinco (5) puntos cuando el proponente se comprometa a vincular durante toda la ejecución del contrato un número determinado de personas que pertenezcan a alguno de los tipos poblacionales enlistados en el referido numeral.

A su vez, también puede revisar el Anexo Minuta del Contrato, en el cual se establecen las obligaciones a cargo del contratista, con algunas de ellas relacionadas con tipos poblacionales, que pueden ser diligenciadas en los términos allí indicados.

### **DOCUMENTOS TIPO DE INFRAESTRUCTURA SOCIAL – Criterios sociales y ambientales – Factor de sostenibilidad**

En este sentido, se incluyen tres (3) opciones que se aplican según unos rangos de cuantías de SMMLV en las cuales se enmarca el proceso de selección que se adelanta, y en cada una de ellas hay una serie de factores o criterios que el futuro contratista debe cumplir de acuerdo con estos rangos.

En síntesis, el proponente debe manifestar en el Formato 12A su compromiso de cumplir con cada uno de los componentes determinados para cada opción, de acuerdo con los rangos de SMMLV descritos en el documento base para cada una de ellas.

En las opciones planteadas, hay una diferenciación no solo en términos de los rangos de SMMLV por cada subsector, sino que, adicionalmente, para cada opción se deben aplicar el total de los criterios establecidos. Por ejemplo, para la opción 1, se deben cumplir los 4 criterios allí señalados; en la opción 2, se debe cumplir con 5 criterios, y para la opción 3, que es la que corresponde a procesos de selección con rangos de presupuesto oficial superiores, se le asigna el cumplimiento de 7 criterios.

[...]



## **FORMATO DE RESPUESTA PQRS**

Con respecto al Formato 12 – Factor de Sostenibilidad, aplicable a los procesos que se adelanten bajo la modalidad de Concurso de Méritos (Interventoría o Consultoría), hay que mencionar que en el numeral 4.3. Factor de Sostenibilidad, se incluyen los criterios que deben ser cumplidos por el futuro contratista, en el que se señala que:

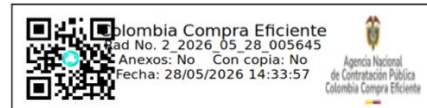
[...]

En este sentido y de igual manera que para Licitación Pública, el futuro contratista se debe comprometer con la suscripción del Formato indicado con el cumplimiento de la totalidad de los factores de sostenibilidad mencionados en dicho formato y en el numeral 4.3. del documento base.



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Bogotá D.C., 28 Mayo 2026



Señora  
**Sonia Alexandra Pulido Muñoz**  
Subdirectora Nacional Bienes (E)  
Fiscalía General de la Nación  
Bogotá, D.C.

### Concepto C – 639 de 2026

**Temas:** DOCUMENTOS TIPO – Inalterabilidad – Alcance / DECRETO 287 DE 2026 – Incidencia – Documentos tipo / DECRETO 287 DE 2026 – Documentos tipo – Licitación Pública – Selección abreviada de menor cuantía – Concurso de méritos – Requisitos habilitantes / DECRETO 287 DE 2026 – Documentos tipo – Licitación Pública – Concurso de méritos – Factores de evaluación / DECRETO 287 DE 2026 – Documentos tipo – Ejecución contractual / DOCUMENTOS TIPO – Decreto 287 de 2026 – Aplicación / DOCUMENTOS TIPO – Decreto 287 de 2026 – Aplicación – Necesidad de modificación – Agencia Nacional de Contratación Pública / DOCUMENTOS TIPO – Decreto 287 de 2026 – Modificación – Colombia Compra Eficiente / DOCUMENTOS TIPO – Inalterabilidad – Inserción de cláusulas / DOCUMENTOS TIPO DE INFRAESTRUCTURA SOCIAL – Criterios sociales y ambientales – Factor de sostenibilidad

**Radicación:** Respuesta a consultas acumuladas con radicados No. 1\_2026\_04\_20\_005268 y 1\_2026\_04\_20\_005269

Estimada señora Pulido Muñoz:



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

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 No. 469 del 2025 expedida por esta Entidad, la Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente– responde sus solicitudes de consultas acumuladas del 16 de abril de 2026, en la cual manifiesta lo siguiente:

### **“1. Sobre el Formato 12 – criterio ambiental y social en licitación de obra pública de infraestructura social institucional**

[...]

1.1. Si en el Formato 12 deben incorporarse de manera obligatoria la totalidad de los criterios ambientales previstos para la opción correspondiente, o si la Entidad conserva un margen de configuración para seleccionar únicamente aquellos criterios que resulten objetiva, razonable y técnicamente pertinentes y aplicables al proceso, en consideración al objeto, alcance, localización, forma de ejecución y condiciones particulares del proyecto.

1.2. Si, respecto del criterio consistente en “establecer y hacer seguimiento a un indicador de impacto ambiental adicional a los establecidos por norma”, la Entidad puede definir desde la etapa de estructuración cuál será el indicador específico objeto de evaluación, incorporándolo expresamente en el Formato 12 y en los demás documentos del proceso, de forma tal que todos los proponentes conozcan de manera previa el parámetro aplicable y formulen su metodología de medición y seguimiento en condiciones de igualdad y objetividad.

1.3. Teniendo en cuenta que algunos aspectos relacionados con la gestión integral de residuos, el manejo adecuado de materiales y la implementación de medidas ambientales mínimas suelen corresponder a obligaciones legales o técnicas básicas del contratista y, adicionalmente, pueden quedar incorporados como exigencias mínimas en el anexo técnico del proceso, se solicita precisar:

a) si tales criterios pueden ser utilizados igualmente como factores de asignación de puntaje en el Formato 12, bajo el entendido de que lo evaluable no sería el mero cumplimiento de una obligación mínima, sino la asunción de compromisos adicionales, verificables, medibles y superiores al estándar obligatorio; y

b) si, en caso de ser procedente, la Entidad puede complementar el criterio correspondiente mediante la fijación de metas, porcentajes o



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

umbrales mínimos de aprovechamiento, reutilización o reciclaje, a efectos de asegurar una evaluación objetiva y comparable de las ofertas.

1.4. Si, cuando por la naturaleza del proyecto no se contemple la instalación de campamentos externos o temporales, por tratarse de intervenciones sobre edificaciones existentes en operación, la Entidad puede excluir justificadamente el criterio correspondiente del Formato 12 por falta de pertinencia técnica, sin que ello implique desconocimiento del carácter obligatorio de los Documentos Tipo.

1.5. Cómo debe entenderse la asignación del puntaje asociado al componente ambiental, esto es, si el máximo puntaje se obtiene por el compromiso frente a cualquiera de los criterios previstos, o si corresponde a una sumatoria o combinación de varios compromisos ambientales concurrentes, de acuerdo con la estructura del formato aplicable.

1.6. Si resulta jurídicamente procedente incorporar, como criterio ambiental adicional o como parámetro de desarrollo del Formato 12, incentivos asociados al aprovechamiento, la circularidad o el uso eficiente de materiales, cuando estos cuenten con sustento en normativa territorial o sectorial aplicable al lugar de ejecución del proyecto, siempre que su inclusión respete la estructura de los Documentos Tipo y los principios de proporcionalidad, pertinencia y selección objetiva.

### **2. Sobre el factor social de calificación en licitación de obra pública de infraestructura social institucional**

[...]

2.1. Si, en aplicación de los principios de proporcionalidad, razonabilidad, planeación y necesidad, la Entidad puede modular o delimitar la forma de cumplimiento del factor social cuando existan condiciones objetivas de seguridad institucional que impidan asignar determinadas actividades del contrato a personal vinculado bajo este criterio, sin desnaturalizar el componente social previsto en los Documentos Tipo.

2.2. En caso de que no sea procedente excluir o modular dicho factor, si resulta jurídicamente viable que la Entidad precise en los documentos del proceso que la vinculación correspondiente deberá materializarse en actividades administrativas, logísticas, operativas de apoyo o de ejecución indirecta, que no impliquen acceso a zonas restringidas, información reservada o espacios de seguridad especial,



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

de manera que pueda armonizarse el cumplimiento del enfoque social con las necesidades de seguridad institucional propias de la Entidad.

2.3. Si la Entidad puede establecer en los documentos del proceso criterios objetivos para verificar la compatibilidad entre las labores asignadas al personal vinculado en desarrollo del factor social y las restricciones de ingreso o permanencia en determinadas sedes institucionales, a fin de asegurar que el componente social sea ejecutable, verificable y compatible con el riesgo y la naturaleza de la infraestructura intervenida.

### **3. Sobre el criterio de evaluación de Vinculación de personas en situación de discapacidad:**

De acuerdo con lo previsto en el artículo 2.2.1.2.4.2.7.4 del Decreto 1082 de 2015, modificado por el artículo 1 del Decreto 287 de 2026, en los procesos de licitación pública y concurso de méritos debe otorgarse un puntaje adicional de hasta el dos por ciento (2%) del total de los puntos establecidos en el pliego de condiciones o documento equivalente a los proponentes que acrediten la vinculación de personas con discapacidad.

En la medida en que esta disposición incide en la distribución general del puntaje del proceso, solicitamos se sirvan aclarar si la Entidad, para dar cumplimiento a dicho mandato normativo, puede ajustar la distribución de puntajes prevista en los Documentos Tipo.

### **4. Sobre los incentivos para la inserción laboral de jóvenes entre 18 y 28 años-Ley 2119 de 2021**

La Ley 2119 de 2021, en su artículo 8, dispone que en los procesos que se desarrollen dentro de las distintas modalidades de contratación pública las entidades públicas deben incorporar en los contratos cláusulas dirigidas a promover la inserción laboral o contractual de jóvenes entre los 18 y 28 años, profesionales o tecnólogos, siempre que las personas naturales o jurídicas que participen en dichos procesos estén obligadas a disponer de personal para la ejecución del objeto contractual. La misma disposición establece que el contratista deberá vincular a dicha población de forma inmediata y durante toda la ejecución del contrato, en un porcentaje no inferior al ocho por ciento (8%) del total del personal requerido para la ejecución contractual.

En ese entendido, y teniendo en cuenta que dentro de las condiciones previstas en los Documentos Tipo para la contratación de obra pública se exige un equipo mínimo de trabajo, solicitamos se sirva aclarar si la Entidad debe incorporar disposiciones orientadas al cumplimiento de



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

lo previsto en el artículo 8 de la Ley 2119 de 2021, aun cuando tal exigencia no se encuentre expresamente desarrollada en los Documentos Tipo.

### **5. Sobre el Formato 12 – factor de sostenibilidad en la interventoría de infraestructura social institucional**

[...]

5.1. Si en el Formato 12 aplicable a interventoría deben incluirse de manera obligatoria todos los criterios de sostenibilidad previstos en el documento estandarizado, o si la Entidad puede diligenciar únicamente aquellos que guarden relación objetiva, razonable y verificable con el alcance específico de la interventoría a contratar.

5.2. Si, tratándose de criterios vinculados con la gestión integral de residuos o con otras obligaciones que recaen materialmente sobre la ejecución de la obra y que ya se encuentran exigidas por la normativa o por el contrato principal, dichos criterios pueden operar válidamente como factores de puntaje en la interventoría bajo el entendido de que el valor agregado radica en la metodología de seguimiento, control, trazabilidad, reporte y verificación que proponga el interventor.

5.3. Si la Entidad puede precisar, al diligenciar el Formato 12 de interventoría, indicadores, metas mínimas o parámetros de seguimiento que permitan valorar de manera objetiva la propuesta del oferente, siempre que ello no altere la estructura esencial del Documento Tipo ni desconozca su carácter obligatorio.

### **SOLICITUD CONCRETA:**

Con fundamento en los interrogantes expuestos, solicitamos respetuosamente:

1. Emitir orientación y aclaración expresa frente a cada una de las inquietudes planteadas.
2. Precisar el alcance del margen de configuración que conserva la Entidad al diligenciar los formatos tipo relacionados con criterios ambientales, sociales, de sostenibilidad y de promoción de incorporación de criterios diferenciales para personas o población de espacial protección constitucional.
3. Indicar, de ser el caso, si existe doctrina, concepto, lineamiento, guía o criterio interpretativo expedido por esa Agencia que resulte aplicable a los supuestos aquí expuestos, en especial para proyectos de infraestructura social institucional y para la interventoría de este tipo de proyectos”.



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

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

Conforme lo expuesto, en aras de satisfacer el derecho fundamental de petición se resolverá su consulta dentro de los límites de la referida competencia consultiva, esto es, haciendo abstracción de las circunstancias particulares y concretas que menciona en las preguntas de la solicitud, pero haciendo unas consideraciones sobre las normas generales relacionadas con el problema jurídico de su consulta.

### 1. Problema planteado:

De acuerdo con el contenido de su solicitud, esta Agencia resolverá los siguientes problemas jurídicos:

- ¿Cuál es el alcance de la regla de inalterabilidad de los documentos tipo, particularmente, frente a posibilidad de ajustar o incluir cláusulas?
- ¿Cómo operan los criterios sociales y ambientales y el factor de sostenibilidad en los documentos tipo de infraestructura social?

### 2. Respuesta:

Se procederá a responder los interrogantes planteados de acuerdo con el orden de su petición:



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

*1.1. Si en el Formato 12 deben incorporarse de manera obligatoria la totalidad de los criterios ambientales previstos para la opción correspondiente, o si la Entidad conserva un margen de configuración para seleccionar únicamente aquellos criterios que resulten objetiva, razonable y técnicamente pertinentes y aplicables al proceso, en consideración al objeto, alcance, localización, forma de ejecución y condiciones particulares del proyecto.*

En respuesta a este punto, hay que indicar que para el documento base de licitación pública se señala, en relación con el "Formato 12 - CRITERIO AMBIENTAL Y SOCIAL":

*"La Entidad asignará un puntaje de quince (15) puntos al proponente que se comprometa a ofrecer alguno de los elementos que conforman el criterio ambiental y cinco (5) puntos al proponente que se comprometa a ofrecer alguno de los elementos que conforman el criterio social, para un total de veinte puntos por este concepto, como se desarrolla a continuación"*

De manera particular, para el numeral 4.2.4.1. "Criterios Ambientales" se indica:

*"La Entidad asignará un puntaje de quince (15) puntos al proponente que se comprometa a ofrecer alguno de los elementos que conforman el factor de sostenibilidad técnico ambiental, mediante la suscripción del Formato 12 A - Criterio ambiental, en el cual bajo la gravedad de juramento conste el compromiso que asume y el ofrecimiento realizado. Los ofrecimientos efectuados serán opcionales para los Proponentes que producto del análisis hecho se encuentren en la capacidad de materializarlos y cumplirlos, por lo que los Proponentes que no presenten el Formato 12 A- Criterio ambiental no serán acreedores de puntaje por este criterio."*

Adicionalmente, se precisa:

*"Para la acreditación del compromiso y asignación de puntaje el proponente deberá presentar el Formato 12 A- Criterio Ambiental, debidamente suscrito y bajo la gravedad de juramento conste el compromiso que en este sentido asume, de realizar las siguientes actividades: (...)"*



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

*[La entidad en este numeral según su presupuesto del proceso de selección deberá escoger una de las siguientes opciones, y eliminar las restantes] (...)*

En este sentido, se incluyen tres (3) opciones que se aplican según unos rangos de cuantías de SMMLV en las cuales se enmarca el proceso de selección que se adelanta, y en cada una de ellas hay una serie de factores o criterios que el futuro contratista debe cumplir de acuerdo con estos rangos.

En síntesis, el proponente debe manifestar en el Formato 12A su compromiso de cumplir con cada uno de los componentes determinados para cada opción, de acuerdo con los rangos de SMMLV descritos en el documento base para cada una de ellas.

En las opciones planteadas, hay una diferenciación no solo en términos de los rangos de SMMLV por cada subsector, sino que, adicionalmente, para cada opción se deben aplicar el total de los criterios establecidos. Por ejemplo, para la opción 1, se deben cumplir los 4 criterios allí señalados; en la opción 2, se debe cumplir con 5 criterios, y para la opción 3, que es la que corresponde a procesos de selección con rangos de presupuesto oficial superiores, se le asigna el cumplimiento de 7 criterios.

En conclusión, los proponentes deben indicar, con la suscripción del Formato 12, su compromiso de cumplir con el total de los criterios ambientales señalados para cada una de las opciones determinadas en el numeral 4.2.4.1. del Documento Base.

*1.2. Si, respecto del criterio consistente en "establecer y hacer seguimiento a un indicador de impacto ambiental adicional a los establecidos por norma", la Entidad puede definir desde la etapa de estructuración cuál será el indicador específico objeto de evaluación, incorporándolo expresamente en el Formato 12 y en los demás documentos del proceso, de forma tal que todos los proponentes conozcan de manera previa el parámetro aplicable y formulen su metodología de medición y seguimiento en condiciones de igualdad y objetividad.*

En respuesta a este planteamiento debe indicarse que no, toda vez que la entidad no puede estructurar este criterio o factor. En este sentido, hay que



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

considerar que el cumplimiento de estos criterios está dirigido a los eventuales contratistas, y en la ejecución de las obras el contratista adjudicatario debe *“Establecer, medir y hacer seguimiento a un indicador de impacto ambiental (...)”* y durante el proceso de selección, para ser acreedor del puntaje respectivo, los proponentes deben suscribir Formato 12.

Este criterio hace referencia a:

*“Establecer, medir y hacer seguimiento a un indicador de impacto ambiental adicional a los establecidos en el Plan de Manejo Ambiental - PMA y/o licencia ambiental y/o demás instrumentos definidos por la Normatividad y/o Autoridad Ambiental.*

*Nota 16: Es importante aclarar que esta opción es adicional a lo que pueda solicitarse en un permiso, plan de manejo o licencia ambiental. Es decir, es adicional al cumplimiento normativo y de obligaciones ambientales establecidos por la autoridad ambiental que corresponda.”*

En consecuencia, y bajo la regla de inalterabilidad de los Documentos Tipo expuesta en este concepto, la entidad no puede modificar los criterios ambientales establecidos en el numeral 4.2.4.1. del Documento Base.

*1.3. Teniendo en cuenta que algunos aspectos relacionados con la gestión integral de residuos, el manejo adecuado de materiales y la implementación de medidas ambientales mínimas suelen corresponder a obligaciones legales o técnicas básicas del contratista y, adicionalmente, pueden quedar incorporados como exigencias mínimas en el anexo técnico del proceso, se solicita precisar:*

*a) si tales criterios pueden ser utilizados igualmente como factores de asignación de puntaje en el Formato 12, bajo el entendido de que lo evaluable no sería el mero cumplimiento de una obligación mínima, sino la asunción de compromisos adicionales, verificables, medibles y superiores al estándar obligatorio; y*

*b) si, en caso de ser procedente, la Entidad puede complementar el criterio correspondiente mediante la fijación de metas, porcentajes o umbrales mínimos de aprovechamiento, reutilización o reciclaje, a efectos de asegurar una evaluación objetiva y comparable de las ofertas.*



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Para aclarar el presente punto, conviene indicar lo que el documento base incluye sobre el cumplimiento de este criterio:

*"Contar con un programa de reciclaje y gestión integral de residuos (ordinarios, aprovechables, orgánicos, residuos de aparatos eléctricos y electrónicos-RAEES), donde se establezcan de manera evidenciable a través de metas e indicadores, las medidas implementadas de reciclaje y/o reutilización de residuos y su adecuada gestión. Durante la ejecución del proyecto tendrá que presentar el documento "Programa de reciclaje y gestión integral de residuos", donde se evidencien las metas e indicadores, principalmente de reciclaje. "*

*"Asegurar la gestión adecuada de los residuos (ordinarios, aprovechables, residuos de aparatos eléctricos y electrónicos-RAEES) generados durante la prestación del servicio de obra en el marco de la normatividad vigente y aplicable, así como toda aquella que la modifique o la sustituya. Durante la ejecución del proyecto tendrá que entregar actas o documentos que evidencien la gestión de residuos efectuada durante la ejecución del contrato."*

En este aspecto, hay que indicar que el primer criterio hace referencia a la presentación de "(...) un programa de reciclaje y gestión integral de residuos (ordinarios, aprovechables, orgánicos, residuos de aparatos eléctricos y electrónicos-RAEES)", y el segundo criterio corresponde a "(...) la gestión adecuada de los residuos (...)". Ambos criterios deben ser adicionales a los establecidos en la normatividad ambiental vigente, sin dejar de lado la obligación en el cumplimiento de la normatividad que se relacione con cada uno de ellos, tal como se señala en el numeral 4.2.4.1. del documento base:

*"(...)*

*1. Las actividades derivadas del ofrecimiento realizado son adicionales a aquellas propias de la ejecución del Contrato de obra y del cumplimiento de las obligaciones impuestas por las autorizaciones, permisos, licencias ambientales, licencias de construcción, planes de manejo ambiental, planes de ordenamiento territorial, para el desarrollo de la obra. (...)"*



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Estos criterios se incorporan en el marco del Decreto 142 de 2023, que establece la necesidad de determinar la oferta más favorable independiente del valor de la misma, razón por la cual estos criterios son establecidos como factores de calidad y se les asigna un puntaje, como se puede ver en el numeral "4.2. Factor de Calidad" del documento base, y que se pondera de la siguiente manera:

| Concepto  | Puntaje |
|---|---------|
| La Entidad incluirá siempre estos criterios, de acuerdo con el numeral 4.2.4<br>(i) Criterio ambiental (15)<br>(ii) Criterio Social (5) | 20      |

La entidad no puede modificar y/o complementar ninguno de los criterios definidos en cada una de las opciones establecidas en el numeral 4.2.4.1. del Documento Base. Como ya se indicó, le corresponde a los proponentes, durante el proceso de selección, indicar con la suscripción del Formato 12 su compromiso de cumplir con cada uno de los criterios, en el evento de ser adjudicatarios del contrato respectivo para el proceso de selección.

*1.4. Si, cuando por la naturaleza del proyecto no se contemple la instalación de campamentos externos o temporales, por tratarse de intervenciones sobre edificaciones existentes en operación, la Entidad puede excluir justificadamente el criterio correspondiente del Formato 12 por falta de pertinencia técnica, sin que ello implique desconocimiento del carácter obligatorio de los Documentos Tipo.*

El criterio señalado establece:

*"Usar durante la ejecución de las obras, en las zonas de campamentos y/o frentes de obra, fuentes de energía renovables, eficientes y/o energías alternativas; por ejemplo, paneles solares, iluminación LED, entre otras, garantizando la adecuada utilización y disposición de los recursos empleados".*

Este factor se refiere al uso de fuentes de energía renovables, eficientes y/o alternativas, que puedan ser usadas no solo en zonas de campamento,



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

sino que adicionalmente se puedan dar en las diferentes frentes de ejecución de las obras. En la descripción del criterio se presentan como ejemplos el uso de paneles solares o iluminación tipo LED, sin embargo, se indica que pueden abarcar otros tipos, por lo cual se incluye la expresión "entre otras". En este contexto, le corresponde al futuro contratista determinar, en el marco del objeto y alcance del contrato que se ejecute, qué fuentes alternas podrían usarse de manera que se garantice el cumplimiento de este factor de calidad.

*1.5. Cómo debe entenderse la asignación del puntaje asociado al componente ambiental, esto es, si el máximo puntaje se obtiene por el compromiso frente a cualquiera de los criterios previstos, o si corresponde a una sumatoria o combinación de varios compromisos ambientales concurrentes, de acuerdo con la estructura del formato aplicable.*

Debe señalarse que el documento base, en el numeral 4.2. "Factor de Calidad", determina escoger cualquiera de las siguientes alternativas relacionadas con: (i) *implementación del programa de gerencia de proyectos;* (ii) *disponibilidad y condiciones funcionales de la maquinaria de obra;* (iii) *presentación de un plan de calidad;* la selección se hace a partir de lo referido en el mismo documento, que indica que: "La Entidad debe elegir una o algunas de las siguientes opciones, de acuerdo con la justificación consignada en el estudio del sector, estudios y documentos previos", y en donde adicionalmente se señala:

*"[De acuerdo con las características del objeto a contratar y con el principio de proporcionalidad y razonabilidad la Entidad debe elegir una o varias de las opciones previstas para otorgar el puntaje del factor de calidad. En todo caso, la distribución del puntaje asignado no puede ser superior a 10 puntos y la Entidad no podrá incluir criterios, documentos, compromisos o aspectos distintos a los señalados]. (Subrayado fuera de texto).*

Con lo anterior, se debe precisar que esta aplicación de puntaje se otorga para un máximo de 10 puntos en cualquiera de los eventos, es decir, si se escoge uno o varios factores, o si se establecen los tres componentes, y se distribuirá en cada uno de ellos, e igualmente, si escoge un solo factor se otorgarán 10 puntos.



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Además, se señala la asignación de 20 puntos distribuidos en 15 puntos por el criterio ambiental y 5 puntos por criterio social. De esta forma, se deben otorgar los puntos al proponente que se comprometa a ofrecer los elementos que conforman cada una de las opciones que hacen parte del criterio ambiental y cinco (5) puntos al proponente que se comprometa a ofrecer los elementos que conforman el criterio social.

Es importante resaltar que se consideran tres opciones para el criterio ambiental, así:

1. Opción 1: Para Procesos de Contratación cuyo Presupuesto Oficial se enmarque en los dos primeros rangos establecidos en las matrices de experiencia de cada Subsector.
2. Opción 2: Para Procesos de Contratación cuyo Presupuesto Oficial se enmarque en los terceros y cuartos rangos establecidos en las matrices de experiencia de cada Subsector.
3. Opción 3: Para Procesos de Contratación cuyo Presupuesto Oficial se enmarque en el quinto y último rango establecido en las matrices de experiencia de cada Subsector.

Y para cada una de estas opciones se determina el cumplimiento de unos criterios, por ejemplo: para la opción 1, se establecen cuatro factores; para la opción 2 cinco factores, y para la opción 3 siete factores o criterios.

En síntesis, el oferente que quiera que se le otorgue el puntaje por los criterios ambientales, debe diligenciar el Formato 12. En este documento se debe comprometer, en caso de resultar adjudicatario, a cumplir con la totalidad de los factores o criterios que se definieron en el numeral 4.2.4.1. del documento base para cada una de las opciones. Por ejemplo, si un proceso de selección de construcción de vivienda se enmarca en un rango de cuantías mayores o superiores a 5.001 SMMLV, le corresponderá aplicar la opción 3, y en este sentido en el Formato 12 se debe comprometer al cumplimiento de los siete aspectos relacionados para esta opción.

*1.6. Si resulta jurídicamente procedente incorporar, como criterio ambiental adicional o como parámetro de desarrollo del Formato 12, incentivos asociados al aprovechamiento, la circularidad o el uso eficiente de materiales, cuando estos cuenten con sustento en normativa territorial o sectorial aplicable al*



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

*lugar de ejecución del proyecto, siempre que su inclusión respete la estructura de los Documentos Tipo y los principios de proporcionalidad, pertinencia y selección objetiva.*

Como ya se ha mencionado, los criterios ambientales que deben ser cumplidos por los contratistas adjudicatarios de los procesos de selección son los que se establecen para cada una de las opciones contenidas en el numeral 4.2.4.1 del documento base. En concordancia con esto, debe ser asumido su compromiso de implementar los criterios con la suscripción del Formato 12, lo cuales no pueden ser modificados o alterados en virtud de la regla de inalterabilidad de los pliegos tipo.

*2.1. Si, en aplicación de los principios de proporcionalidad, razonabilidad, planeación y necesidad, la Entidad puede modular o delimitar la forma de cumplimiento del factor social cuando existan condiciones objetivas de seguridad institucional que impidan asignar determinadas actividades del contrato a personal vinculado bajo este criterio, sin desnaturalizar el componente social previsto en los Documentos Tipo.*

*2.2. En caso de que no sea procedente excluir o modular dicho factor, si resulta jurídicamente viable que la Entidad precise en los documentos del proceso que la vinculación correspondiente deberá materializarse en actividades administrativas, logísticas, operativas de apoyo o de ejecución indirecta, que no impliquen acceso a zonas restringidas, información reservada o espacios de seguridad especial, de manera que pueda armonizarse el cumplimiento del enfoque social con las necesidades de seguridad institucional propias de la Entidad.*

*2.3. Si la Entidad puede establecer en los documentos del proceso criterios objetivos para verificar la compatibilidad entre las labores asignadas al personal vinculado en desarrollo del factor social y las restricciones de ingreso o permanencia en determinadas sedes institucionales, a fin de asegurar que el componente social sea ejecutable, verificable y compatible con el riesgo y la naturaleza de la infraestructura intervenida.*

Respondiendo a los puntos anteriores, hay que señalar que los criterios sociales indicados en el numeral 4.2.4.2. del documento base, están referidos



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

a la vinculación para toda la ejecución del contrato de persona(s) que pertenezca(n) a alguno de los tipos de población vulnerable, definidos como: a) *Mujer Cabeza de Familia*, b) *Mujer Víctima de Violencia Intrafamiliar*, c) *Persona que no sean beneficiarios de la pensión de vejez, familiar o de sobrevivencia y que hayan cumplido el requisito de edad de pensión establecido en la ley*, d) *Persona perteneciente a población indígena, negra, afrocolombiana, raizal, palanquera, Rrom o gitana*. e) *Persona en proceso de reintegración o reincorporación, y miembros o exmiembros de la fuerza pública comparecientes ante la Jurisdicción Especial para la Paz- JEP*, f) *Persona pospenada, o aquellas personas que se encuentren cumpliendo pena con permiso de trabajo, libertad condicional o suspensión provisional de pena con autorización de trabajo*, g) *Víctima de conflicto armado*, h) *Sujetos de especial protección constitucional* e i) *En condición de pobreza extrema*.

La entidad, en este numeral, debe incluir el número de personas que vinculará en cumplimiento de este criterio, según el presupuesto oficial del proceso de selección. En tal sentido, se señala que se debe escoger una de las opciones, y eliminar las que no correspondan:

| Subsector   | Rango De Cuantía             | Número de personas |
|---|------------------------------|--------------------|
| Educativo, Salud, Cultura, recreación y deporte, Institucional y vivienda | Entre 0 y 1,500 SMMLV        | 1                  |
|   | Entre 1.501 y 18.000 SMMLV   | 2                  |
|   | Entre 8.001 y 10.000 SMMLV   | 3                  |
|   | Mayor o igual a 10.001 SMMLV | 4                  |

Como garantía de cumplimiento, durante la ejecución de las obras le corresponde al interventor y/o supervisor verificar este compromiso, aportando el contrato laboral o documento que soporte la vinculación y planillas de aportes a seguridad social de la persona o personas vinculadas en cumplimiento de este aspecto.



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Por otra parte, hay que señalar que no se considera que la aplicación de este criterio pueda generar aspectos sobre los cuales la entidad que adelante el proceso de selección considere como no viable su inclusión, toda vez que el documento base señala de manera clara la manera en que se aplicará, y, adicionalmente, las opciones de vinculación de personal para los grupos poblacionales que se consideran sujetos de especial protección constitucional son amplias, lo cual implica un margen importante para el cumplimiento de este aspecto.

En lo que hace referencia a las funciones o roles que tendrán estas personas durante la ejecución de las obras, le corresponde determinarlas al contratista que las ejecutará de acuerdo con el alcance de las intervenciones y el perfil de la(s) persona(s) que contratará en cumplimiento del criterio señalado.

### *3. Sobre el criterio de evaluación de Vinculación de personas en situación de discapacidad:*

Al respecto, como ya se indicó, en virtud de la regla de inalterabilidad de los pliegos tipo, la implementación de las disposiciones del Decreto 287 de 2026 en relación con los documentos tipo no puede realizarse de manera directa por las entidades estatales que obligatoriamente deben aplicarlos, sino que, requiere necesariamente su desarrollo e incorporación por parte de la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, en ejercicio de la competencia que le fue atribuida por la Ley 2022 de 2020, garantizando así la coherencia del sistema, el respeto por la jerarquía normativa y la efectividad de las medidas orientadas a la inclusión de las personas con discapacidad en el sistema de compras y contratación pública.

### *4. Sobre los incentivos para la inserción laboral de jóvenes entre 18 y 28 años- Ley 2119 de 2021*

De acuerdo con lo precisado en este concepto, no resulta posible modificar o incluir cláusulas adicionales que no se encuentren expresamente permitidas, en virtud de la regla de inalterabilidad, incluso aquellas relacionadas con la inserción laboral de jóvenes. Sin embargo, la entidad contratante, en el marco de su autonomía y teniendo en cuenta la referida



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

regla, puede revisar las disposiciones sobre criterios ambientales y sociales, particularmente, el numeral 4.2.4.2 "CRITERIO SOCIAL" del documento base de infraestructura social.

Allí, se establece que la entidad asignará cinco (5) puntos cuando el proponente se comprometa a vincular durante toda la ejecución del contrato un número determinado de personas que pertenezcan a alguno de los tipos poblacionales enlistados en el referido numeral.

A su vez, también puede revisar el Anexo Minuta del Contrato, en el cual se establecen las obligaciones a cargo del contratista, con algunas de ellas relacionadas con tipos poblaciones, que pueden ser diligenciadas en los términos allí indicados.

*5.1. Si en el Formato 12 aplicable a interventoría deben incluirse de manera obligatoria todos los criterios de sostenibilidad previstos en el documento estandarizado, o si la Entidad puede diligenciar únicamente aquellos que guarden relación objetiva, razonable y verificable con el alcance específico de la interventoría a contratar.*

*5.2. Si, tratándose de criterios vinculados con la gestión integral de residuos o con otras obligaciones que recaen materialmente sobre la ejecución de la obra y que ya se encuentran exigidas por la normativa o por el contrato principal, dichos criterios pueden operar válidamente como factores de puntaje en la interventoría bajo el entendido de que el valor agregado radica en la metodología de seguimiento, control, trazabilidad, reporte y verificación que proponga el interventor.*

*5.3. Si la Entidad puede precisar, al diligenciar el Formato 12 de interventoría, indicadores, metas mínimas o parámetros de seguimiento que permitan valorar de manera objetiva la propuesta del oferente, siempre que ello no altere la estructura esencial del Documento Tipo ni desconozca su carácter obligatorio.*

Con respecto al Formato 12 – Factor de Sostenibilidad, aplicable a los procesos que se adelanten bajo la modalidad de Concurso de Méritos (Interventoría o Consultoría), hay que mencionar que en el numeral 4.3. Factor de Sostenibilidad, se incluyen los criterios que deben ser cumplidos por el futuro contratista, en el que se señala que:



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

“La Entidad asignará un (1) punto al Proponente que se comprometa con el diligenciamiento del “Formato 12 – Factor de sostenibilidad”, y se comprometa con los siguientes aspectos: (...)”

En este sentido y de igual manera que para Licitación Pública, el futuro contratista se debe comprometer con la suscripción del Formato indicado con el cumplimiento de la totalidad de los factores de sostenibilidad mencionados en dicho formato y en el numeral 4.3. del documento base.

### 3. Razones de la respuesta:

Lo anterior se sustenta en las siguientes consideraciones:

i. Todas las resoluciones<sup>1</sup> expedidas por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, mediante las cuales se adoptaron los documentos tipo, consagran la regla de la inalterabilidad. Esta prohibición consiste en que las entidades estatales no pueden incluir o modificar en los *Documentos del Proceso* las condiciones habilitantes, los factores técnicos y económicos de escogencia y los sistemas de ponderación distintos a los señalados en los documentos tipo. En consecuencia, las condiciones establecidas en los documentos tipo son de obligatorio cumplimiento para las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública que adelanten procesos que deban regirse por su contenido, y no pueden variarse los requisitos fijados en ellos. Por lo tanto, las entidades estatales, al realizar sus procedimientos de selección, solo podrán modificarlos en los aspectos en que los documentos tipo lo permitan.

El fundamento legal vigente de la regla de la inalterabilidad está en el artículo 1 de la Ley 2022 de 2020, según el cual “(...) serán de obligatorio cumplimiento en la actividad contractual de todas las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública”. Pero eso no

---

<sup>1</sup> En cuanto a las resoluciones vigentes, dicha regla se observa en el artículo 3 de las Resoluciones 248 de 2020, 249 de 2020, 269 de 2020, 219 de 2021, 220 de 2021, 392 de 2021, 454 de 2021, 333 de 2022, 358 de 2023, 798 de 2023, 456 de 2024, 463 de 2024, 464 de 2024, 725 de 2024, 726 de 2024, entre otras.



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

significa que antes no rigiera, pues así también lo disponía el artículo 4 de la Ley 1882 de 2018. Por vía reglamentaria, también quedó consignado en su momento el carácter inmodificable de los pliegos tipo en el artículo 1 de los Decretos 342 de 2019, Decreto 2096 de 2019 y 594 de 2020, que adicionaron, respectivamente, los artículos 2.2.1.2.6.1.4, 2.2.1.2.6.2.3 y 2.2.1.2.6.3.4 al Decreto 1082 de 2015. En esta línea, las entidades públicas deberán sujetarse de forma irrestricta a las reglas establecidas en los documentos tipo, dispuestas en las diferentes resoluciones expedidas por la Agencia, por lo que no pueden hacer excepciones bajo una supuesta discrecionalidad a estas reglas que son obligatorias.

La inalterabilidad de los documentos tipo es una manifestación en mayor grado de las potestades regladas, lo cual implica una reducción de la discrecionalidad de la Administración en el momento de tomar una decisión en el proceso de contratación<sup>2</sup>. Cada entidad pública sujeta a los documentos tipo deberá hacer una aplicación o constatación irrestricta de las reglas y condiciones dispuestas en estos, salvo que las mismas posibilitan la discrecionalidad en determinados aspectos.

Además, las entidades estatales deben garantizar el *principio de economía*, del cual se desprende que no pueden exigir documentos o requisitos más allá de los que permitan la Constitución, la ley y los reglamentos. Este postulado ha sido recogido no solo en la contratación estatal<sup>3</sup> sino además en la

---

<sup>2</sup> En torno a las potestades regladas, García de Enterría y Ramón Fernández manifiestan: “El ejercicio de las potestades regladas reduce a la Administración a la constatación (ascertamiento, en el expresivo concepto italiano) del supuesto de hecho legalmente definido de manera completa y aplicar en presencia del mismo lo que la propia Ley ha determinado también agotadoramente [...] La decisión en que consista el ejercicio de la potestad es obligatoria en presencia de dicho supuesto y su contenido no puede ser configurado libremente por la Administración, sino que ha de limitarse a lo que la propia Ley ha previsto sobre ese contenido de modo preciso y completo” (GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo; y RAMÓN FERNÁNDEZ, Tomas. Curso de derecho administrativo. Tomo I. Madrid: Civitas, 1997. pp. 444-445).

<sup>3</sup> El artículo 25, numeral 1º de la Ley 80 de 1993 establece que “En las normas de selección y en los pliegos de condiciones para la escogencia de contratistas, se cumplirán y establecerán los procedimientos y etapas estrictamente necesarios para asegurar la selección objetiva de la propuesta más favorable. Para este propósito, se señalarán términos preclusivos y perentorios para las diferentes etapas de la selección y las autoridades darán impulso oficioso a las actuaciones”.

## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

normativa antitrámites<sup>4</sup>; pues se inscribe dentro de la tendencia de simplificación y racionalización de los procedimientos administrativos. De ahí que cuando las autoridades solicitan la entrega de documentación innecesaria, desconocen el principio de economía.

Otro aspecto sobre el principio de inalterabilidad que debe destacarse es que, sin mínimos inalterables, los documentos tipo, estándar o normalizados, sencillamente, perderían sus características. Bajo riesgo de señalar una obviedad, se debe decir que la definición del término estándar es “Que sirve como tipo, modelo, norma, patrón o referencia”<sup>5</sup>. Si las autoridades pudiesen agregar, eliminar o modificar todos y cada uno de los aspectos contenidos en los pliegos tipo, estos documentos, llanamente, no podrían ser llamados pliegos tipo.

De otra parte, a la luz de los objetivos perseguidos, si la normativa permitiera la alteración de todo el documento tipo, sería imposible verificar en la práctica las ventajas perseguidas por el legislador. Así, por ejemplo, si cada autoridad pudiese rediseñar por completo el documento, la transparencia del sistema de compras públicas no sería mayor con la introducción de la estandarización de documentos. De similar manera, bajo la hipótesis de trabajo referida, las entidades podrían modificar todo el contenido del pliego, retornando a una de las prácticas que se buscó eliminar: la elaboración de “pliegos sastre”, que eliminan la competencia. En ese orden, si se permite ilimitadamente introducir ajustes, las entidades estatales podrían reintroducir los sesgos interpretativos incorrectos que se buscó erradicar con la introducción de la herramienta analizada.

Con base en lo dicho, se observa con toda claridad la necesidad de que existan unos mínimos inalterables que permitan, de un lado, que los pliegos tipo

---

<sup>4</sup> En efecto, el artículo 5 del Decreto 019 de 2012 prevé lo siguiente: “Las normas de procedimiento administrativo deben ser utilizadas para agilizar las decisiones; los procedimientos se deben adelantar en el menor tiempo y con la menor cantidad de gastos de quienes intervienen en ellos; las autoridades administrativas y los particulares que cumplen funciones administrativas no deben exigir más documentos y copias que los estrictamente necesarios, ni autenticaciones ni notas de presentación personal sino cuando la ley lo ordene en forma expresa, o tratándose de poderes especiales. En tal virtud, las autoridades deberán proceder con austeridad y eficiencia, optimizar el uso del tiempo y de los demás recursos, procurando el más alto nivel de calidad en sus actuaciones y la protección de los derechos de las personas”.

<sup>5</sup> Diccionario de la Real Academia Española, versión online disponible en: <https://dle.rae.es/est%C3%A1ndar>, consultado el 23 de abril de 2026.



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

sean propiamente tales y, del otro, que se garanticen los fines expresamente perseguidos por el legislador con su introducción al ordenamiento nacional.

No obstante, la parte introductoria de los documentos base de los documentos tipo disponen que los aspectos incluidos en corchetes y resaltados en gris –[texto de ejemplo]– deben ser diligenciados por la entidad. Excepcionalmente le corresponde al proponente consignar la información incluida en corchetes y resaltada en gris, como, por ejemplo, los formatos que requieren de la firma del proponente o su representante legal. De todos modos, en cada acápite que esté resaltado en gris la entidad tendrá la libertad de determinar la información que se diligenciará en los documentos tipo, de acuerdo con su necesidad y las instrucciones de los mismos documentos tipo.

Debe indicarse que, la regla de inalterabilidad que recae sobre los documentos tipo, también se encuentra consagrada de forma expresa en el documento base. Así, en el aparte sobre las normas de interpretación del pliego de condiciones, el literal I del numeral 1.17 del pliego tipo de los documentos tipo de licitación de obra pública de infraestructura social dispone lo siguiente: *"Los Documentos Tipo son inalterables y no se podrán incluir o modificar los Anexos, Formatos y Formularios, ni exigir soportes o requisitos adicionales; salvo cuando se permita en forma expresa, es decir, en los aspectos incluidos en corchetes y resaltados en gris"*.

En suma, la regla general frente la aplicación de los documentos tipo es su inalterabilidad, y no podrán incluirse o modificarse en los documentos del proceso las condiciones habilitantes, los factores técnicos y económicos de escogencia y los sistemas de ponderación distintos a los señalados en los documentos tipo. En tal sentido, estos solo se podrán modificar respecto a aquellos contenidos que el mismo documento tipo lo permita.

Esta regla de inalterabilidad *también aplica a los formatos, formularios, anexos y matrices* implementados junto con el "Documento Base", los cuales deben usarse en el procedimiento de contratación. Estos, al igual que el "Documento Base", contienen apartes entre corchetes y resaltados en gris, los cuales deben ser diligenciados por la entidad, al igual que otros aspectos relativos a información que debe ser completada por los oferentes al hacer uso del formato.



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Con todo, la regla de inalterabilidad de los documentos tipo debe armonizarse con principios de orden constitucional, especialmente con el de prevalencia del derecho sustancial, consagrado en el artículo 228 de la Constitución Política. La interpretación armónica de tales principios, a juicio de la Agencia Nacional de Contratación Pública, impide que la entidad que adelanta el proceso contractual le rinda culto a las "formas", pues, en últimas, el deber que le asiste es el de tener en cuenta y aplicar los aspectos sustanciales de los documentos tipo, sin distingo de la formalidad de la que se sirva para ello los actores de la contratación pública.

En relación con el principio constitucional *sub examine*, la Corte Constitucional explica que "(...) por disposición del artículo 228 Superior, las formas no deben convertirse en un obstáculo para la efectividad del derecho sustancial, sino que deben propender por su realización. Es decir, que las normas procesales son un medio para lograr la efectividad de los derechos subjetivos y no fines en sí mismas"<sup>6</sup>.

El carácter inalterable de los documentos tipo no puede, por tanto, hacerse extensivo a los aspectos meramente formales de tales documentos, esto es, el tamaño y tipo de letra, las márgenes o las expresiones que pretenden hacer más comprensible el documento, como es el caso de aquellas que informan que una expresión larga será referida con otra similar pero más corta. Lo anterior considerando que estos aspectos en nada afectan la aplicación y alcance de los documentos tipos, es decir, no afectan su contenido esencial y, mucho menos, las obligaciones, deberes y derechos que se derivan para las partes contratantes.

ii. De acuerdo con la memoria justificativa del Decreto 287 del 19 de marzo de 2026<sup>7</sup>, históricamente las Personas con Discapacidad han enfrentado mayores tasas de desempleo y barreras de acceso al mercado. Aunque leyes previas como la Ley 1618 de 2013, ordenaban un sistema de preferencias para estas personas, la regulación anterior –el Decreto 392 de 2018–, se limitaba a medidas aisladas

---

<sup>6</sup> Cita tomada de la providencia del 20 de febrero de 2020, dictada por el Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección A, dentro del expediente 47001-23-33-000-2018-00035-01 (63.854), cuya ponente fue Marta Nubia Velásquez Rico.

<sup>7</sup> 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, Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación.



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

de puntaje que no garantizaban una participación equitativa desde el inicio de los procesos contractuales. Esto fue ratificado por el Consejo de Estado<sup>8</sup> que mediante una acción de cumplimiento declaró el incumplimiento del deber de reglamentar integralmente el artículo 13 de la Ley 1618 de 2013 y ordenó al Gobierno Nacional expedir la regulación necesaria para hacer efectivo el sistema de preferencias en favor de las personas con discapacidad, sus emprendimientos y empresas que las contratan.

En este sentido, la parte considerativa del Decreto 287 de 2026, indica que la Ley Estatutaria 1618 del 2013 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 2018<sup>9</sup>, mediante el cual se adicionan 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 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

---

<sup>8</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, del 12 de diciembre de 2024 (Rad. 05001-23-33-000-2024-00847-01, M.P. Omar Joaquín Barreto Suárez).

<sup>9</sup> "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

discapacidad en su planta de personal. Sin embargo, de acuerdo con la parte considerativa del Decreto 287 de 2026 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, reglamenta los numerales 7 y 8 del artículo 13 de la Ley Estatutaria 1618 del 2013, en la medida en que establece los sistemas de preferencias a los que hacen referencia dichos numerales, pero los reduce 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, de acuerdo con la parte motiva del Decreto 287 de 2026 "(...) se omite 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 carece de reglamentación concreta sobre los aspectos señalados, que no fueron cubiertos por las disposiciones que para el efecto desarrolló el Decreto 392 del 26 de febrero de 2018. Por lo tanto, mediante la expedición del mencionado decreto, en aplicación directa de la Constitución Política y para que exista una igualdad material para las personas con discapacidad, este 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:

i). 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.

ii). 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 de Contratación, para promover condiciones efectivas de igualdad para estas



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

personas, corregir barreras estructurales de acceso y fomentar su participación como proponentes, contratistas o integrantes de la cadena de valor.

iii). 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.

iv). El artículo 1, modifica el 2.2.1.2.4.2.7.2. del Decreto 1082 de 2015. De esta forma, se consagra que, en la planeación contractual, las Entidades Estatales deben implementar acciones concretas 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.

v). 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"<sup>10</sup>.

vi). El artículo 1, modifica el artículo 2.1.2.4.2.7.4 del Decreto 1082 de 2015. Así, se 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 entidades estatales, cuando se configuren las situaciones previstas en ese

---

<sup>10</sup> Parte considerativa del Decreto 287 de 2026.

## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

artículo.

vii). 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.

viii). 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.

ix). 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.

Finalmente, el artículo 2 del Decreto 287 de 2026 establece las vigencias y derogatorias, en los siguientes términos: “El presente Decreto rige a partir del día siguiente a su publicación, modifica los artículos 2.2.1.2.4.2.6., 2.2.1.2.4.2.7. Y 2.2.1.2.4.2.8. de 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, Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación, y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias”.

iii. De acuerdo con el desarrollo del numeral precedente, la expedición del Decreto 287 de 2026 introduce un conjunto de prerrogativas dirigidas a garantizar la igualdad material de las personas con discapacidad, en desarrollo de la Ley 1618 de 2013 y del mandato constitucional de no discriminación, lo que impone la necesidad de una adecuación de los documentos tipo expedidos por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente.

Esta situación resulta particularmente relevante teniendo en cuenta que, los documentos tipo, al fijar reglas uniformes para las entidades estatales sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

otros sujetos obligados a su aplicación, pueden convertirse en barreras estructurales de acceso cuando no incorporan enfoques diferenciales, afectando la participación de poblaciones históricamente excluidas.

Desde el punto de vista jurídico, uno de los aspectos que exige la modificación de los documentos tipo de licitación pública, selección abreviada de menor cuantía y concurso de méritos en los sectores en los que estos han sido adoptados, corresponde a los requisitos habilitantes, los cuales han sido tradicionalmente diseñados bajo parámetros homogéneos que no consideran las condiciones particulares de los emprendimientos y empresas de personas con discapacidad. Tal como se señaló, el Decreto 287 de 2026 reconoce que la rigidez de estos requisitos puede impedir su participación efectiva, al punto de tornar inocuas otras medidas como el otorgamiento de puntajes adicionales. En consecuencia, los documentos tipo en las modalidades señaladas y en los sectores implementados, deben incorporar "(...) 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"<sup>11</sup>, de tal manera que se eliminen barreras de entrada injustificadas sin comprometer la idoneidad del contratista, en aplicación del principio de igualdad material.

Así, los documentos tipo de licitación pública, selección abreviada de menor cuantía y concurso de méritos deben ser modificados por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente para incluir la reciente modificación al artículo 2.2.1.2.4.2.7.3 del Decreto 1082 de 2015. Lo

---

<sup>11</sup> Artículo 2.2.1.2.4.2.7.3. del Decreto 1082 de 2015, modificado por el artículo 1 del Decreto 287 de 2026: "Incorporación de criterios habilitantes diferenciales en favor de los emprendimientos y empresas de personas con discapacidad. En los procesos de licitación pública, selección abreviada y concurso de méritos, así como en los procesos competitivos adelantados por entidades no sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, 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.

Estos requisitos deberán estructurarse garantizando el cumplimiento adecuado del objeto contractual, teniendo en cuenta el alcance de las obligaciones y el principio de proporcionalidad. En desarrollo de lo anterior, se deberán establecer condiciones habilitantes diferenciadas o ajustadas que, sin comprometer los fines del contrato, faciliten el acceso de los emprendimientos y empresas de personas con discapacidad.

(...)"



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

anterior implica que, además de los requisitos habilitantes diferenciales previstos para Mipymes y emprendimientos y empresas de mujeres, se incluyan los dispuestos en el Decreto 287 de 2026 en favor de los emprendimientos y empresas de personas con discapacidad.

De igual forma, resulta necesario ajustar los factores de evaluación para incluir el puntaje adicional previsto en el Decreto 287 de 2026, en favor de los empleadores de personas con discapacidad y de los emprendimientos y empresas conformados por esta población. Esto, considerando que el artículo 2.2.1.2.4.2.7.4 del Decreto 1082 de 2015, modificado por el artículo 1 del Decreto 287 de 2026, establece que "(...) en los procedimientos de licitación pública y concurso de méritos, las Entidades Estatales otorgaran un puntaje adicional máximo del dos por ciento (2%) del valor total de los puntos establecidos en los Pliegos de condiciones o documentos equivalentes" cuando se configuren las situaciones que allí se establecen, pero que "(...) 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 afecto de la evaluación de la oferta (...)".

Esta incorporación debe realizarse de manera estandarizada en los documentos tipo de licitación pública y concurso de méritos en los sectores en los que estos han sido adoptados por parte de la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente, considerando que, actualmente en estos se señala como factor de ponderación un puntaje máximo de un (1) punto por la vinculación de personas con discapacidad, evento este que, con la modificación realizada por el Decreto 287 de 2026, debe ajustarse.

De esta forma, la modificación del artículo 1 del Decreto 287 de 2026 al artículo 2.2.1.2.4.2.7.4 del Decreto 1082 de 2015, incide en el ajuste del puntaje que se otorga en los documentos tipo de licitación pública y concurso de méritos por la incorporación de personas con discapacidad, en donde, además, se amplía el ámbito de aplicación a emprendimientos y empresas de personas con discapacidad. A su vez, la modificación señalada incide en el formato que actualmente se encuentra previsto en los documentos tipo para acreditar esta condición, por lo que se debe definir con claridad los mecanismos de acreditación y verificación, con el fin de evitar discrecionalidades y garantizar la transparencia del proceso.

Adicionalmente, en cuanto a la ejecución contractual, el artículo



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

2.2.1.2.4.2.7.5 del Decreto 1082 de 2015, modificado por el artículo 1 del Decreto 287 de 2026, prevé la incorporación de condiciones especiales de sujeción orientadas a promover la inclusión laboral y la participación de personas con discapacidad y/o emprendimientos y empresas de estas personas. En consecuencia, los documentos tipo deben contemplar cláusulas contractuales específicas que desarrollen estas obligaciones, previa evaluación de oportunidad y conveniencia, permitiendo que la política pública de inclusión se materialice durante la ejecución del contrato.

Conforme con lo anterior, la implementación efectiva del Decreto 287 de 2026 depende de la incorporación integral y coherente de sus disposiciones en los documentos tipo por parte de la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, de manera que las acciones afirmativas previstas se traduzcan en transformaciones reales en el sistema de contratación pública y en la garantía del derecho a la igualdad material de las personas con discapacidad.

iv. Los documentos tipo expedidos por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente constituyen instrumentos de obligatorio cumplimiento que estructuran de manera integral los procesos de selección contractual. Esta naturaleza vinculante tiene fundamento directo en el artículo 1 de la Ley 2022 de 2020, en la que se establece que, los documentos tipo serán obligatorios para las entidades estatales sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública – EGCAP.

En este sentido, la Ley 2022 de 2020 no solo atribuye la competencia a la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente para adoptar documentos tipo, sino que define expresamente su contenido, al disponer que en estos "*(...) se establecerán los requisitos habilitantes, factores técnicos, económicos y otros factores de escogencia, así como aquellos requisitos que, previa justificación, representen buenas prácticas contractuales*". De esta manera, el legislador concentró en la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente la definición de los elementos estructurales de los procesos de selección, con el propósito de garantizar la estandarización, la transparencia, la selección objetiva y la eficiencia en el uso de los recursos públicos. Esta competencia se ejerce mediante la expedición de actos administrativos de carácter general –resoluciones– a través de las cuales la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente adopta los documentos tipo.

## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Conforme con el contenido de la Ley 2022 de 2020, la jurisprudencia ha determinado que, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente ejerce una potestad regulatoria de naturaleza subordinada (secundum legem) de carácter técnico especializado, que le permite desarrollar, implementar y actualizar instrumentos como los documentos tipo, con el fin de concretar la voluntad del legislador en aspectos técnicos de la contratación pública. No obstante, dicha potestad debe ejercerse en armonía con la Constitución, la ley y los decretos reglamentarios, sin invadir competencias superiores ni desbordar los límites de la regulación técnica.

Concretamente, la competencia prevista en el artículo 1 de la Ley 2022 de 2020, se ejerció mediante la expedición de la Resolución 160 de 2020 del 15 de septiembre de 2020 “Por la cual se adopta el procedimiento para implementar los documentos tipo y se define el sistema para su revisión”, así como con la expedición de múltiples resoluciones mediante las cuales se adoptaron documentos tipo por parte de la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente en diferentes modalidades de selección y sectores, en las cuales, además, se reitera el carácter obligatorio de estos documentos y se establecen reglas específicas para su aplicación.

De esta forma, las resoluciones mediante las cuales la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente adoptó documentos tipo, consolidan un sistema de contratación estandarizado –en las modalidades y sectores adoptados– en el que las entidades estatales obligadas a la aplicación deben sujetarse de manera estricta a las condiciones definidas en dichos instrumentos, particularmente, en lo relacionado con requisitos habilitantes, factores de evaluación y sistemas de ponderación.

Lo dispuesto en el párrafo precedente, es consecuente con lo desarrollado en el punto uno (i) de este concepto. En este se indicó que, sobre los documentos tipo expedidos por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, recae la regla de inalterabilidad, en virtud de la cual, las entidades estatales obligadas a su aplicación no pueden modificar ni adicionar los requisitos habilitantes, los factores técnicos y económicos de escogencia ni los criterios de evaluación previstos en ellos, salvo en aquellos aspectos expresamente habilitados entre corchetes y resaltados en gris. Esta regla encuentra sustento tanto en el mandato legal de obligatoriedad contenido en la Ley 2022 de 2020, como en su desarrollo reglamentario y en las disposiciones

## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

contenidas en los propios documentos tipo, y constituye una manifestación del carácter reglado de la actividad contractual, limitando la discrecionalidad de las entidades con el fin de evitar prácticas restrictivas de la competencia, como los denominados “pliegos sastre”, y garantizar la uniformidad del sistema.

Considerando lo anterior, si bien es cierto que, el Decreto 287 de 2026 establece que rige a partir del día siguiente a su publicación, lo que determina su vigencia inmediata, su aplicación en el ámbito de los procesos sometidos a documentos tipo debe interpretarse de manera sistemática y armónica con el régimen legal que regula dichos instrumentos, esto es, lo señalado en el artículo 1 de la Ley 2022 de 2020 y su desarrollo reglamentario a través de cada una de las resoluciones expedidas por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente mediante las cuales se han implementado documentos tipo. En efecto, dado que los documentos tipo contienen de manera obligatoria los requisitos habilitantes, los factores de evaluación y los criterios de escogencia, las entidades estatales no cuentan con competencia para modificarlos o complementarlos de manera autónoma con el fin de incorporar directamente las disposiciones del Decreto en mención.

Permitir que cada entidad introduzca ajustes a los documentos tipo para dar aplicación inmediata al Decreto 287 de 2026 implicaría desconocer la competencia exclusiva atribuida por el legislador a la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente mediante la expedición de la Ley 2022 de 2020, así como la regla de inalterabilidad que rige estos documentos. Además, generaría una fragmentación del sistema de compra pública, afectando los principios de igualdad, transparencia y selección objetiva, en la medida en que procesos contractuales similares podrían regirse por condiciones distintas, dependiendo de la entidad que los adelante y la forma como incorporó las previsiones contenidas en el Decreto 287 de 2026 a los procesos de selección regidos por documentos tipo.

Desde una perspectiva técnica, los documentos tipo constituyen un sistema integral y articulado, en el cual los requisitos habilitantes, los factores de evaluación y las condiciones contractuales se encuentran interrelacionados. En consecuencia, la incorporación aislada de modificaciones podría generar inconsistencias o desajustes en su aplicación, afectando la coherencia del proceso contractual. Por esta razón, la Ley 2022 de 2020 prevé que su adopción y actualización se realice mediante procedimientos estructurados, coordinados y



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

participativos, a cargo de la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente<sup>12</sup>, quien cuenta con la capacidad técnica para garantizar la adecuada integración de las nuevas disposiciones, como por ejemplo el Decreto 287 de 2026.

Adicionalmente, el propio Decreto 287 de 2026 en el artículo 1 que modifica el artículo 2.2.1.2.4.2.7.8 al Decreto 1082 de 2015<sup>13</sup>, reconoce esta necesidad al disponer que la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente “(...) garantizará la adopción permanente de las acciones necesarias para que las medidas señaladas en esta subsección se incorporen a los documentos e instrumentos que genera”<sup>14</sup>, lo cual confirma que la operatividad de dichas disposiciones en el ámbito de los documentos tipo depende de su desarrollo por parte de esta entidad.

Lo anterior es consecuente con lo dispuesto en el ABC del Decreto 0287 de 2026 “Contratación pública inclusiva para personas con discapacidad”<sup>15</sup>, en donde se establece que “La aplicación del Decreto 0287 de 2026 en los documentos tipo está sujeta a que Colombia Compra Eficiente realice los ajustes correspondientes en estos instrumentos”, esto considerando que “(...) los documentos tipo requieren una adecuación técnica y normativa previa para incorporar las medidas del sistema de preferencias”.

En consecuencia, aunque de acuerdo con el artículo 2 del Decreto 287 de 2026, este “(...) rige a partir del día siguiente a su publicación (...)”, su aplicación

---

<sup>12</sup> Al respecto el artículo 1 de la Ley 2022 de 2020 señala: “(...) La Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente fijará un cronograma, y definirá en coordinación con las entidades técnicas o especializadas correspondientes el procedimiento para implementar gradualmente los documentos tipo, con el propósito de facilitar la incorporación de estos en el sistema de compra pública y deberá establecer el procedimiento para recibir y revisar comentarios de los interesados, así como un sistema para la revisión constante de los documentos tipo que expida”.

<sup>13</sup> Artículo 1 Decreto 287 de 2026: “Artículo 2.2.1.2.4.2.7.8. Pliegos tipo, instrumentos de agregación de demanda y acuerdos marco de precios. La Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente garantizará la adopción permanente de las acciones necesarias para que las medidas señaladas en esta subsección se incorporen a los documentos e instrumentos que genera”.

<sup>14</sup> Artículo 2.2.1.2.4.2.7.8. del Decreto 1082 de 2015, modificado por el artículo 1 del Decreto 287 de 2026.

<sup>15</sup> Documento disponible en el siguiente enlace: <https://www.colombiacompra.gov.co/wp-content/uploads/2026/04/ABC-Decreto-0287-de-2026-1.pdf>



## **FORMATO DE RESPUESTA PQRS**

en los procesos contratación regidos por documentos tipo se encuentra condicionada a su incorporación formal en dichos instrumentos por parte de la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente. Así, solo a partir de dicha incorporación mediante la modificación a los documentos tipo, es posible garantizar una aplicación uniforme, coherente y jurídicamente válida de las medidas afirmativas previstas, sin desconocer la distribución de competencias establecida por el legislador ni la estructura normativa del sistema de compras y contratación pública.

En conclusión, la implementación de las disposiciones del Decreto 287 de 2026 en relación con los documentos tipo no puede realizarse de manera directa por las entidades estatales que obligatoriamente deben aplicarlos, sino que, requiere necesariamente su desarrollo e incorporación por parte de la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, en ejercicio de la competencia que le fue atribuida por la Ley 2022 de 2020, garantizando así la coherencia del sistema, el respeto por la jerarquía normativa y la efectividad de las medidas orientadas a la inclusión de las personas con discapacidad en el sistema de compras y contratación pública.

Finalmente, debe indicarse que, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente se encuentra trabajando en la incorporación de los criterios establecidos en el Decreto 287 de 2026 en los documentos tipo, lo que implica agotar el procedimiento previsto en la Resolución 160 de 2020 que establece el sistema para su revisión de estos documentos y la adopción de las modificaciones a que haya lugar mediante acto administrativo motivado.

Mediante el agotamiento de una serie de actuaciones que implican, el análisis del Decreto en comento desde una perspectiva técnica, financiera y jurídica, generar versiones previas para comentarios de ciudadanos, entidades y grupos de interés, respuesta a las observaciones y un informe global, entre otras etapas, esta Agencia adoptará las modificaciones a los documentos tipo para adecuarlos al contenido del Decreto 287 de 2026 que modifica el 1082 de 2015. Este trabajo ya fue iniciado por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente y finalizará con la adopción del acto administrativo que modifica los documentos tipo luego de surtir el procedimiento señalado.



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

v. En desarrollo de la Ley 2022 de 2020, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente expidió la Resolución 219 del 6 de agosto de 2021, “Por la cual se adoptan los documentos tipo para los procesos de licitación de obra pública de infraestructura social”. Dentro de esta categoría fue incluida la infraestructura asociada a los sectores de salud, educación, y cultura, recreación y deporte, tal como lo establece el parágrafo 2 del artículo 2 de la resolución indicada, de la siguiente manera: “Estos documentos tipo aplicarán a los proyectos de infraestructura social, tales como, sector educativo, sector salud y sector cultural, recreación y deporte, de conformidad con cada una de las resoluciones que expida la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente-, donde se precisará el alcance concreto de estos documentos tipo; sin perjuicio de que se incluyan otros tipos de infraestructura social”.

Como puede observarse, la Resolución 219 de 2021 contiene un listado enunciativo de los sectores relacionados con los proyectos de infraestructura social a los cuales aplican los documentos tipo –educativo; salud; cultura, recreación y deporte–. También precisa que el alcance de cada sector estará dado por las resoluciones posteriores que expida la Agencia. A su vez, esas resoluciones desarrollarán las matrices de experiencia y los glosarios que definirán concretamente cada sector, mediante los cuales se precisará de forma detallada su ámbito de aplicación.

El 6 de agosto, 18 de noviembre y 16 de diciembre de 2021, se adoptaron los documentos tipo complementarios para los procesos de licitación de obra pública de infraestructura social relacionados con el *sector educativo, salud, y cultura, recreación y deporte*, respectivamente, mediante las Resoluciones 220, 392 y 454 de 2021. Estas Resoluciones, en el artículo 2, desarrollan el “Anexo – Glosario” y la “Matriz – Experiencia” para proyectos de infraestructura social para cada sector, lo que significa que estos documentos definen el alcance para cada sector de manera específica. Del mismo modo, la Matriz de Experiencia de cada sector, además de estandarizar el requisito habilitante de experiencia, señala los proyectos o contratos concretos a los cuales aplican los documentos tipo, bajo el entendido de que aplicarán a los procesos de contratación cuyo objeto se relacione con alguna de las actividades establecidas de forma detallada en la Matriz de Experiencia respectiva.



## FORMATO DE RESPUESTA PQRSO

Recientemente, los precitados documentos tipo fueron modificados mediante la Resolución No. 539 del 21 de agosto de 2025, "Por la cual se adopta la versión -2- de los documentos tipo para los procesos de selección de licitación de obra pública del sector de infraestructura social y se deroga la Resolución 219 de 2021; se adoptan los documento tipo complementarios para los procesos de licitación de obra pública de infraestructura social relacionados con los sectores de educación, salud, cultura, recreación y deporte – versión 2 y se derogan las Resoluciones 220, 392 y 454 de 2021; y se adoptan los documentos tipo complementarios para los procesos de licitación de obra pública de infraestructura social relacionados con los sectores institucional y vivienda". Estos nuevos documentos tipo aplican a los procedimientos de selección de licitación de obra pública de infraestructura social en los sectores de educación, salud, cultura, recreación y deporte, institucional y vivienda, cuyo aviso de convocatoria sea publicado a partir del 16 de febrero de 2026.

A su vez, se adoptaron los documentos tipo para contratar obras públicas de infraestructura social adelantados bajo las modalidades de selección abreviada de menor cuantía –mediante la Resolución No. 540 del 21 de agosto de 2025– y mínima cuantía –en virtud de la Resolución No. 541 del 21 de agosto de 2025–. Ambos aplicables, también, a los procedimientos de selección con aviso de convocatoria o invitación publicada a partir del 16 de febrero de 2026.

En estos documentos, no resulta posible modificar o incluir cláusulas adicionales que no se encuentren expresamente permitidas, en virtud de la regla de inalterabilidad, incluso aquellas relacionadas con la inserción laboral de jóvenes. Sin embargo, la entidad contratante, en el marco de su autonomía y teniendo en cuenta la referida regla, puede revisar las disposiciones sobre criterios ambientales y sociales, particularmente, el numeral 4.2.4.2 "CRITERIO SOCIAL" del documento base de infraestructura social.

Allí, se establece que la entidad asignará cinco (5) puntos cuando el proponente se comprometa a vincular durante toda la ejecución del contrato un número determinado de personas que pertenezcan a alguno de los tipos poblacionales enlistados en el referido numeral.

A su vez, también puede revisar el Anexo Minuta del Contrato, en el cual se establecen las obligaciones a cargo del contratista, con algunas de ellas relacionadas con tipos poblaciones, que pueden ser diligenciadas en los términos allí indicados.



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

De todas maneras, le informamos que esta Agencia se encuentra constantemente en proceso de revisión de los documentos tipo. Lo anterior, con el fin de adoptar las decisiones que estime pertinentes y, eventualmente, modificar los pliegos tipo. En este sentido, la observación puesta de presente en su consulta será analizada por el equipo de documentos tipo para las modificaciones en curso y futuras de los documentos tipo.

vi. Finalmente, de acuerdo con las consideraciones expuestas, se procederá a responder los interrogantes planteados en la petición:

*1.1. Si en el Formato 12 deben incorporarse de manera obligatoria la totalidad de los criterios ambientales previstos para la opción correspondiente, o si la Entidad conserva un margen de configuración para seleccionar únicamente aquellos criterios que resulten objetiva, razonable y técnicamente pertinentes y aplicables al proceso, en consideración al objeto, alcance, localización, forma de ejecución y condiciones particulares del proyecto.*

En respuesta a este punto, hay que indicar que para el documento base de licitación pública se señala, en relación con el "Formato 12 - CRITERIO AMBIENTAL Y SOCIAL":

*"La Entidad asignará un puntaje de quince (15) puntos al proponente que se comprometa a ofrecer alguno de los elementos que conforman el criterio ambiental y cinco (5) puntos al proponente que se comprometa a ofrecer alguno de los elementos que conforman el criterio social, para un total de veinte puntos por este concepto, como se desarrolla a continuación"*

De manera particular, para el numeral 4.2.4.1. "Criterios Ambientales" se indica:

*"La Entidad asignará un puntaje de quince (15) puntos al proponente que se comprometa a ofrecer alguno de los elementos que conforman el factor de sostenibilidad técnico ambiental, mediante la suscripción del Formato 12 A - Criterio ambiental, en el cual bajo la gravedad de juramento conste el compromiso que asume y el ofrecimiento realizado. Los ofrecimientos efectuados serán opcionales para los Proponentes que producto del análisis hecho se encuentren en la capacidad de materializarlos y cumplirlos, por lo que los Proponentes*



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

*que no presenten el Formato 12 A- Criterio ambiental no serán acreedores de puntaje por este criterio."*

Adicionalmente, se precisa:

*"Para la acreditación del compromiso y asignación de puntaje el proponente deberá presentar el Formato 12 A- Criterio Ambiental, debidamente suscrito y bajo la gravedad de juramento conste el compromiso que en este sentido asume, de realizar las siguientes actividades: (...)*

*[La entidad en este numeral según su presupuesto del proceso de selección deberá escoger una de las siguientes opciones, y eliminar las restantes] (...)"*

En este sentido, se incluyen tres (3) opciones que se aplican según unos rangos de cuantías de SMMLV en las cuales se enmarca el proceso de selección que se adelanta, y en cada una de ellas hay una serie de factores o criterios que el futuro contratista debe cumplir de acuerdo con estos rangos.

En síntesis, el proponente debe manifestar en el Formato 12A su compromiso de cumplir con cada uno de los componentes determinados para cada opción, de acuerdo con los rangos de SMMLV descritos en el documento base para cada una de ellas.

En las opciones planteadas, hay una diferenciación no solo en términos de los rangos de SMMLV por cada subsector, sino que, adicionalmente, para cada opción se deben aplicar el total de los criterios establecidos. Por ejemplo, para la opción 1, se deben cumplir los 4 criterios allí señalados; en la opción 2, se debe cumplir con 5 criterios, y para la opción 3, que es la que corresponde a procesos de selección con rangos de presupuesto oficial superiores, se le asigna el cumplimiento de 7 criterios.

En conclusión, los proponentes deben indicar, con la suscripción del Formato 12, su compromiso de cumplir con el total de los criterios ambientales señalados para cada una de las opciones determinadas en el numeral 4.2.4.1. del Documento Base.

*1.2. Si, respecto del criterio consistente en "establecer y hacer seguimiento a un indicador de impacto ambiental adicional a los establecidos por norma", la*



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

*Entidad puede definir desde la etapa de estructuración cuál será el indicador específico objeto de evaluación, incorporándolo expresamente en el Formato 12 y en los demás documentos del proceso, de forma tal que todos los proponentes conozcan de manera previa el parámetro aplicable y formulen su metodología de medición y seguimiento en condiciones de igualdad y objetividad.*

En respuesta a este planteamiento debe indicarse que no, toda vez que la entidad no puede estructurar este criterio o factor. En este sentido, hay que considerar que el cumplimiento de estos criterios está dirigido a los eventuales contratistas, y en la ejecución de las obras el contratista adjudicatario debe *“Establecer, medir y hacer seguimiento a un indicador de impacto ambiental (...)”* y durante el proceso de selección, para ser acreedor del puntaje respectivo, los proponentes deben suscribir Formato 12.

Este criterio hace referencia a:

*“Establecer, medir y hacer seguimiento a un indicador de impacto ambiental adicional a los establecidos en el Plan de Manejo Ambiental - PMA y/o licencia ambiental y/o demás instrumentos definidos por la Normatividad y/o Autoridad Ambiental.*

*Nota 16: Es importante aclarar que esta opción es adicional a lo que pueda solicitarse en un permiso, plan de manejo o licencia ambiental. Es decir, es adicional al cumplimiento normativo y de obligaciones ambientales establecidos por la autoridad ambiental que corresponda.”*

En consecuencia, y bajo la regla de inalterabilidad de los Documentos Tipo expuesta en este concepto, la entidad no puede modificar los criterios ambientales establecidos en el numeral 4.2.4.1. del Documento Base.

*1.3. Teniendo en cuenta que algunos aspectos relacionados con la gestión integral de residuos, el manejo adecuado de materiales y la implementación de medidas ambientales mínimas suelen corresponder a obligaciones legales o técnicas básicas del contratista y, adicionalmente, pueden quedar incorporados como exigencias mínimas en el anexo técnico del proceso, se solicita precisar:*

*a) si tales criterios pueden ser utilizados igualmente como factores de asignación de puntaje en el Formato 12, bajo el entendido de que lo evaluable no sería el*



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

*mero cumplimiento de una obligación mínima, sino la asunción de compromisos adicionales, verificables, medibles y superiores al estándar obligatorio; y*

*b) si, en caso de ser procedente, la Entidad puede complementar el criterio correspondiente mediante la fijación de metas, porcentajes o umbrales mínimos de aprovechamiento, reutilización o reciclaje, a efectos de asegurar una evaluación objetiva y comparable de las ofertas.*

Para aclarar el presente punto, conviene indicar lo que el documento base incluye sobre el cumplimiento de este criterio:

*"Contar con un programa de reciclaje y gestión integral de residuos (ordinarios, aprovechables, orgánicos, residuos de aparatos eléctricos y electrónicos-RAEES), donde se establezcan de manera evidenciable a través de metas e indicadores, las medidas implementadas de reciclaje y/o reutilización de residuos y su adecuada gestión. Durante la ejecución del proyecto tendrá que presentar el documento "Programa de reciclaje y gestión integral de residuos", donde se evidencien las metas e indicadores, principalmente de reciclaje. "*

*"Asegurar la gestión adecuada de los residuos (ordinarios, aprovechables, residuos de aparatos eléctricos y electrónicos-RAEES) generados durante la prestación del servicio de obra en el marco de la normatividad vigente y aplicable, así como toda aquella que la modifique o la sustituya. Durante la ejecución del proyecto tendrá que entregar actas o documentos que evidencien la gestión de residuos efectuada durante la ejecución del contrato."*

En este aspecto, hay que indicar que el primer criterio hace referencia a la presentación de "(...) un programa de reciclaje y gestión integral de residuos (ordinarios, aprovechables, orgánicos, residuos de aparatos eléctricos y electrónicos-RAEES)", y el segundo criterio corresponde a "(...) la gestión adecuada de los residuos (...)". Ambos criterios deben ser adicionales a los establecidos en la normatividad ambiental vigente, sin dejar de lado la obligación en el cumplimiento de la normatividad que se relacione con cada uno de ellos, tal como se señala en el numeral 4.2.4.1. del documento base:

*"(...)*

*2. Las actividades derivadas del ofrecimiento realizado son adicionales a aquellas propias de la ejecución del Contrato de obra*



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

*y del cumplimiento de las obligaciones impuestas por las autorizaciones, permisos, licencias ambientales, licencias de construcción, planes de manejo ambiental, planes de ordenamiento territorial, para el desarrollo de la obra. (...)*

Estos criterios se incorporan en el marco del Decreto 142 de 2023, que establece la necesidad de determinar la oferta más favorable independiente del valor de la misma, razón por la cual estos criterios son establecidos como factores de calidad y se les asigna un puntaje, como se puede ver en el numeral "4.2. Factor de Calidad" del documento base, y que se pondera de la siguiente manera:

| Concepto  | Puntaje |
|---|---------|
| La Entidad incluirá siempre estos criterios, de acuerdo con el numeral 4.2.4<br>(i) Criterio ambiental (15)<br>(ii) Criterio Social (5) | 20      |

La entidad no puede modificar y/o complementar ninguno de los criterios definidos en cada una de las opciones establecidas en el numeral 4.2.4.1. del Documento Base. Como ya se indicó, le corresponde a los proponentes, durante el proceso de selección, indicar con la suscripción del Formato 12 su compromiso de cumplir con cada uno de los criterios, en el evento de ser adjudicatarios del contrato respectivo para el proceso de selección.

*1.4. Si, cuando por la naturaleza del proyecto no se contemple la instalación de campamentos externos o temporales, por tratarse de intervenciones sobre edificaciones existentes en operación, la Entidad puede excluir justificadamente el criterio correspondiente del Formato 12 por falta de pertinencia técnica, sin que ello implique desconocimiento del carácter obligatorio de los Documentos Tipo.*

El criterio señalado establece:

*"Usar durante la ejecución de las obras, en las zonas de campamentos y/o frentes de obra, fuentes de energía renovables, eficientes y/o energías alternativas; por ejemplo, paneles solares, iluminación LED, entre otras, garantizando la adecuada utilización y disposición de los recursos empleados".*



## FORMATO DE RESPUESTA PQRSO

Este factor se refiere al uso de fuentes de energía renovables, eficientes y/o alternativas, que puedan ser usadas no solo en zonas de campamento, sino que adicionalmente se puedan dar en las diferentes frentes de ejecución de las obras. En la descripción del criterio se presentan como ejemplos el uso de paneles solares o iluminación tipo LED, sin embargo, se indica que pueden abarcar otros tipos, por lo cual se incluye la expresión "entre otras". En este contexto, le corresponde al futuro contratista determinar, en el marco del objeto y alcance del contrato que se ejecute, qué fuentes alternas podrían usarse de manera que se garantice el cumplimiento de este factor de calidad.

*1.5. Cómo debe entenderse la asignación del puntaje asociado al componente ambiental, esto es, si el máximo puntaje se obtiene por el compromiso frente a cualquiera de los criterios previstos, o si corresponde a una sumatoria o combinación de varios compromisos ambientales concurrentes, de acuerdo con la estructura del formato aplicable.*

Debe señalarse que el documento base, en el numeral 4.2. "Factor de Calidad", determina escoger cualquiera de las siguientes alternativas relacionadas con: *(i) implementación del programa de gerencia de proyectos; (ii) disponibilidad y condiciones funcionales de la maquinaria de obra; (iii) presentación de un plan de calidad*; la selección se hace a partir de lo referido en el mismo documento, que indica que: *"La Entidad debe elegir una o algunas de las siguientes opciones, de acuerdo con la justificación consignada en el estudio del sector, estudios y documentos previos"*, y en donde adicionalmente se señala:

*"[De acuerdo con las características del objeto a contratar y con el principio de proporcionalidad y razonabilidad la Entidad debe elegir una o varias de las opciones previstas para otorgar el puntaje del factor de calidad. En todo caso, la distribución del puntaje asignado no puede ser superior a 10 puntos y la Entidad no podrá incluir criterios, documentos, compromisos o aspectos distintos a los señalados]. (Subrayado fuera de texto).*

Con lo anterior, se debe precisar que esta aplicación de puntaje se otorga para un máximo de 10 puntos en cualquiera de los eventos, es decir, si se escoge uno o varios factores, o si se establecen los tres componentes, y se distribuirá



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

en cada uno de ellos, e igualmente, si escoge un solo factor se otorgarán 10 puntos.

Además, se señala la asignación de 20 puntos distribuidos en 15 puntos por el criterio ambiental y 5 puntos por criterio social. De esta forma, se deben otorgar los puntos al proponente que se comprometa a ofrecer los elementos que conforman cada una de las opciones que hacen parte del criterio ambiental y cinco (5) puntos al proponente que se comprometa a ofrecer los elementos que conforman el criterio social.

Es importante resaltar que se consideran tres opciones para el criterio ambiental, así:

1. Opción 1: Para Procesos de Contratación cuyo Presupuesto Oficial se enmarque en los dos primeros rangos establecidos en las matrices de experiencia de cada Subsector.

2. Opción 2: Para Procesos de Contratación cuyo Presupuesto Oficial se enmarque en los terceros y cuartos rangos establecidos en las matrices de experiencia de cada Subsector.

3. Opción 3: Para Procesos de Contratación cuyo Presupuesto Oficial se enmarque en el quinto y último rango establecido en las matrices de experiencia de cada Subsector.

Y para cada una de estas opciones se determina el cumplimiento de unos criterios, por ejemplo: para la opción 1, se establecen cuatro factores; para la opción 2 cinco factores, y para la opción 3 siete factores o criterios.

En síntesis, el oferente que quiera que se le otorgue el puntaje por los criterios ambientales, debe diligenciar el Formato 12. En este documento se debe comprometer, en caso de resultar adjudicatario, a cumplir con la totalidad de los factores o criterios que se definieron en el numeral 4.2.4.1. del documento base para cada una de las opciones. Por ejemplo, si un proceso de selección de construcción de vivienda se enmarca en un rango de cuantías mayores o superiores a 5.001 SMMLV, le corresponderá aplicar la opción 3, y en este sentido en el Formato 12 se debe comprometer al cumplimiento de los siete aspectos relacionados para esta opción.

*1.6. Si resulta jurídicamente procedente incorporar, como criterio ambiental adicional o como parámetro de desarrollo del Formato 12, incentivos asociados*



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

*al aprovechamiento, la circularidad o el uso eficiente de materiales, cuando estos cuenten con sustento en normativa territorial o sectorial aplicable al lugar de ejecución del proyecto, siempre que su inclusión respete la estructura de los Documentos Tipo y los principios de proporcionalidad, pertinencia y selección objetiva.*

Como ya se ha mencionado, los criterios ambientales que deben ser cumplidos por los contratistas adjudicatarios de los procesos de selección son los que se establecen para cada una de las opciones contenidas en el numeral 4.2.4.1 del documento base. En concordancia con esto, debe ser asumido su compromiso de implementar los criterios con la suscripción del Formato 12, los cuales no pueden ser modificados o alterados en virtud de la regla de inalterabilidad de los pliegos tipo.

*2.1. Si, en aplicación de los principios de proporcionalidad, razonabilidad, planeación y necesidad, la Entidad puede modular o delimitar la forma de cumplimiento del factor social cuando existan condiciones objetivas de seguridad institucional que impidan asignar determinadas actividades del contrato a personal vinculado bajo este criterio, sin desnaturalizar el componente social previsto en los Documentos Tipo.*

*2.2. En caso de que no sea procedente excluir o modular dicho factor, si resulta jurídicamente viable que la Entidad precise en los documentos del proceso que la vinculación correspondiente deberá materializarse en actividades administrativas, logísticas, operativas de apoyo o de ejecución indirecta, que no impliquen acceso a zonas restringidas, información reservada o espacios de seguridad especial, de manera que pueda armonizarse el cumplimiento del enfoque social con las necesidades de seguridad institucional propias de la Entidad.*

*2.3. Si la Entidad puede establecer en los documentos del proceso criterios objetivos para verificar la compatibilidad entre las labores asignadas al personal vinculado en desarrollo del factor social y las restricciones de ingreso o permanencia en determinadas sedes institucionales, a fin de asegurar que el componente social sea ejecutable, verificable y compatible con el riesgo y la naturaleza de la infraestructura intervenida.*



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Respondiendo a los puntos anteriores, hay que señalar que los criterios sociales indicados en el numeral 4.2.4.2. del documento base, están referidos a la vinculación para toda la ejecución del contrato de persona(s) que pertenezca(n) a alguno de los tipos de población vulnerable, definidos como: a) *Mujer Cabeza de Familia*, b) *Mujer Víctima de Violencia Intrafamiliar*, c) *Persona que no sean beneficiarios de la pensión de vejez, familiar o de sobrevivencia y que hayan cumplido el requisito de edad de pensión establecido en la ley*, d) *Persona perteneciente a población indígena, negra, afrocolombiana, raizal, palanquera, Rrom o gitana*. e) *Persona en proceso de reintegración o reincorporación, y miembros o exmiembros de la fuerza pública comparecientes ante la Jurisdicción Especial para la Paz- JEP*, f) *Persona pospenada, o aquellas personas que se encuentren cumpliendo pena con permiso de trabajo, libertad condicional o suspensión provisional de pena con autorización de trabajo*, g) *Víctima de conflicto armado*, h) *Sujetos de especial protección constitucional* e i) *En condición de pobreza extrema*.

La entidad, en este numeral, debe incluir el número de personas que vinculará en cumplimiento de este criterio, según el presupuesto oficial del proceso de selección. En tal sentido, se señala que se debe escoger una de las opciones, y eliminar las que no correspondan:

| Subsector   | Rango De Cuantía             | Número de personas |
|---|------------------------------|--------------------|
| Educativo, Salud, Cultura, recreación y deporte, Institucional y vivienda | Entre 0 y 1,500 SMMLV        | 1                  |
|   | Entre 1.501 y 18.000 SMMLV   | 2                  |
|   | Entre 8.001 y 10.000 SMMLV   | 3                  |
|   | Mayor o igual a 10.001 SMMLV | 4                  |

Como garantía de cumplimiento, durante la ejecución de las obras le corresponde al interventor y/o supervisor verificar este compromiso, aportando el contrato laboral o documento que soporte la vinculación y planillas de aportes



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

a seguridad social de la persona o personas vinculadas en cumplimiento de este aspecto.

Por otra parte, hay que señalar que no se considera que la aplicación de este criterio pueda generar aspectos sobre los cuales la entidad que adelante el proceso de selección considere como no viable su inclusión, toda vez que el documento base señala de manera clara la manera en que se aplicará, y, adicionalmente, las opciones de vinculación de personal para los grupos poblacionales que se consideran sujetos de especial protección constitucional son amplias, lo cual implica un margen importante para el cumplimiento de este aspecto.

En lo que hace referencia a las funciones o roles que tendrán estas personas durante la ejecución de las obras, le corresponde determinarlas al contratista que las ejecutará de acuerdo con el alcance de las intervenciones y el perfil de la(s) persona(s) que contratará en cumplimiento del criterio señalado.

### *3. Sobre el criterio de evaluación de Vinculación de personas en situación de discapacidad:*

Al respecto, como ya se indicó, en virtud de la regla de inalterabilidad de los pliegos tipo, la implementación de las disposiciones del Decreto 287 de 2026 en relación con los documentos tipo no puede realizarse de manera directa por las entidades estatales que obligatoriamente deben aplicarlos, sino que, requiere necesariamente su desarrollo e incorporación por parte de la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, en ejercicio de la competencia que le fue atribuida por la Ley 2022 de 2020, garantizando así la coherencia del sistema, el respeto por la jerarquía normativa y la efectividad de las medidas orientadas a la inclusión de las personas con discapacidad en el sistema de compras y contratación pública.

### *4. Sobre los incentivos para la inserción laboral de jóvenes entre 18 y 28 años- Ley 2119 de 2021*

De acuerdo con lo precisado en este concepto, no resulta posible modificar o incluir cláusulas adicionales que no se encuentren expresamente permitidas, en virtud de la regla de inalterabilidad, incluso aquellas relacionadas con la inserción laboral de jóvenes. Sin embargo, la entidad contratante, en el marco



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

de su autonomía y teniendo en cuenta la referida regla, puede revisar las disposiciones sobre criterios ambientales y sociales, particularmente, el numeral 4.2.4.2 "CRITERIO SOCIAL" del documento base de infraestructura social.

Allí, se establece que la entidad asignará cinco (5) puntos cuando el proponente se comprometa a vincular durante toda la ejecución del contrato un número determinado de personas que pertenezcan a alguno de los tipos poblacionales enlistados en el referido numeral.

A su vez, también puede revisar el Anexo Minuta del Contrato, en el cual se establecen las obligaciones a cargo del contratista, con algunas de ellas relacionadas con tipos poblaciones, que pueden ser diligenciadas en los términos allí indicados.

*5.1. Si en el Formato 12 aplicable a interventoría deben incluirse de manera obligatoria todos los criterios de sostenibilidad previstos en el documento estandarizado, o si la Entidad puede diligenciar únicamente aquellos que guarden relación objetiva, razonable y verificable con el alcance específico de la interventoría a contratar.*

*5.2. Si, tratándose de criterios vinculados con la gestión integral de residuos o con otras obligaciones que recaen materialmente sobre la ejecución de la obra y que ya se encuentran exigidas por la normativa o por el contrato principal, dichos criterios pueden operar válidamente como factores de puntaje en la interventoría bajo el entendido de que el valor agregado radica en la metodología de seguimiento, control, trazabilidad, reporte y verificación que proponga el interventor.*

*5.3. Si la Entidad puede precisar, al diligenciar el Formato 12 de interventoría, indicadores, metas mínimas o parámetros de seguimiento que permitan valorar de manera objetiva la propuesta del oferente, siempre que ello no altere la estructura esencial del Documento Tipo ni desconozca su carácter obligatorio.*

Con respecto al Formato 12 – Factor de Sostenibilidad, aplicable a los procesos que se adelanten bajo la modalidad de Concurso de Méritos (Interventoría o Consultoría), hay que mencionar que en el numeral 4.3. Factor de Sostenibilidad, se incluyen los criterios que deben ser cumplidos por el futuro contratista, en el que se señala que:



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

“La Entidad asignará un (1) punto al Proponente que se comprometa con el diligenciamiento del “Formato 12 – Factor de sostenibilidad”, y se comprometa con los siguientes aspectos: (...)”

En este sentido y de igual manera que para Licitación Pública, el futuro contratista se debe comprometer con la suscripción del Formato indicado con el cumplimiento de la totalidad de los factores de sostenibilidad mencionados en dicho formato y en el numeral 4.3. del documento base.

### 4. Referencias normativas, jurisprudenciales y otras fuentes:

- Ley 80 de 1993, artículo 2.
- Ley 2022 de 2020, artículo 1.
- Decreto Ley 4170 de 2011, artículos 1 y 11.
- Decreto 287 de 2026, artículos 1 y 2.
- Decreto 1082 de 2015, artículos 2.2.1.2.4.2.6., 2.2.1.2.4.2.7., y 2.2.1.2.4.2.8.
- Consejo de Estado, Sección Quinta, del 12 de diciembre de 2024 (Rad. 05001-23-33-000-2024-00847-01, M.P. Omar Joaquín Barreto Suárez).
- Documentos Tipo de infraestructura social. Disponibles en: <https://www.colombiacompra.gov.co/documentos-tipo/documentos-tipo>.

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

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, se ha pronunciado sobre la regla de la inalterabilidad de los documentos tipo en los siguiente conceptos: C-058 del 8 de marzo de 2022, C-657 del 11 de octubre de 2022, C-051 del 28 de abril de 2023, C-513 del 7 de octubre de 2024, C-730 del 27 de noviembre de 2024, C-870 del 15 de diciembre de 2024, C-092 del 4 de marzo de 2025, C-110 del 7 de marzo de 2025, C-133 del 10 de marzo de 2025, C-241 del 14 de marzo de 2025, C-283 del 14 de abril de 2025, C-302 del 21 de abril de 2025, C-386 del 22 de abril de 2025, C-322 del 25 de abril de 2025, C-



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

325 del 25 de abril de 2025, C-342 del 25 de abril de 2025, C-365 del 2 de mayo de 2025, C-382 del 6 de mayo de 2025, C497 del 5 de junio de 2025, C-522 del 9 de junio de 2025, C-562 del 19 de junio de 2025, C-582 del 25 de junio de 2025, C-043 del 13 de febrero de 2026, C-246 del 12 de marzo de 2026, C-467 del 21 de abril de 2026, entre otros.

Estos y otros conceptos se encuentran disponibles para consulta en el Sistema de Relatoría de la Agencia, en el cual también podrá encontrar jurisprudencia del Consejo de Estado, laudos arbitrales y la normativa de la contratación concordada con la doctrina de la Subdirección de Gestión Contractual. Acceda 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– le 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. Acceda al curso y aprenda 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, le 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 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 quiere 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



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

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: Consulte 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, le 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 utilizadas con mayúscula inicial deben ser entendidas con el significado que les otorga el artículo 2.2.1.1.1.3.1 del Decreto 1082 de 2015.

Atentamente,

Original Firmado  
Carolina Quintero Gacharná

**Carolina Quintero Gacharná**  
Subdirectora de Gestión Contractual ANCP-CCE

|          |   |
|----------|---|
| Elaboró: | Kevin Arlid Herrera Santa<br>Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual    |
|          | Lida Milena Guanumen Pacheco<br>Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual |
| Revisó:  | Juan David Cárdenas Cabeza<br>Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual   |
| Aprobó:  | Carolina Quintero Gacharná<br>Subdirectora de Gestión Contractual ANCP – CCE          |



Agencia Nacional  
de Contratación Pública  
Colombia Compra Eficiente

## FORMATO DE RESPUESTA PQRSD