

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

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

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

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

El sistema beneficia a dos sujetos diferenciados cuyas medidas no son idénticas ni intercambiables. El primer sujeto son los emprendimientos y empresas de PcD, definidos en el artículo 2.2.1.2.4.2.6. del Decreto 1082 de 2015 (modificado) según cuatro categorías: personas naturales con discapacidad que ejerzan una profesión liberal; personas naturales con discapacidad que realicen actividades comerciales a través de establecimiento de comercio con al menos un año de antigüedad; personas jurídicas en las que más del 50% de las acciones o cuotas pertenezcan a PcD por al menos un año; y personas jurídicas con al menos una PcD vinculada laboralmente en un cargo de nivel directivo por al menos un año. El segundo sujeto son los empleadores de PcD, esto es, cualquier empresa que tenga en su planta de personal trabajadores con discapacidad contratados laboralmente con dedicación exclusiva, superando los mínimos que exige la Ley 2466 de 2025 (Reforma Laboral). Confundir los dos sujetos genera aplicaciones incorrectas del sistema, razón por la cual resulta esencial que las entidades contratantes identifiquen en cada caso qué sujeto está acreditando el proponente y qué documentación y medidas corresponden a ese sujeto específico.

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

Sobre los criterios habilitantes diferenciales, estos constituyen una obligación para las entidades contratantes en los procesos de licitación pública, selección abreviada y concurso de méritos, tanto bajo el régimen del Estatuto General de Contratación Pública como en los procesos competitivos de entidades con régimen especial. Esta obligación consiste en establecer requisitos habilitantes ajustados o reducidos, palabras que se

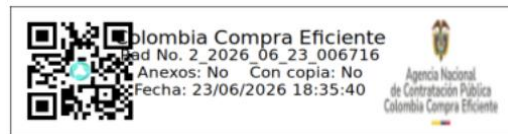
FORMATO DE RESPUESTA PQRS

deben entender en el mismo significado de diferencial, en materia de experiencia, capacidad financiera, capacidad organizacional o valor de la garantía de seriedad de la oferta, con el propósito de facilitar la participación de emprendimientos y empresas de PcD con domicilio en el territorio nacional. La entidad contratante debe flexibilizar la mayor cantidad posible de estos requisitos, de acuerdo con lo que resulte justificado en sus estudios y documentos previos para el proceso específico de que se trate, garantizando en todo caso que los requisitos ajustados sean suficientes para acreditar la idoneidad del proponente y asegurar el adecuado cumplimiento del objeto contractual. El límite de ese ajuste es el principio de proporcionalidad, que impide tanto requisitos tan exigentes que tornen nugatorio el beneficio como requisitos tan laxos que pongan en riesgo la ejecución del contrato.

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

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Bogotá D.C., 23 de junio de 2026



Señores
Alcaldía De Medellín
Secretaría De Seguridad Y Convivencia
Distrito Especial De Ciencia,
Tecnología e Innovación De Medellín

Concepto C-625 de 2026

Tema: DECRETO 0287 DE 2026 – Antecedentes normativos – Decreto 392 de 2018 – Omisiones reglamentarias – Sentencia de acción de cumplimiento / DECRETO 0287 DE 2026 – Sujetos del sistema – Emprendimientos y empresas de personas con discapacidad – Empleadores de personas con discapacidad – Definición y diferenciación / DECRETO 0287 DE 2026 – Criterios habilitantes diferenciales – Ajustados – Obligatoriedad – Proporcionalidad – Proponentes plurales – Consorcios y uniones temporales

Radicación: Respuesta a consulta con radicado No. 1_2026_05_13_006524

Estimados Señores Alcaldía de Medellín,

En ejercicio de la competencia otorgada por los artículos 3, numeral 5º, y 11, numeral 8º, del Decreto Ley 4170 de 2011, así como lo establecido en la Resolución 469 de 2025 expedida por esta Entidad, la Agencia Nacional de

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente– responde su solicitud de consulta de fecha 13 de mayo de 2026, en la cual manifiesta lo siguiente:

- 1. ¿La incorporación de criterios habilitantes diferenciales respecto del valor de la garantía de seriedad de la oferta, prevista en el artículo 2.2.1.2.4.2.7.3 del Decreto 1082 de 2015, modificado por el Decreto 287 de 2026, faculta jurídicamente a las entidades estatales para disminuir el porcentaje mínimo del diez por ciento (10%) establecido en el artículo 2.2.1.2.3.1.9 ibidem?*
- 2. En caso afirmativo, ¿cuál sería el alcance de dicha facultad y cuáles serían los límites jurídicos que deberían observar las entidades estatales para implementar este tipo de criterios diferenciales?*
- 3. ¿La reducción porcentual de la garantía de seriedad de la oferta requiere desarrollo reglamentario adicional o lineamientos específicos por parte de Colombia Compra Eficiente para su aplicación?*
- 4. ¿La implementación de un porcentaje diferencial inferior al diez por ciento (10%) podría generar riesgos jurídicos frente a la estructuración de los procesos contractuales o frente a la validez de los requisitos incorporados en los pliegos de condiciones?*

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

Conforme lo expuesto, en aras de satisfacer el derecho fundamental de petición se resolverá su consulta dentro de los límites de la referida competencia consultiva, esto es, haciendo abstracción de las circunstancias particulares y concretas mencionadas en su petición, pero haciendo unas consideraciones

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

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

1. Problemas planteados:

De acuerdo con el contenido de su solicitud, esta Agencia resolverá los siguientes problemas jurídicos: i. ¿El artículo 2.2.1.2.4.2.7.3 del Decreto 1082 de 2015, adicionado por el Decreto 287 de 2026, faculta a las entidades estatales para disminuir el porcentaje mínimo del diez por ciento (10%) de la garantía de seriedad de la oferta establecido en el artículo 2.2.1.2.3.1.9 del mismo decreto?, ii. ¿Se requiere desarrollo reglamentario adicional o lineamientos de Colombia Compra Eficiente para la aplicación de los criterios habilitantes diferenciales del Decreto 287 de 2026?, iii. ¿La implementación de un porcentaje diferencial inferior al diez por ciento (10%) podría generar riesgos jurídicos frente a la estructuración de los procesos contractuales o la validez de los requisitos del pliego?

2. Respuestas:

Antes de responder concretamente a los problemas jurídicos planteados, en primer lugar, es necesario dar un contexto respecto al alcance del Decreto 0287 de 2026, por lo cual, es necesario indicar que este reglamenta los numerales 1, 7 y 8 del artículo 13 de la Ley 1618 de 2013, acción que fue ordenada por el Consejo de Estado, Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo, mediante sentencia de acción de cumplimiento del 12 de diciembre de 2024, radicación N.º 05001-23-33-000-2024-00847-01, con ponencia del magistrado Omar Joaquín Barreto Suárez, y establece un Sistema Integral de Preferencias en favor de las personas con discapacidad en la contratación pública, entendido como el conjunto estructurado de medidas afirmativas, de naturaleza jurídica, técnica y procedimental, que las entidades estatales deben adoptar en todas las fases del proceso contractual: planeación, selección, adjudicación y ejecución. Este sistema está compuesto por cinco medidas: herramientas de planeación para procesos inclusivos, criterios habilitantes diferenciales, puntaje adicional del 2%, condiciones especiales de ejecución e inclusión de personas con discapacidad (en adelante, PcD) en contratos de prestación de servicios. A estas medidas se suma, de

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

manera transversal e independiente de las anteriores, la obligación de compras públicas accesibles, cuya aplicación recae sobre todos los entes del Estado con independencia de su régimen de contratación y en todas las modalidades de selección, incluida la contratación directa, irradiando la fase de planeación ya que es allí donde la compra debe plantearse con criterios de accesibilidad.

El sistema beneficia a dos sujetos diferenciados cuyas medidas no son idénticas ni intercambiables. El primer sujeto son los emprendimientos y empresas de PcD, definidos en el artículo 2.2.1.2.4.2.6. del Decreto 1082 de 2015 (modificado) según cuatro categorías: personas naturales con discapacidad que ejerzan una profesión liberal; personas naturales con discapacidad que realicen actividades comerciales a través de establecimiento de comercio con al menos un año de antigüedad; personas jurídicas en las que más del 50% de las acciones o cuotas pertenezcan a PcD por al menos un año; y personas jurídicas con al menos una PcD vinculada laboralmente en un cargo de nivel directivo por al menos un año. El segundo sujeto son los empleadores de PcD, esto es, cualquier empresa que tenga en su planta de personal trabajadores con discapacidad contratados laboralmente con dedicación exclusiva, superando los mínimos que exige la Ley 2466 de 2025 (Reforma Laboral). Confundir los dos sujetos genera aplicaciones incorrectas del sistema, razón por la cual resulta esencial que las entidades contratantes identifiquen en cada caso qué sujeto está acreditando el proponente y qué documentación y medidas corresponden a ese sujeto específico.

Sobre los criterios habilitantes diferenciales, estos constituyen una obligación para las entidades contratantes en los procesos de licitación pública, selección abreviada y concurso de méritos, tanto bajo el régimen del Estatuto General de Contratación Pública como en los procesos competitivos de entidades con régimen especial. Esta obligación consiste en establecer requisitos habilitantes ajustados o reducidos, palabras que se deben entender en el mismo significado de diferencial, en materia de experiencia, capacidad financiera, capacidad organizacional o valor de la garantía de seriedad de la oferta, con el propósito de facilitar la participación de emprendimientos y empresas de PcD con domicilio en el territorio nacional. La entidad contratante debe flexibilizar alguno de estos requisitos, de acuerdo con lo que resulte justificado en sus estudios y documentos previos para el proceso específico de

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

que se trate, garantizando en todo caso que el requisito ajustado sea suficiente para acreditar la idoneidad del proponente y asegurar el adecuado cumplimiento del objeto contractual. El límite de ese ajuste es el principio de proporcionalidad, que impide tanto requisitos tan exigentes que tornen nugatorio el beneficio como requisitos tan laxos que pongan en riesgo la ejecución del contrato.

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

Ahora bien, concretamente como respuesta a la primera pregunta problema debemos contestar negativamente. El artículo 2.2.1.2.4.2.7.3 del Decreto 1082 de 2015, adicionado por el Decreto 287 de 2026, no faculta a las entidades estatales para disminuir el porcentaje mínimo del diez por ciento (10%) de la garantía de seriedad de la oferta que establece el artículo 2.2.1.2.3.1.9 del mismo decreto. La expresión "requisitos habilitantes diferenciales o ajustados (...) o el valor de la garantía de seriedad de la oferta" contenida en el artículo 2.2.1.2.4.2.7.3 debe interpretarse de manera armónica con el régimen general de suficiencia de garantías y dentro del marco de las normas vigentes que regulan la materia, sin que pueda entenderse como una habilitación para desconocer el piso normativo imperativo que establece el artículo 2.2.1.2.3.1.9.

Por lo tanto, por sustracción de materia, y en relación al segundo problema jurídico, al no estar facultadas las entidades para disminuir el porcentaje mínimo del 10%, no corresponde pronunciarse sobre el alcance y los límites de una facultad que, según se ha expuesto, no existe en los términos planteados por la consulta. En ese sentido, la aplicación de los criterios habilitantes diferenciales previstos en el artículo 2.2.1.2.4.2.7.3 del Decreto 1082 de 2015 no requiere desarrollo reglamentario adicional ni

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

lineamientos específicos de esta Agencia para su implementación. El propio artículo establece que estos requisitos deberán estructurarse garantizando el cumplimiento adecuado del objeto contractual, teniendo en cuenta el alcance de las obligaciones y el principio de proporcionalidad, lo cual remite a las herramientas ordinarias de planeación contractual: los estudios previos y el análisis del sector. Corresponde a cada entidad estatal, en el ejercicio de su autonomía y con fundamento en sus estudios y documentos previos, determinar la forma concreta de ajustar los requisitos habilitantes, sin necesidad de esperar lineamientos adicionales.

Por último respecto de su pregunta sobre los riesgos jurídicos de desconocer lo dispuesto en el artículo 2.2.1.2.3.1.9., debe advertirse que el análisis requerido para resolver problemas específicos en torno al cumplimiento de la norma debe ser realizado por quienes tengan interés en ello, de acuerdo con lo explicado en el presente oficio. Por lo anterior, previo concepto de sus asesores, la solución de situaciones particulares corresponde a los interesados adoptar la decisión correspondiente y, en caso de conflicto, a las autoridades judiciales, fiscales y disciplinarias. Así, cada entidad definirá la forma de adelantar su gestión contractual, sin que sea atribución de Colombia Compra Eficiente validar sus actuaciones.

3. Razones de las respuestas:

Lo anterior se sustenta en las siguientes consideraciones:

(i) Para resolver los problemas jurídicos planteados, esta Agencia considera necesario partir de los antecedentes normativos que explican el origen, la finalidad y el alcance del Sistema Integral de Preferencias establecido por el Decreto 0287 de 2026, pues solo a partir de ese contexto es posible comprender las obligaciones concretas que dicho decreto impone a las entidades estatales y a los demás partícipes de la contratación pública. El fundamento del Sistema de Preferencias para PcD en la contratación pública es el principio de igualdad real y efectiva consagrado en el artículo 13 de la Constitución Política de 1991¹, que impone al Estado el deber positivo de adoptar *acciones afirmativas* en favor de

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

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

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

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

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

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

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

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

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

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

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

de empate, que beneficiaba únicamente a los empleadores de PcD sin considerar a las propias PcD como proponentes directos.

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

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

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

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

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

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

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

(ii) En cuanto a los criterios habilitantes diferenciales y los proponentes plurales, el artículo 2.2.1.2.4.2.7.3. del Decreto 0287 de 2026 dispone que en los procesos de licitación pública, selección abreviada y concurso de méritos para los procesos regidos por el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, como en régimen especial, las entidades deben establecer requisitos habilitantes diferenciados o ajustados en materia de experiencia, capacidad financiera, capacidad organizacional o garantía de seriedad de la oferta, con el fin de promover la participación de emprendimientos y empresas de PcD con domicilio en el territorio nacional. Esta medida no aplica en mínima cuantía ni en contratación directa, y está prevista exclusivamente para el Sujeto 1 del sistema, es decir, los emprendimientos y empresas de PcD, y no para los empleadores de PcD. Su establecimiento es obligatorio para la entidad contratante, pero el rigor del ajuste es discrecional: la entidad determina, con base en sus estudios previos, qué requisito ajusta y en qué medida, con el límite del principio de proporcionalidad, sobre el cual esta Agencia ha precisado que debe orientarse a garantizar la idoneidad de las propuestas y la correcta

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

ejecución contractual, sin efectos excluyentes ni discriminatorios⁹. Los términos ajustados, reducidos y diferenciales deben entenderse como sinónimos. La entidad no está obligada a ajustar la totalidad de los requisitos habilitantes: debe flexibilizar alguno de estos de acuerdo con lo que resulte justificado en sus estudios previos para el proceso específico de que se trate, sin que se ponga en riesgo el cumplimiento contractual. En cuanto a los proponentes plurales, la medida aplica cuando al menos uno de sus integrantes cumple las condiciones del artículo 2.2.1.2.4.2.6. con una participación no inferior al 10% en el consorcio o unión temporal, debiendo aportar la experiencia requerida en proporción equivalente a su participación. Esta medida es compatible con los criterios diferenciales aplicables a MiPymes y a empresas y emprendimientos de mujeres.

(iii) El artículo 2.2.1.2.3.1.9 del Decreto 1082 de 2015, adicionado por el artículo 4 del Decreto 1860 de 2021, utiliza una formulación imperativa inequívoca: la garantía de seriedad de la oferta "debe ser de por lo menos el diez por ciento (10%) del valor de la oferta". La expresión "debe ser de por lo menos" no admite interpretación distinta a la de un mínimo obligatorio e inderogable por vía de pliego de condiciones. Se trata de una norma de orden público contractual que establece un piso de suficiencia cuya función es proteger a la entidad estatal frente al riesgo de retiro injustificado de la oferta, de no suscripción del contrato o de no constitución de la garantía de cumplimiento.

La ley y el reglamento solo han previsto tres excepciones a esta regla general del 10%, todas ellas contenidas en el mismo artículo 2.2.1.2.3.1.9:

(i) Cuando el valor de la oferta supera un millón (1.000.000) de SMLMV, caso en el cual operan porcentajes reducidos escalonados —2,5%, 1% y 0,5%— conforme a los numerales 1, 2 y 3 del artículo.

(ii) Para los Acuerdos Marco de Precio, donde el valor fijo es de mil (1.000) SMLMV.

(iii) Para los emprendimientos y empresas de mujeres y las Mipymes en Acuerdos Marco de Precio, respecto de los cuales el parágrafo del artículo faculta

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

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

exclusivamente a Colombia Compra Eficiente —no a las entidades contratantes— para definir un valor de suficiencia diferencial.

Fuera de estos tres supuestos taxativos, el porcentaje mínimo del 10% es imperativo e indisponible. El artículo 2.2.1.2.4.2.7.3 del Decreto 1082 de 2015, adicionado por el artículo 1° del Decreto 287 de 2026, dispone que las entidades "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.

Este artículo debe leerse en su contexto normativo integral. El Decreto 287 de 2026 modificó 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, conforme lo anuncia su epígrafe. No modificó ni derogó el artículo 2.2.1.2.3.1.9. El artículo 2° del Decreto 287 establece expresamente que "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. (...) y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias". Si el legislador reglamentario hubiera pretendido modificar el piso del 10% o crear una excepción adicional a las ya contenidas en el artículo 2.2.1.2.3.1.9, habría sido necesario modificar expresamente dicho artículo o adicionar un nuevo párrafo o excepción a su texto, lo cual no hizo.

En consecuencia, el artículo 2.2.1.2.4.2.7.3 opera dentro del marco normativo vigente de suficiencia de garantías y no contra él. La mención al "valor de la garantía de seriedad de la oferta" como objeto de ajuste diferencial debe entenderse en el sentido de que la entidad puede flexibilizar las condiciones de esa garantía sin quebrantar el piso del 10% que establece la regla general imperativa.

La hermenéutica jurídica exige que, cuando dos disposiciones del mismo rango normativo —en este caso, ambos artículos pertenecen al Decreto 1082 de 2015— regulan aspectos conexos, se busque la interpretación que permita su aplicación armónica y no la que genere antinomias. El artículo 2.2.1.2.3.1.9 establece el régimen general e imperativo de suficiencia de la garantía de seriedad para todos los procesos de contratación. El artículo 2.2.1.2.4.2.7.3 establece una medida afirmativa específica en materia de requisitos habilitantes diferenciales. La interpretación que armoniza ambas disposiciones es aquella según la cual el ajuste diferencial opera respecto de los componentes

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

habilitantes donde no existe un piso normativo imperativo expreso —como la experiencia, la capacidad financiera y la capacidad organizacional—, y respecto de la garantía de seriedad opera en los aspectos que no comprometan el mínimo de suficiencia del 10%.

La interpretación contraria —según la cual el artículo 2.2.1.2.4.2.7.3 habilitaría a las entidades para fijar porcentajes inferiores al 10%— implicaría aceptar que una norma reglamentaria especial deroga tácitamente una norma reglamentaria general imperativa sin que así lo declare expresamente, lo cual contraviene el principio de seguridad jurídica y la técnica normativa que el propio Decreto 287 de 2026 observó al delimitar con precisión las disposiciones que modifica y las que deroga.

El párrafo del artículo 2.2.1.2.3.1.9 —adicionado por el Decreto 1860 de 2021— dispone que "Colombia Compra Eficiente podrá definir un valor de suficiencia diferencial para la garantía de seriedad de las ofertas presentadas por los emprendimientos y las empresas de mujeres, y las Mipyme en los Acuerdos Marco de Precio". Esta disposición es relevante porque revela que cuando el reglamentador quiso habilitar la posibilidad de fijar un valor de suficiencia diferencial inferior al 10%, lo hizo de manera expresa, designó al sujeto competente —esta Agencia, no las entidades contratantes— y delimitó el ámbito de aplicación —exclusivamente los Acuerdos Marco de Precio—. Si el Decreto 287 de 2026 hubiera querido extender esa misma habilitación a las entidades contratantes y a otros procesos de selección, habría utilizado una técnica normativa similar, modificando el artículo 2.2.1.2.3.1.9 o adicionando un nuevo párrafo. No lo hizo.

Es importante precisar que la conclusión anterior no vacía de contenido la medida afirmativa del artículo 2.2.1.2.4.2.7.3. Los componentes habilitantes respecto de los cuales el ajuste diferencial opera plenamente y sin restricción de piso normativo son: (i) la experiencia, donde la entidad puede reducir los umbrales de experiencia exigidos; (ii) la capacidad financiera, donde puede flexibilizar indicadores como el índice de liquidez, el nivel de endeudamiento o la razón de cobertura de intereses; y (iii) la capacidad organizacional, donde puede ajustar los indicadores de rentabilidad exigidos. En estos tres componentes no existe un porcentaje mínimo imperativo equivalente al del artículo 2.2.1.2.3.1.9, por lo que la entidad dispone de un margen amplio para establecer requisitos diferenciales que faciliten la participación de

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

emprendimientos y empresas de personas con discapacidad, siempre que garantice el cumplimiento adecuado del objeto contractual y observe el principio de proporcionalidad.

(iv) Las consideraciones desarrolladas en los numerales precedentes permiten ahora presentar, de manera articulada, el alcance completo de las cinco medidas que componen el Sistema Integral de Preferencias, su forma de aplicación en cada fase del proceso contractual y las consecuencias jurídicas que se derivan de su inobservancia, es necesario precisar que el Decreto 0287 de 2026 no concibe la inclusión de las PcD como un momento aislado sino como un compromiso continuo que atraviesa todo el ciclo contractual. Cada medida tiene un momento de activación, unas obligaciones concretas para la entidad y el contratista, y unas consecuencias específicas frente a su incumplimiento, que se exponen a continuación.

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

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

injustificada en los estudios previos puede comprometer la legalidad de la planeación contractual al desconocer una obligación legal expresa.

La segunda medida son los criterios habilitantes diferenciales, regulados en el artículo 2.2.1.2.4.2.7.3. del Decreto 1082 de 2015 (modificado), que operan en la fase de selección y consisten en la obligación de establecer requisitos habilitantes ajustados o reducidos en materia de experiencia, capacidad financiera, capacidad organizacional o valor de la garantía de seriedad de la oferta, para facilitar la participación de los emprendimientos y empresas de PcD con domicilio en el territorio nacional. La entidad debe flexibilizar la mayor cantidad posible de estos requisitos de acuerdo con lo que resulte justificado en sus estudios previos, garantizando en todo caso que los requisitos ajustados sean suficientes para acreditar la idoneidad del proponente y el adecuado cumplimiento del objeto contractual, con el límite del principio de proporcionalidad. Esta medida aplica en licitación pública, selección abreviada y concurso de méritos, tanto en el régimen del Estatuto General de Contratación Pública como en los procesos competitivos de entidades con régimen especial, pero no en mínima cuantía ni en contratación directa. Aplica exclusivamente para los emprendimientos y empresas de PcD y no para los empleadores de PcD. En tratándose de proponentes plurales, opera cuando al menos uno de los integrantes cumple las condiciones del artículo 2.2.1.2.4.2.6. con una participación no inferior al 10%, aportando la experiencia en proporción equivalente a su participación. Su omisión injustificada en el pliego de condiciones puede constituir una barrera de acceso contraria a los mandatos del decreto y comprometer la validez del proceso de selección.

La tercera medida es el puntaje adicional del 2%, regulado en el artículo 2.2.1.2.4.2.7.4. del Decreto 1082 de 2015 (modificado), que opera en la fase de evaluación de propuestas y consiste en otorgar un puntaje adicional máximo del dos por ciento (2%) del total de los puntos del pliego a los proponentes que acrediten ser emprendimientos o empresas de PcD o ser empleadores de PcD que superen los mínimos de vinculación exigidos por la Ley 2466 de 2025. Como ya se indicó anteriormente, este puntaje es único y no acumulable: aunque el proponente acredite ambas condiciones simultáneamente, el puntaje máximo a otorgar es siempre el 2%, sin que las condiciones sean sumables. Aplica únicamente en entidades sometidas al Estatuto General de Contratación Pública, en licitación pública y concurso de méritos. La acreditación exige, entre otros

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

documentos, los certificados de aportes a seguridad social de los tres (3) meses anteriores a la presentación de la oferta para cada PcD incluida en el cómputo, junto con el certificado del Ministerio de Trabajo. La no inclusión de este puntaje en el pliego por parte de la entidad configura el incumplimiento de una obligación legal expresa. Adicionalmente, las condiciones que dieron lugar al puntaje deben mantenerse durante toda la ejecución del contrato, y el contratista debe acreditarlo con cada solicitud de pago; la reducción injustificada del número de PcD vinculadas puede constituir causal de incumplimiento contractual, salvo que se demuestre fuerza mayor o caso fortuito, y en todo caso respetando el derecho a la estabilidad laboral reforzada de las PcD.

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

La quinta medida es la inclusión de PcD en contratos de prestación de servicios profesionales y/o de apoyo a la gestión, regulada en el artículo 2.2.1.2.4.2.7.6. del Decreto 1082 de 2015 (modificado), que opera en la modalidad de contratación directa y tiene carácter potestativo: las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación Pública propenderán por esta

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

contratación de forma progresiva, de acuerdo con su planeación institucional, disponibilidad presupuestal y necesidades del servicio, sin que su no aplicación en un caso concreto configure incumplimiento. La entidad que decida aplicarla debe verificar la idoneidad de la PcD para cumplir el objeto contractual, acordar los ajustes razonables necesarios en corresponsabilidad con la persona contratista, evaluar la no exigencia de garantías —que no son obligatorias para esta tipología contractual— e indicar en el SECOP que el contrato corresponde a la aplicación de esta medida afirmativa. En ningún caso la medida autoriza la asignación de funciones permanentes ni genera subordinación laboral. Colombia Compra Eficiente realizará el seguimiento de esta medida a través del SECOP, evaluando pertinencia, duración, objeto y nivel de especialización de cada contrato.

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

De esta manera, el Sistema Integral de Preferencias establecido por el Decreto 0287 de 2026 constituye un cambio estructural en la forma en que el Estado colombiano se relaciona con las personas con discapacidad en la contratación pública: ya no se trata de un punto adicional al final del proceso, sino de un conjunto articulado de obligaciones que acompañan cada fase del ciclo contractual, desde la planeación hasta la ejecución, con consecuencias

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

jurídicas concretas frente a su inobservancia y con un horizonte claro de inclusión laboral efectiva y progresiva de esta población.

4. Referencias normativas, jurisprudenciales y otras fuentes:

- Constitución Política de Colombia. Artículos 13, 47, 54 y 93.
- Ley 22 de 1967. Por la cual se aprueba el Convenio número 111 Internacional del Trabajo, relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación.
- Ley 82 de 1988. Por la cual se aprueba el Convenio 159 de la OIT sobre readaptación profesional y empleo de personas inválidas.
- Ley 361 de 1997. Artículo 24.
- Ley 762 de 2002. Por medio de la cual se aprueba la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad.
- Ley 1346 de 2009. Por medio de la cual se aprueba la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de la ONU.
- Ley Estatutaria 1618 de 2013. Artículo 13, numerales 1, 7 y 8.
- Ley 1996 de 2019. Artículo 62.
- Ley 2069 de 2020. Artículos 34 y 35.
- Ley 2294 de 2023. Artículos 4, 76 y 79.
- Ley 2466 de 2025. Artículo 15, numeral 17.
- Decreto 1082 de 2015. Artículos 2.2.1.2.4.2.6., 2.2.1.2.4.2.7. y siguientes, y 2.2.1.2.4.2.8., modificados por el Decreto 0287 de 2026.
- Decreto 392 de 2018. Derogado en lo contrario por el Decreto 0287 de 2026.
- Decreto 1860 de 2021. Artículo 3.
- Decreto 0287 de 2026. Por el cual se modifican los artículos 2.2.1.2.4.2.6., 2.2.1.2.4.2.7. y 2.2.1.2.4.2.8. del Decreto 1082 de 2015.
- Corte Constitucional. Sentencia C-410 de 2001. M.P. Álvaro Tafur Galvis.
- Corte Constitucional. Sentencia SU-049 de 2017. M.P. María Victoria Calle Correa.
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Sentencia de acción de cumplimiento del 12 de diciembre de

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

2024. Rad. n.º 05001-23-33-000-2024-00847-01. M.P. Omar Joaquín Barreto Suárez.

- Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 24 de julio de 2013. Rad. 2166. C.P. Álvaro Namén Vargas.
- Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente. Circular Externa sobre orientaciones para la aplicación del Decreto 287 de 2026. Bogotá, 2026.
- Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente. ABC del Decreto 0287 de 2026. Bogotá, 2026.
- Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente. Memoria Justificativa del Decreto 0287 de 2026. Bogotá, 2026.
- Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente. Guía de Compras Públicas Sostenibles y Socialmente Responsables. Bogotá, 2025.
- Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente. Concepto C-864 del 14 de diciembre de 2022.
- Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente. Concepto C-1519 del 19 de noviembre de 2025.
- Departamento Nacional de Planeación. Documento CONPES 166 de 2013. Política Pública Nacional de Discapacidad e Inclusión Social.

5. Doctrina de la Agencia Nacional de Contratación Pública:

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente se ha referido sobre el alcance del Decreto 0287 de 2026 en los conceptos C-507 de 2026, C-572 de 2026, C-581 de 2026, entre otras. Este y otros se encuentran disponibles para consulta en el Sistema de relatoría de la Agencia, al cual se puede acceder a través del siguiente enlace: <https://relatoria.colombiacompra.gov.co/busqueda/conceptos>

La sostenibilidad no es una opción, es una obligación. Por ello, la Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente– te invita a realizar el Curso de Contratación Pública Sostenible y Socialmente Responsable, una herramienta clave para fortalecer las capacidades de todos los compradores

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

públicos, proveedores, servidores públicos y para generar mayor valor público. Accede al curso y aprende como implementar criterios sociales y ambientales en las diferentes etapas del proceso de contratación: <https://formacionvirtual.colombiacompra.gov.co/mod/page/view.php?id=3718>

De otro lado, te contamos que esta Agencia ha da un paso decisivo en la estandarización y modernización del sector social con la expedición de las Resoluciones 539, 540, 541, 952 y 953 de 2025, mediante las cuales adoptó Documentos Tipo para las modalidades de selección de licitación pública (versión 2), selección abreviada de menor cuantía, mínima cuantía, consultoría e interventoría, promoviendo procesos más transparentes, eficientes competitivos y sostenibles en sectores estratégicos como educación, salud, cultura, recreación, deporte, institucional y vivienda. Consulta y descarga los documentos aquí: <https://www.colombiacompra.gov.co/normativa-y-relatoria/documentos-tipo>

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

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

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

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

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

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

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

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

Atentamente,

*Original Firmado
Carolina Quintero Gacharná*

Carolina Quintero Gacharná
Subdirectora de Gestión Contractual ANCP-CCE

Elaboró: Camilo José Martínez Martínez
Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual
Revisó: Diana Saavedra
Gestor T1-11 de la Subdirección de Gestión Contractual
Aprobó: Carolina Quintero Gacharná
Subdirectora de Gestión Contractual ANCP – CCE