

CIRCULAR EXTERNA

Bogotá D. C., 17 de julio de 2025

CIRCULAR EXTERNA
No.

004 de 2025

Para:

Entidades Estatales indistintamente de su régimen de contratación, los patrimonios autónomos constituidos por Entidades Estatales y los particulares que ejecuten recursos públicos

Asunto:

Aplicación de los criterios dispuestos en la Ley 2069 de 2020, reglamentada por el Decreto 1860 de 2021, y el Decreto 142 de 2023 para promover el acceso de los firmantes del Acuerdo Final de Paz, población en proceso de reintegración o reincorporación y miembros o exmiembros de la fuerza pública comparecientes ante la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), al sistema de compras y contratación pública.

La Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente–, actuando como ente rector de la compra y la contratación pública en el Estado Colombiano, en ejercicio de las funciones conferidas por los numerales 2º y 5º del artículo 3º del Decreto 4170 de 2011¹, es competente para desarrollar e impulsar políticas públicas, programas, herramientas y normas orientadas a la organización y articulación de los partícipes en los procesos de compras y contratación pública, así como para expedir circulares externas en la misma materia, que coadyuven en la correcta implementación normativa que regula el Sistema de Compras y Contratación Pública.

¹ **ARTÍCULO 3º. Funciones.** La Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente– ejercerá las siguientes funciones:

[...]

2. Desarrollar, implementar y difundir las políticas públicas, planes, programas, normas, instrumentos y herramientas que faciliten las compras y contratación pública del Estado y promuevan las mejores prácticas, la eficiencia, transparencia y competitividad del mismo, a fin de que se cumplan los principios y procesos generales que deben gobernar la actividad contractual de las entidades públicas.

[...]

5. Absolver consultas sobre la aplicación de normas de carácter general y expedir circulares externas en materia de compras y contratación pública.

CIRCULAR EXTERNA

Por ello, y con fundamento en dichas facultades, expide la presente circular externa relativa a la aplicación de criterios diferenciales y criterios sociales dispuestos en la normatividad contractual frente a firmantes del Acuerdo Final de Paz, población en proceso de reintegración o reincorporación, y miembros o exmiembros de la fuerza pública comparecientes ante la JEP, así:

A) En primer lugar, encontramos los ***criterios diferenciales***, dispuestos en la Ley 2069 de 2020, reglamentada por el Decreto 1860 de 2021, también conocida como "*Ley de Emprendimiento*", aplicables, entre otros, a los firmantes del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (en adelante Acuerdo Final de Paz), y población en proceso de reintegración o reincorporación a la vida civil.

Estas disposiciones convocan a todas las Entidades Estatales indistintamente de su régimen de contratación, a los patrimonios autónomos constituidos por Entidades Estatales y a los particulares que ejecutan recursos públicos, a fomentar la inclusión en el ciclo de la contratación pública de sujetos de especial protección constitucional, como es el caso de la población en pobreza extrema, desplazados por la violencia y personas en proceso de reintegración o reincorporación.

Este marco normativo permite a las entidades adoptar mecanismos o herramientas que promuevan la participación de sujetos de especial protección constitucional en los procesos de contratación que adelanten. En particular, el artículo 34 de la Ley 2069 de 2020, que modificó el artículo 12 de la Ley 1150 de 2007, y el artículo 2.2.1.2.4.2.16 del Decreto 1082 de 2015, introducido por el artículo 3 del Decreto 1860 de 2021, establecen la necesidad de disponer de mecanismos que fomenten que sus contratistas destinen al cumplimiento del objeto contractual la provisión de bienes y servicios por población (i) en pobreza extrema, (ii) desplazados por la violencia, (iii) personas en proceso de reintegración o reincorporación y (iv) sujetos de especial protección constitucional. En efecto, los sujetos obligados podrán establecer, previo análisis de oportunidad y conveniencia, un porcentaje que no supere el diez por ciento (10%) ni sea inferior al cinco por ciento (5%) de los bienes o servicios requeridos para la ejecución del contrato.

Para lo anterior, el párrafo primero del artículo 2.2.1.2.4.2.16 del Decreto 1082 de 2015 señala que son sujetos de especial protección constitucional aquellos que debido a su particular condición física, psicológica o social merecen una acción

CIRCULAR EXTERNA

positiva estatal para efectos de lograr una igualdad real y efectiva. De este modo, aquellos sujetos que no se encuentren expresamente mencionados en el artículo 34 de la Ley 2069 de 2020, pero cumplan con estas características deberán ser tenidos en cuenta en los mecanismos que dispongan los sujetos obligados para fomentar la participación de los sujetos de especial protección en la ejecución de los contratos estatales mediante la provisión de bienes y servicios.

Además de lo anterior, los artículos 2.2.1.1.1.4.1., 2.2.1.1.1.6.8, 2.2.1.2.1.5.6. y 2.2.1.2.4.2.19. del Decreto 1082 de 2015 señalan que las asociaciones conformadas por *sujetos de especial protección constitucional*, asociaciones de pequeños productores locales y productores locales agropecuarios cuyos sistemas productivos pertenezcan a la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria podrán ser clasificados como Mipymes en los términos previstos en el artículo 23 de la Ley 2069 de 2020, el artículo 2 de la Ley 590 de 2000 y por el Decreto 957 de 2019, o las normas que los modifiquen. En consecuencia, las entidades podrán clasificar a las asociaciones que estén conformadas por estos sujetos como Mipymes para efectos de que sean beneficiarias de otros mecanismos que promuevan su participación en el sistema de compras públicas, como es el caso de la división de procesos por lotes o segmentos, o la creación y utilización de catálogos inclusivos.

Estas disposiciones establecen mecanismos y herramientas que las entidades deben considerar para promover el acceso de diversos sujetos de especial protección constitucional al Sistema de Compra Pública, dentro de los cuales se incluye la población firmante del Acuerdo Final de Paz, y en general, a las personas en procesos de reintegración o reincorporación a la vida civil. Al respecto, la Corte Constitucional ha sostenido que quien *"abandona las filas del grupo armado al margen de la ley al que pertenece, y se entrega voluntariamente a las autoridades estatales competentes para, después de un determinado procedimiento, reincorporarse a la vida civil"* tiene una condición que debe ser objeto de especial atención por parte de todas las autoridades estatales. Este reconocimiento implica que todas las autoridades tienen el deber particular de velar por el respeto y promoción de sus derechos, y que deben obrar frente a estos sujetos de manera especialmente diligente, *"interpretando el alcance de sus propias funciones con un*

CIRCULAR EXTERNA

criterio eminentemente protectorio, que refleje la intención del Constituyente y busque preservar, ante todo, el goce de sus derechos fundamentales”².

Esta posición fue reafirmada de manera específica con respecto a los firmantes del Acuerdo Final de Paz por parte de la Corte Constitucional en sentencia de unificación en el año 2022; en la cual se resaltó que la población signataria del Acuerdo Final de Paz en proceso de reincorporación se encuentra en una condición que merece un trato diferenciado no solo por su condición vulnerable sino, específicamente, para equilibrar la situación de asimetría generada a raíz de la suscripción del Acuerdo³. Además, la Corte Constitucional insistió en la importancia de que estas personas cuenten con “*apoyos suficientes que le faciliten superar las secuelas que quedaron en sus vidas luego de abandonar la lucha armada*”, por lo que existe la necesidad de abrir ventanas jurídicas y sociales que consideren esta diversidad de contextos y sus implicaciones.

De acuerdo con estas consideraciones, la población referida tiene la naturaleza de sujeto de especial protección constitucional, de modo que se encuentra incluida como parte de los sujetos a los cuales se refieren los incentivos y medidas establecidas en la Ley 2069 de 2020 y el Decreto 1860 de 2021.

B) En segundo lugar, están los ***criterios sociales***, incluidos en el Decreto 142 de 2023, que adicionó el Decreto 1082 de 2015, aplicables, entre otros, a los firmantes del Acuerdo Final de Paz, población en proceso de reintegración o reincorporación y miembros o exmiembros de la fuerza pública comparecientes ante la JEP. Esta norma tiene como propósito promover la inclusión de criterios sociales y ambientales en los Procesos de Contratación de las Entidades Estatales. Esta medida reconoce que el sistema de compras y contratación pública tiene una función estratégica para la promoción de objetivos sociales y ambientales, pues representa un porcentaje considerable del gasto público. Por esta razón, busca integrar este tipo de criterios a la valoración de la oferta más favorable, en los términos establecidos en el artículo 2.2.1.1.2.2.2. del Decreto 1082 de 2015.

² Corte Constitucional, Sentencia T-719 del 20 de agosto de 2003. M.P. Dr. Manuel José Cepeda Espinosa.

³ Corte Constitucional, Sentencia SU-020 del 27 de enero de 2022. M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

CIRCULAR EXTERNA

El parágrafo de esta norma señala expresamente que las Entidades Estatales podrán incluir, como parte de los criterios de calidad, aspectos ambientales o sociales vinculados al objeto del contrato con el fin de evaluar la mejor relación calidad-precio. Para lo anterior, señala que los criterios sociales se refieren a aspectos como la inclusión de personas pertenecientes a grupos vulnerables en la ejecución del contrato, a la inserción sociolaboral de personas en situación de riesgo de exclusión social y la eliminación de criterios sospechosos de discriminación, así como el fomento de la contratación de personas que no cuenten con cualificaciones educativas de formación secundaria o profesional superior, entre otros. En virtud de esta disposición, las entidades podrán identificar e incluir tanto criterios habilitantes, como factores de evaluación o ponderación que fomenten la participación de estas personas en el sistema de compras públicas, que promuevan y fortalezcan su participación en la ejecución de los contratos, eliminen criterios sospechosos en su contra y promuevan su inserción sociolaboral.

Esto resulta particularmente relevante en atención al compromiso del Estado colombiano expresado en las medidas establecidas en el ordenamiento jurídico que apuntan a convertir a la contratación pública en un mecanismo efectivo para garantizar la inclusión socioeconómica de los sectores más vulnerables de la sociedad.

De esta forma, el Decreto 142 de 2023 establece mecanismos y herramientas que las entidades deben considerar para promover el acceso a la contratación estatal y por tanto a la inserción sociolaboral de grupos vulnerables y en riesgo de exclusión social, entre los cuales se incluye a la población firmante del Acuerdo Final de Paz, las personas en procesos de reintegración o reincorporación a la vida civil y miembros o exmiembros de la fuerza pública comparecientes ante la JEP.

Por lo anterior, a continuación, se establecen lineamientos para la adopción de estas medidas.

1. Con respecto a la aplicación de los *criterios diferenciales* del artículo 2.2.1.2.4.2.16 del Decreto 1082 de 2015, incorporado por el Decreto 1860 de 2021:

CIRCULAR EXTERNA

Las Entidades Estatales indistintamente de su régimen de contratación, los patrimonios autónomos constituidos por Entidades Estatales y los particulares que ejecuten recursos públicos deberán:

- (i) Realizar un análisis de conveniencia y utilidad en la etapa de planeación sobre la incorporación de medidas que favorezcan la provisión de bienes y servicios por parte de sujetos de especial protección constitucional en la ejecución de los contratos. Este análisis deberá constar en los documentos del proceso y señalar las razones por las cuales decidió incorporar o no la medida.
- (ii) Determinar en el análisis del sector económico la existencia de oferta de bienes y servicios generados por los sujetos de especial protección constitucional que puedan incorporarse en la cadena de proveeduría del futuro contratista.
- (iii) Conforme con lo anterior, establecer un porcentaje para la provisión de los bienes y servicios que no exceda el diez por ciento (10%) ni sea inferior al cinco por ciento (5%), con el fin de garantizar el cumplimiento eficiente y oportuno del objeto contractual.
- (iv) Incluir este porcentaje como una obligación en el pliego de condiciones o documento equivalente y en la minuta del contrato, precisando las sanciones pecuniarias producto del incumplimiento injustificado, a través de las causales de multa que se estimen convenientes. Adicionalmente, es necesario establecer la forma en que se acreditará la condición de los sujetos de especial protección constitucional en el proceso de selección, considerando los requisitos especiales establecidos en la normativa vigente o, en su defecto, definiendo de forma específica y clara los requisitos en los documentos del proceso.
- (v) Realizar el seguimiento sobre el cumplimiento de estas obligaciones, mediante la supervisión y/o interventoría, verificando a su vez, que las personas vinculadas al inicio y durante la ejecución del contrato pertenezcan a dichos grupos poblacionales.

2. Con respecto a otros incentivos y medidas establecidas en la Ley 2069 de 2020 y el Decreto 1860 de 2021:

CIRCULAR EXTERNA

Los sujetos de especial protección constitucional, como los firmantes del Acuerdo Final de Paz y otras personas en procesos de reintegración o reincorporación a la vida civil, pueden también beneficiarse de otros criterios diferenciales dispuestos en la Ley de Emprendimiento. Lo anterior, cuando cumplan con tener también la calidad de Mipymes o de emprendimientos y empresas de mujeres.

Cuando se trate de empresas que cuenten con el tamaño empresarial de *Mipyme*, de acuerdo con el artículo 2.2.1.13.2.2. del Decreto 1074 de 2015, o en los supuestos antes expuestos en los que la norma establece de forma expresa que las asociaciones conformadas por sujetos de especial protección tendrán la condición de Mipymes, los firmantes del Acuerdo Final de paz y otras personas en procesos de reintegración o reincorporación podrán ser beneficiarias de las siguientes medidas en el marco de los procesos de contratación pública:

- (i) Convocatorias limitadas de conformidad con lo previsto en el artículo 12 de la Ley 1150 de 2007, modificado por artículo 34 de la Ley 2069 de 2020, y reglamentado en el artículo 2.2.1.2.4.2.2 del Decreto 1082 de 2015, cuando se trate de procesos con valores menores a ciento veinticinco mil dólares de los Estados Unidos de América (US\$125.000) y en los que se hayan recibido al menos dos (2) solicitudes de limitación por Mipymes colombianas. También podrán participar en las convocatorias en que las entidades, de manera discrecional, opten por limitar la participación a las Mipymes con domicilio principal en el municipio o departamento donde se ejecutará el contrato.
- (ii) Condiciones habilitantes diferenciales que promuevan y faciliten la participación de las Mipymes domiciliadas en Colombia en los procesos de selección competitivos, según lo establecido en el artículo 31 de la Ley 2069 de 2020 y el artículo 2.2.1.2.4.2.18 al Decreto 1082 de 2015, adicionado por el artículo 3 del Decreto 1860 de 2021.
- (iii) Puntajes adicionales para Mipyme en los términos del inciso final del artículo 2.2.1.2.4.2.18. de Decreto 1082 de 2015.
- (iv) Procesos de contratación en lotes o segmentos que faciliten la participación de las Mipymes atendiendo a criterios tales como: el tipo de entregable, el valor del contrato y el ámbito geográfico de la entrega, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 33 de la Ley 2069 de 2020 y el artículo 2.2.1.2.4.2.19. del Decreto 1082 de 2015.

CIRCULAR EXTERNA

- (v) Los sujetos de especial protección constitucional podrán ser beneficiarios de esta medida no solo cuando tengan la naturaleza de Mipyme, sino también cuando concurren como asociaciones conformadas por sujetos de especial protección constitucional, asociaciones de pequeños productores locales y productores locales agropecuarios cuyos sistemas productivos pertenezcan a la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria. Lo anterior, pues la norma estableció expresamente que estos sujetos podrán ser clasificadas como Mipymes y obtener los beneficios derivados de la división de los procesos por segmentos o lotes. Esto implica que las Entidades tengan en cuenta la existencia y oportunidades de participación de estas asociaciones en el análisis del sector económico y de los oferentes.

Adicionalmente, los sujetos de especial protección constitucional podrán beneficiarse de la inclusión de requisitos habilitantes diferenciales y puntajes adicionales que establece la Ley 2069 de 2020 para los *emprendimientos y empresas de mujeres*, cuando cumplan con tener las calidades que la norma requiere para ello en el artículo 2.2.1.2.4.2.15 del Decreto 1082 de 2015, adicionado por el artículo 3 del Decreto 1860 de 2021⁴.

Finalmente, el artículo 35 de la Ley 2069 de 2020 estableció un nuevo *sistema de factores de desempate*, adicionado al artículo 2.2.1.2.4.2.17 al Decreto 1082 de 2015. Esta norma dispone las reglas que deberán acoger las entidades indistintamente de su régimen de contratación, así como los patrimonios autónomos constituidos por Entidades Estatales, en caso de empate en el puntaje total de dos (2) o más ofertas en los Procesos de Contratación. La implementación de forma consecutiva y excluyente de estos factores puede, según la particularidad del caso, beneficiar a grupos de especial protección constitucional⁵. Por ejemplo, la norma incluye como segundo criterio preferir la propuesta de la mujer cabeza de familia, mujeres víctimas de la violencia intrafamiliar o de la persona jurídica

⁴ Con el fin de conocer más sobre este asunto, se recomienda consulta la Guía para incentivar la participación de mujeres en el Sistema de Compras y Contratación Pública emitida por Colombia Compra Eficiente, la cual se encuentra disponible en el siguiente enlace:

<https://www.colombiacompra.gov.co/wp-content/uploads/2025/05/2024-Guia-para-incentivar-la-contratacion-de-mujeres.pdf>

⁵ Para profundizar más en el tema, se recomienda consultar la Guía para promover la participación de las Mipymes en los procesos de compra y contratación pública expedida por Colombia Compra Eficiente, la cual se encuentra disponible en el siguiente enlace:

https://www.colombiacompra.gov.co/wp-content/uploads/2024/08/guia_para_promover_la_participacion_de_las_mipymes_en_los_procesos_de_compra_publica_cce-qad-gi-26_1.pdf

CIRCULAR EXTERNA

en la cual participe o participen mayoritariamente; o, la de un proponente plural constituido por mujeres cabeza de familia, mujeres víctimas de violencia intrafamiliar y/o personas jurídicas en las cuales participe o participen mayoritariamente. De forma similar, el criterio seis (6) de desempate ordena preferir la propuesta de personas en proceso de reintegración o reincorporación o de la persona jurídica en la cual participe o participen mayoritariamente; o, la de un proponente plural constituido por personas en proceso de reincorporación, y/o personas jurídicas en las cuales participe o participen mayoritariamente.

3. Frente a la incorporación de *criterios sociales* en virtud del artículo 2.2.1.1.2.2.2. de Decreto 1082 de 2015, modificado por el Decreto 142 de 2023:

Las Entidades Estatales sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública determinarán la oferta más favorable considerando (a) la ponderación de elementos de calidad y precio soportados en puntajes o fórmulas o (b) la ponderación de los elementos de calidad y precio que representen la mejor relación de costo-beneficio. Como parte de los criterios de calidad que establezcan, podrán incluir criterios sociales que se encuentren vinculados al objeto del contrato, entre los cuales se incluyen aquellos que busquen la inserción sociolaboral de grupos vulnerables y en riesgo de exclusión social, como es el caso de la población signataria del Acuerdo Final de Paz, las personas en procesos de reintegración o reincorporación a la vida civil y miembros o exmiembros de la fuerza pública comparecientes ante la JEP.

Para lo anterior, las Entidades Estatales podrán considerar los lineamientos establecidos por la Agencia Nacional de Contratación Pública -Colombia Compra Eficiente en la Guía de Contratación Pública Sostenible y Socialmente Responsable⁶. Este documento brinda directrices a los partícipes del Sistema de Compra Pública para la implementación de cláusulas sociales en su gestión contractual en todas las etapas del proceso, entre las cuales se incluyen:

- (i) El establecimiento de lineamientos internos de Compras Públicas Sostenibles como parte de una planeación estratégica que identifiquen necesidades que

⁶ Disponible para consulta en el siguiente enlace:
<https://www.colombiacompra.gov.co/archivos/manual/guia-de-compras-publicas-sostenibles-y-socialmente-responsables>

CIRCULAR EXTERNA

puedan ser satisfechas vinculando o favoreciendo la participación del citado grupo poblacional.

- (ii) La elaboración de estudios y documentos previos que integren criterios sociales desde la etapa precontractual y consideren, en la elaboración del objeto y de los estudios previos, las distintas opciones disponibles para impactar positivamente a ese grupo poblacional. Las condiciones del mercado para la incorporación de criterios sociales deben quedar debidamente documentadas por parte de la Entidad en armonía con los principios de transparencia y selección objetiva.
- (iii) Como producto de lo anterior, las entidades podrán determinar especificaciones técnicas diferenciales, considerar las consultas con las comunidades, así como establecer criterios sociales para la evaluación de la oferta que reduzcan las desigualdades sociales y busquen incluir a a este grupo poblacional, de acuerdo con la modalidad de selección.
- (iv) La incorporación de cláusulas contractuales que reflejen el cumplimiento de esos criterios sociales y que permitan la correcta vigilancia durante la ejecución, por ejemplo, mediante la incorporación de medidas, indicadores y unidades de medida, así como sanciones por incumplimiento contractual, como la imposición de multas y cláusulas penales
- (v) La verificación del cumplimiento de las obligaciones sociales que se deriven de los criterios de evaluación durante la etapa postcontractual, por ejemplo, mediante la supervisión o la interventoría.

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente – está comprometida con la incorporación al sistema de compra y contratación pública de las Mipymes, los emprendimientos y empresas de mujeres, la población en pobreza extrema, los desplazados por la violencia, los firmantes del Acuerdo de Paz, las personas en proceso de reintegración o reincorporación, los miembros y exmiembros de la fuerza pública comparecientes ante la JEP y, en general, los sujetos de especial protección constitucional, por lo cual, exhorta a las Entidades Estatales indistintamente de su régimen de contratación, los patrimonios autónomos constituidos por Entidades Estatales y los particulares que ejecuten recursos públicos, a aplicar los criterios diferenciales establecidos en la Ley 2069 de 2020, reglamentada por el Decreto 1860 de 2021, y a incorporar criterios sociales con este fin en su Procesos de Selección, en virtud de lo dispuesto en el

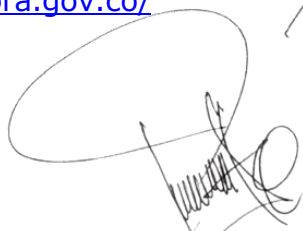
CIRCULAR EXTERNA

artículo 2.2.1.1.2.2.2. de Decreto 1082 de 2015, modificado por el Decreto 142 de 2023.

Finalmente, y con el fin de apoyar la apropiación de las disposiciones contenidas en dicho marco normativo, las insta a su vez, a consultar las herramientas que sobre el particular ha expedido hasta la fecha esta Agencia y que se encuentran disponibles para su información y consulta en el siguiente enlace:

<https://www.colombiacompra.gov.co/>

Atentamente,

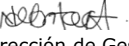


CRISTOBAL PADILLA TEJEDA
Director General

Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente

Elaboró: Nasly Yeana Mosquera Rivas 
Analista T2 – 06 de la Subdirección de Gestión Contractual

Ana María Bonilla Prieto 
Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual

Natalia Montoya Jiménez 
Gestor T1 - 15 de la Subdirección de Gestión Contractual

Revisó: Alejandro R. Sarmiento Cantillo 
Gestor T1 - 15 de la Subdirección de Gestión Contractual

Carolina Quintero Gacharná 
Subdirectora de Gestión Contractual ANCP-CCE-

Aprobó: Cristóbal Padilla Tejada
Director General ANCP-CCE-