**CCE-DES-FM-17**

**EMPATE – Procedimiento de selección – Concepto**

[…] los requisitos habilitantes o de participación, así como los criterios de evaluación o de calificación con puntos, son instrumentos por medio de los cuales se pretende materializar el principio de selección objetiva en la contratación pública. Sin embargo, en algunas ocasiones, así se establezcan requisitos habilitantes y factores de calificación idóneos, se presentan circunstancias de empate una vez aplicados estos criterios. Como lo ha indicado la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente en el «Manual para el manejo de los incentivos en los procesos de contratación», «Dos ofertas resultan empatadas cuando obtienen la misma cantidad de puntos luego de aplicar las reglas establecidas en los pliegos de condiciones; u, ofrecen el mismo precio en los casos de mínima cuantía». Es decir, el empate es un evento en el cual dos o más oferentes alcanzan una puntuación equivalente, al ponderarse los criterios de calificación que, en principio, aplican al procedimiento de selección.

**FACTORES DE DESEMPATE – Características – Límites**

Sin embargo, ni siquiera los casos de empate limitan el alcance de la selección objetiva en la contratación estatal. Por el contrario, en estos supuestos también debe mantenerse indemne tal postulado. En consecuencia, el desempate debe aplicarse acudiendo a los factores permitidos por las disposiciones normativas que regulan esta materia, entre las que se cuenta, el artículo 35 de la Ley 2069 de 2020. La jurisprudencia comparte la idea de que los criterios de desempate deben estar establecidos de antemano y constituyen un límite a la discrecionalidad administrativa en los procedimientos de selección.

En tal sentido, la Corte Constitucional explica que cuando la ley establece factores de desempate obligatorios, las entidades estatales no pueden inaplicarlos, porque ello podría vulnerar el principio de igualdad, especialmente, cuando algunos de estos criterios surgen como acciones afirmativas para ciertos sectores de la población. Más aún, el Consejo de Estado ha señalado que contrariar los factores de desempate genera la nulidad del contrato, conforme al artículo 44, inciso 1º de la Ley 80 de 1993.

**LEY DE EMPRENDIMIENTO – Ley 2069 de 2020 – Vigencia**

El 31 de diciembre de 2020 se promulgó la Ley 2069, «Por medio de la cual se impulsa el emprendimiento en Colombia». De acuerdo con el artículo 84 de dicho cuerpo normativo, «La presente Ley rige a partir del momento de su promulgación […]», lo que significa que es obligatoria para sus destinatarios desde esa fecha.

En cuanto al contenido de la Ley 2069 de 2020, es importante señalar que, como dispone el artículo 1, aquella «tiene por objeto establecer un marco regulatorio que propicie el emprendimiento y el crecimiento, consolidación y sostenibilidad de las empresas, con el fin de aumentar el bienestar social y generar equidad». Esto, a partir de «[…] un enfoque regionalizado de acuerdo a las realidades socioeconómicas de cada región». En desarrollo de esta finalidad, se establecen medidas de apoyo para las micro, pequeñas y medianas empresas –mipymes–, mediante la racionalización y simplificación de los trámites y tarifas, así como incentivos a favor de aquellas dentro del sistema de compras y contratación pública. También se consagran mecanismos de acceso al financiamiento, se unifican las fuentes de emprendimiento y de desarrollo empresarial, para fortalecer y promover los distintos sectores de la economía y se prevén medidas de educación para el emprendimiento y la innovación.

**FACTORES DE DESEMPATE – Ley 2069 – Artículo 35 – Numeral 6**

[...] el artículo 35.6 de la Ley 2069 de 2020 se refiere a las propuestas de «personas en proceso de reintegración o reincorporación». Asimismo, la norma alude a las personas jurídicas en la cual participe o participen mayoritariamente las personas en proceso de reintegración o reincorporación, así como al proponente plural constituido por personas en proceso de reincorporación, y/o personas jurídicas en las cuales participe o participen mayoritariamente. Según se evidencia, es la condición de persona en proceso de reintegración o reincorporación lo que se tiene en cuenta para aplicar este factor de desempate en las propuestas presentadas por persona natural, persona jurídica y proponente plural.

Vale señalar que las «personas en proceso de reintegración o reincorporación» se trata de aquellas personas que hayan pertenecido a grupos al margen de la ley y que se encuentren en proceso de reintegración o reincorporación a la sociedad. En relación con su inclusión como factor de desempate en el sistema de compras públicas, en el trámite legislativo en el Congreso de la República de la Ley 2069 de 2020 se señaló la importancia de contemplar a estas personas como parte de los estímulos a esta población en el marco del acuerdo de paz.

**PERSONAS EN PROCESO DE REINTEGRACIÓN O REINCOPORACIÓN – Factor de desempate – Decreto 1860 de 2021 – Acreditación**

Los requisitos para acreditar la condición de persona en proceso de reintegración y reincorporación en el marco del artículo 35.6 de la Ley 2069 de 2020, fueron determinados por el Decreto 1860 de 2021 mediante el cual se modifica y adiciona el Decreto 1082 de 2015, con el fin reglamentar los artículos 30, 31, 32, 34 y 35 de la Ley 2069 de 2020 en lo relativo al sistema de compras pública. Este Decreto adicionó el artículo 2.2.1.2.4.2.17 al Decreto 1082 de 2015 [...]. De conformidad con lo anterior, se preferirá la propuesta de personas naturales en proceso de reintegración o reincorporación, para lo cual deberá presentar copia de alguno de los siguientes documentos que acredite dicha condición: i) la certificación en las desmovilizaciones colectivas que expida la Oficina de Alto Comisionado para la Paz, ii) el certificado que emita el Comité Operativo para la Dejación de las Armas respecto de las personas desmovilizadas en forma individual, iii) el certificado que emita la Agencia para la Reincorporación y la Normalización que acredite que la persona se encuentra en proceso de reincorporación o reintegración o iv) cualquier otro certificado que para el efecto determine la Ley. Además, se entregará copia del documento de identificación de la persona en proceso de reintegración o reincorporación.

****

Bogotá D.C., **13/04/2022**

Señor

**Ricardo Alberto Sanabria Vega**

Bogotá D.C.

 **Concepto C ‒ 199 de 2022**

|  |  |
| --- | --- |
| **Temas:**  | EMPATE – Procedimiento de selección – Concepto / FACTORES DE DESEMPATE – Características – Límites / LEY DE EMPRENDIMIENTO – Ley 2069 de 2020 – Vigencia / FACTORES DE DESEMPATE – Ley 2069 – Artículo 35 – Numeral 6 / PERSONAS EN PROCESO DE REINTEGRACIÓN O REINCOPORACIÓN – Factor de desempate – Decreto 1860 de 2021 – Acreditación |
| **Radicación:**  | Respuesta a consulta P20220301002005 |

Estimado señor Sanabria:

En ejercicio de la competencia otorgada por el numeral 8 del artículo 11 y el numeral 5 del artículo 3 del Decreto Ley 4170 de 2011, la Agencia Nacional de Contratación Pública ― Colombia Compra Eficiente, responde su consulta del 1 de marzo de 2022.

1. **Problema planteado**

Usted formula la siguiente consulta relacionada con el factor de desempate del numeral 6 del artículo 2.2.1.2.4.2.17 del Decreto 1082 de 2015:

«Por favor aclarar si las personas naturales que legalmente hayan culminado su ruta de reincorporación exitosamente serian beneficiarias de lo dispuesto por el decreto reglamentario en lo referente al criterio de desempate No. 06 (condición iii), teniendo en cuenta que su condición no es taxativamente la señalada dentro de la norma en comento, pues esta se refiere a un documento que acredite a una persona en **proceso** de reincorporación o reintegración, lo cual no es lo mismo que alguien que haya surtido el proceso en su totalidad y, por ende, ya este reintegrado o reincorporado a la sociedad»

1. **Consideraciones**

Para responder sus interrogantes, se analizarán los siguientes temas: i) definición de los criterios de desempate en la contratación estatal, ii) ámbito de aplicación de la Ley 2069 de 2020, y iii) alcance del factor de desempate regulado en el numeral 6 del artículo 35 de la Ley 2069 de 2020, reglamentado por el Decreto 1860 de 2021.

Es importante destacar que la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente se pronunció, en términos generales, sobre los factores de desempate en los procedimientos de contratación estatal, en los conceptos C-285 del 4 de mayo de 2020, C-481 del 27 de julio de 2020, C-514 y C-535 del 26 de agosto de 2020 y C-556 del 31 de agosto de 2020. De igual manera, estudió los factores de desempate del artículo 35 de la Ley 2069 de 2020 en los conceptos: C-136 del 07 de abril de 2021, C-138 del 07 de abril de 2021, C-139 del 07 de abril de 2021, C-141 del 08 de abril de 2021, C-162 de 13 de abril de 2021, C-165 del 13 de abril de 2021, C-164 del 19 de abril de 2021, C−167 del 21 de abril de 2021, C-166 del 23 de abril de 2021, C-191 del 26 de abril de 2021, C-187 del 28 de abril de 2021, C-192 del 29 de abril de 2021, C-206 del 03 de mayo de 2021, C−198 del 5 de mayo de 2021, C-203 del 6 de mayo de 2021, C-180 del 10 de mayo de 2021, C-210 del 10 de mayo de 2021, C-221 del 18 de mayo de 2021, C-239 del 25 de mayo de 2021 entre otros[[1]](#footnote-2). Algunas de las consideraciones de estos conceptos se reiteran a continuación.

**2.1. Factores de desempate en la contratación estatal: concepto y características**

Dado que la selección objetiva es uno de los principios medulares de la contratación estatal, la selección del futuro contratista no puede motivarse en razones subjetivas que afecten la imparcialidad de la entidad pública. Así lo determina el primer inciso del artículo 5 de la Ley 1150 de 2007, indicando que «Es objetiva la selección en la cual la escogencia se haga al ofrecimiento más favorable a la entidad y a los fines que ella busca, sin tener en consideración factores de afecto o de interés y, en general, cualquier clase de motivación subjetiva». Además, la norma citada agrega que los factores de escogencia y calificación que establezcan las entidades en los pliegos de condiciones o sus equivalentes, tendrán en cuenta criterios como la experiencia y la capacidad jurídica, financiera y de organización, entre otros elementos que garanticen la escogencia de la mejor opción de negocio para la entidad estatal.

En esta perspectiva, los requisitos habilitantes o de participación, así como los criterios de evaluación o de calificación con puntos, son instrumentos por medio de los cuales se pretende materializar el principio de selección objetiva en la contratación pública. Sin embargo, en algunas ocasiones, así se establezcan requisitos habilitantes y factores de calificación idóneos, se presentan circunstancias de empate una vez aplicados estos criterios. Como lo ha indicado la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente en el «Manual para el manejo de los incentivos en los procesos de contratación», «Dos ofertas resultan empatadas cuando obtienen la misma cantidad de puntos luego de aplicar las reglas establecidas en los pliegos de condiciones; u, ofrecen el mismo precio en los casos de mínima cuantía». Es decir, el empate es un evento en el cual dos o más oferentes alcanzan una puntuación equivalente, al ponderarse los criterios de calificación que, en principio, aplican al procedimiento de selección.

Sin embargo, ni siquiera los casos de empate limitan el alcance de la selección objetiva en la contratación estatal. Por el contrario, en estos supuestos también debe mantenerse indemne tal postulado. En consecuencia, el desempate no puede propiciarse acudiendo arbitrariamente a consideraciones subjetivas que no estén amparadas en el ordenamiento jurídico, sino que deben aplicarse los factores permitidos por las disposiciones normativas que regulan esta materia, entre las que se cuenta, el artículo 35 de la Ley 2069 de 2020. La jurisprudencia comparte la idea de que los criterios de desempate deben estar establecidos de antemano y constituyen un límite a la discrecionalidad administrativa en los procedimientos de selección[[2]](#footnote-3).

En tal sentido, la Corte Constitucional explica que cuando la ley establece factores de desempate obligatorios, las entidades estatales no pueden inaplicarlos, porque ello podría vulnerar el principio de igualdad, especialmente, cuando algunos de estos criterios surgen como acciones afirmativas para ciertos sectores de la población[[3]](#footnote-4). Más aún, el Consejo de Estado ha señalado que contrariar los factores de desempate genera la nulidad del contrato, conforme al artículo 44, inciso 1º de la Ley 80 de 1993[[4]](#footnote-5).

Ahora bien, en cumplimiento de los principios de reciprocidad y de *pacta sunt servanda*, los factores de desempate que rigen la contratación estatal deben guardar armonía con los tratados comerciales internacionales suscritos por el Estado colombiano. Por tanto, las normas internas deben acoplarse a lo establecido en los acuerdos, pues estos prevalecen. Así lo precisó la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente en el numeral IV, literal C, del «Manual para el manejo de los incentivos en los procesos de contratación».

**2.2. Ámbito de aplicación de la Ley 2069 de 2020**

El 31 de diciembre de 2020 se promulgó la Ley 2069, «Por medio de la cual se impulsa el emprendimiento en Colombia». De acuerdo con el artículo 84 de dicho cuerpo normativo, «La presente Ley rige a partir del momento de su promulgación […]», lo que significa que es obligatoria para sus destinatarios desde esa fecha.

En cuanto al contenido de la Ley 2069 de 2020, es importante señalar que, como dispone el artículo 1, aquella «tiene por objeto establecer un marco regulatorio que propicie el emprendimiento y el crecimiento, consolidación y sostenibilidad de las empresas, con el fin de aumentar el bienestar social y generar equidad». Esto, a partir de «[…] un enfoque regionalizado de acuerdo a las realidades socioeconómicas de cada región». En desarrollo de esta finalidad, se establecen medidas de apoyo para las micro, pequeñas y medianas empresas –mipymes–, mediante la racionalización y simplificación de los trámites y tarifas[[5]](#footnote-6), así como incentivos a favor de aquellas dentro del sistema de compras y contratación pública[[6]](#footnote-7). También se consagran mecanismos de acceso al financiamiento[[7]](#footnote-8), se unifican las fuentes de emprendimiento y de desarrollo empresarial, para fortalecer y promover los distintos sectores de la economía[[8]](#footnote-9) y se prevén medidas de educación para el emprendimiento y la innovación[[9]](#footnote-10).

Como se indicó, parte de la Ley 2069 contiene normas que modifican algunos aspectos de la contratación estatal para promover el emprendimiento. Concretamente, aquellas se encuentran en el Capítulo III –artículos 30 al 36–. En su orden, tales artículos consagran: i) reglas sobre la participación de las mipymes en el procedimiento de mínima cuantía, ii) criterios diferenciales para mipymes en el sistema de compras públicas, iii) criterios diferenciales para emprendimientos y empresas de mujeres en el sistema de compras públicas, iv) promoción del acceso de las mipymes al mercado de compras públicas, v) promoción del desarrollo en la contratación pública, vi) un nuevo régimen de factores de desempate y vi) un llamado a las entidades estatales para que promuevan compras públicas en el marco de la tecnología y la innovación. Teniendo en cuenta que la consulta está relacionada con la interpretación del artículo 35 de la referida Ley, a continuación, se estudiará el contenido y alcance de dicha norma.

**2.3. Alcance del factor de desempate regulado en el numeral 6 del artículo 35 de la Ley 2069 de 2020, reglamentado en el Decreto 1860 de 2021**

El artículo 35 de la Ley 2069 de 2020 modifica la regulación de los factores de desempate en la contratación estatal. En consideración a que en la consulta se solicita que la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente efectúe ciertas precisiones hermenéuticas sobre algunos apartes normativos de dicho artículo regulados por el Decreto 1860 de 2021, la Subdirección de Gestión Contractual se pronunciará sobre el alcance que otorga a tales disposiciones, sin pasar por alto la relativa novedad de la Ley 2069 de 2020 y su decreto reglamentario y la ausencia de pronunciamientos jurisprudenciales o estudios doctrinarios sobre el tema, que seguramente contribuirán a decantar la interpretación de las normas en comento. Al respecto, el numeral 6 del artículo 35 de la Ley 2069 de 2020 establece lo siguiente:

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.

Como se observa, el artículo 35.6 de la Ley 2069 de 2020 se refiere a las propuestas de «personas en proceso de reintegración o reincorporación». Asimismo, la norma alude a las personas jurídicas en la cual participe o participen mayoritariamente las personas en proceso de reintegración o reincorporación, así como al proponente plural constituido por personas en proceso de reincorporación, y/o personas jurídicas en las cuales participe o participen mayoritariamente. Según se evidencia, es la condición de persona en proceso de reintegración o reincorporación lo que se tiene en cuenta para aplicar este factor de desempate en las propuestas presentadas por persona natural, persona jurídica y proponente plural.

Vale señalar que las «personas en proceso de reintegración o reincorporación» se trata de aquellas personas que hayan pertenecido a grupos al margen de la ley y que se encuentren en proceso de reintegración o reincorporación a la sociedad. En relación con su inclusión como factor de desempate en el sistema de compras públicas, en el trámite legislativo en el Congreso de la República de la Ley 2069 de 2020 se señaló la importancia de contemplar a estas personas como parte de los estímulos a esta población en el marco del acuerdo de paz[[10]](#footnote-11). Al especto, se indicó lo siguiente:

En el numeral 1.3.3.1 del acuerdo de paz, se habla de estímulos a la economía solidaria y cooperativa, por ello se considera que este proyecto contribuye a el cumplimiento de este inciso y el hecho de contemplar a la población en proceso de reincorporación contribuye a uno de los puntos de este aparte el cual busca fortalecer las capacidades productivas y condiciones de acceso a los instrumentos de desarrollo rural (medios de producción, asistencia técnica, formación y capacitación, crédito y comercialización entre otros), así como a las garantías efectivas de reincorporación y de no repetición del conflicto . Adicional es importante recordar que la población en proceso de reincorporación desde la firma del acuerdo ha propuesto proyectos que contribuyen al desarrollo local y la promoción del empleo, por supuesto desde el emprendimiento y la promoción de la economía solidaria.

De lo expuesto, se destaca la intención de incluir a las personas en *proceso* de reintegración o reincorporación precisamente para contribuir al fortalecimiento de las condiciones de acceso a la sociedad durante este proceso y apoyar la gestión de sus proyectos productivos. De ahí que el artículo 35.6 de la Ley 2069 de 2020 se refiera expresamente a las «personas en proceso de reintegración o reincorporación». En este sentido, es claro que los destinatarios de la norma son exclusivamente las personas que se encuentren en proceso de reintegración o reincorporación, sin que haya lugar a ninguna otra interpretación.

Los requisitos para acreditar la condición de persona en proceso de reintegración y reincorporación en el marco del artículo 35.6 de la Ley 2069 de 2020, fueron determinados por el Decreto 1860 de 2021 mediante el cual se modifica y adiciona el Decreto 1082 de 2015, con el fin reglamentar los artículos 30, 31, 32, 34 y 35 de la Ley 2069 de 2020 en lo relativo al sistema de compras pública. Este Decreto adicionó el artículo 2.2.1.2.4.2.17 al Decreto 1082 de 2015 cuyo numeral 6 dispone:

6.Preferir la propuesta de personas naturales en proceso de reintegración o reincorporación, para lo cual presentará copia de alguno de los siguientes documentos: i) la certificación en las desmovilizaciones colectivas que expida la Oficina de Alto Comisionado para la Paz, ii) el certificado que emita el Comité Operativo para la Dejación de las Armas respecto de las personas desmovilizadas en forma individual, iíi) el certificado que emita la Agencia para la Reincorporación y la Normalización que acredite que la persona se encuentra en proceso de reincorporación o reintegración o iv) cualquier otro certificado que para el efecto determine la Ley. Además, se entregará copia del documento de identificación de la persona en proceso de reintegración o reincorporación.

En el caso de las personas jurídicas, el representante legal o el revisor fiscal, si están obligados a tenerlo, entregará un certificado, mediante el cual acredite bajo la gravedad de juramento que más del cincuenta por ciento (50 %) de la composición accionaria o cuotas partes de la persona jurídica está constituida por personas en proceso de reintegración o reincorporación. Además, deberá aportar alguno de los certificados del inciso anterior, junto con los documentos de identificación de cada una de las personas que está en proceso de reincorporación o reintegración.

Tratándose de proponentes plurales, se preferirá la oferta cuando todos los integrantes sean personas en proceso de reincorporación, para lo cual se entregará alguno de los certificados del inciso primero de este numeral, y/o personas jurídicas donde más del cincuenta por ciento (50 %) de la composición accionaria o cuotas parte esté constituida por personas en proceso de reincorporación, para lo cual el representante legal, o el revisor fiscal, si está obligado a tenerlo, acreditará tal situación aportando los documentos de identificación de cada una de las personas en proceso de reincorporación.

Debido a que para el otorgamiento de este criterio de desempate se entregan certificados que contienen datos sensibles, de acuerdo con el artículo 5 de la Ley 1581 de 2012, se requiere que el titular de la información de estos, como son las personas en proceso de reincorporación o reintegración, autoricen a la entidad de manera previa y expresa el manejo de esta información, en los términos del literal a) del artículo 6 de la Ley 1581 de 2012 como requisito para el otorgamiento de este criterio de desempate*.*

De conformidad con lo anterior, se preferirá la propuesta de personas naturales en proceso de reintegración o reincorporación, para lo cual deberá presentar copia de alguno de los siguientes documentos que acredite dicha condición: i) la certificación en las desmovilizaciones colectivas que expida la Oficina de Alto Comisionado para la Paz, ii) el certificado que emita el Comité Operativo para la Dejación de las Armas respecto de las personas desmovilizadas en forma individual, iii) el certificado que emita la Agencia para la Reincorporación y la Normalización que acredite que la persona se encuentra en proceso de reincorporación o reintegración o iv) cualquier otro certificado que para el efecto determine la Ley. Además, se entregará copia del documento de identificación de la persona en proceso de reintegración o reincorporación.

En cuanto a las personas jurídicas, además de aportar alguno de los documentos anteriores, deberán allegar un certificado suscrito por quien corresponda mediante el cual acredite bajo la gravedad de juramento que más del cincuenta por ciento (50 %) de la composición accionaria o cuotas partes de la persona jurídica está constituida por personas en proceso de reintegración o reincorporación. Por su parte, en los proponentes plurales se preferirá la oferta cuando todos los integrantes sean personas en proceso de reincorporación, siempre que acredite tal situación con alguno de los documentos señalados y/o personas jurídicas donde más del cincuenta por ciento (50 %) de la composición accionaria o cuotas parte esté constituida por personas en proceso de reincorporación, para lo cual se deberá acreditar tal situación por el representante legal, o el revisor fiscal, si está obligado a tenerlo.

Como se evidencia, para aplicar este factor de desempate se requiere que la persona natural, jurídica y proponente plural acrediten, en las condiciones descritas, la situación de persona en proceso de reintegración o reincorporación mediante la presentación de alguno de los documentos señalados. Esto significa que en caso de que el proponente no acredite la condición de persona en proceso de reintegración o reincorporación no podrá ser beneficiario de este factor de desempate. Lo anterior incluye la hipótesis en el cual la persona culminó el proceso de reintegración o reincorporación conforme a las normas que lo regulan, en la medida en que ya no se encontraría en el supuesto de hecho descrito en la norma, sino por fuera de esta.

A este respecto, es pertinente referenciar las normas que regulan los requisitos para acceder a los procesos de reintegración y reincorporación, en las cuales se determina la forma de culminación de estos procesos. En efecto, la Resolución 754 de 2013 expedida por la Agencia para la Reincorporación y Normalización, reglamenta los requisitos, características, condiciones y obligaciones para el acceso y otorgamiento de los beneficios sociales y económicos del proceso de reintegración a la sociedad civil dirigida a la población desmovilizada; procedimiento de suspensión, pérdida de los mismos y culminación del proceso de reintegración. El artículo 3 *ibidem* define la ruta de reintegración como el «conjunto de condiciones, beneficios, estrategias, metodologías y acciones definidos por la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas, concertados con la persona en proceso de reintegración, para promover el desarrollo de capacidades, la superación de la situación de vulnerabilidad y el ejercicio autónomo de la ciudadanía». Los artículos 28 y 29 establecen la terminación del proceso de reintegración y la formalización de este proceso. Según estas normas, el proceso de reintegración culminará por alguna de las razones allí contempladas y se declarará la terminación del proceso de reintegración mediante acto administrativo[[11]](#footnote-12).

Por su parte, la Resolución 4309 de 2019 expedida por la Agencia para la Reincorporación y Normalización «tiene por objeto establecer las características y condiciones necesarias para el acceso a los beneficios sociales y económicos comprendidos en la Ruta de Reincorporación Social y Económica, establecidos en el Decreto Ley [899](https://jurinfo.jep.gov.co/normograma/compilacion/docs/decreto_0899_2017.htm#INICIO) de 2017»[[12]](#footnote-13). El artículo 4 de esta resolución señala que «La Ruta de Reincorporación Social y Económica es el proceso integral, sostenible y transitorio, a partir de una oferta institucional que facilita el acceso a derechos, donde los exintegrantes FARC-EP en reincorporación y sus familias participan para fortalecer las capacidades necesarias para reincorporarse social y económicamente en el marco de la legalidad». Los artículos 36 y 37 de la resolución citada regulan la finalización de la ruta de reincorporación señalando las condiciones para su terminación, la cual se declarará mediante acto administrativo de carácter particular emitido por la autoridad competente[[13]](#footnote-14).

Como se observa, las normas señaladas incluyen dentro el procedimiento para la reintegración y reincorporación la terminación de estos procesos mediante actos administrativos expedidos por la autoridad competente. De ello se desprende que los procesos señalados son transitorios, pues culminan una vez se cumplan los requisitos determinados en la normativa vigente, de manera que en estos casos la persona ya no se encuentra en este proceso de reintegración o reincorporación.

Conforme a lo anterior, para efectos de la aplicación del factor de desempate previsto en el numeral 6 del artículo 2.2.1.2.4.2.17 del Decreto 1082 de 2015, solo podrán ser beneficiarios de este los proponentes que se encuentren en proceso de reintegración o reincorporación, para lo cual deberán acreditar tal situación con la documentación requerida en dicha norma. Por consiguiente, para aquellas personas que hayan culminado su proceso de reintegración o reincorporación conforme con las normas que regulan la materia, no resulta aplicable este factor de desempate puesto que se escapan del supuesto de hecho regulado en el artículo 35.6 de la Ley 2069 de 2020 y en el numeral 6 del artículo 2.2.1.2.4.2.17 del Decreto 1082 de 2015.

**3. Respuesta**

«Por favor aclarar si las personas naturales que legalmente hayan culminado su ruta de reincorporación exitosamente serian beneficiarias de lo dispuesto por el decreto reglamentario en lo referente al criterio de desempate No. 06 (condición iii), teniendo en cuenta que su condición no es taxativamente la señalada dentro de la norma en comento, pues esta se refiere a un documento que acredite a una persona en **proceso** de reincorporación o reintegración, lo cual no es lo mismo que alguien que haya surtido el proceso en su totalidad y, por ende, ya este reintegrado o reincorporado a la sociedad»

El artículo 35.6 de la Ley 2069 de 2020 se refiere a las propuestas de «personas en proceso de reintegración o reincorporación». Asimismo, la norma alude a las personas jurídicas en la cual participe o participen mayoritariamente las personas en proceso de reintegración o reincorporación, así como al proponente plural constituido por personas en proceso de reincorporación, y/o personas jurídicas en las cuales participe o participen mayoritariamente. Según se evidencia, es la condición de persona en proceso de reintegración o reincorporación lo que se tiene en cuenta para aplicar este factor de desempate en las propuestas presentadas por persona natural, persona jurídica y proponente plural.

Este supuesto de hecho fue reglamentado en el Decreto 1860 de 2021 que adicionó el artículo 2.2.1.2.4.2.17 del Decreto 1082 de 2015, cuyo numeral 6 regula los requisitos para acreditar la condición de persona en proceso de reintegración y reincorporación. Para su acreditación se deberá presentar copia de alguno de los siguientes documentos que acredite dicha condición: i) la certificación en las desmovilizaciones colectivas que expida la Oficina de Alto Comisionado para la Paz, ii) el certificado que emita el Comité Operativo para la Dejación de las Armas respecto de las personas desmovilizadas en forma individual, iii) el certificado que emita la Agencia para la Reincorporación y la Normalización que acredite que la persona se encuentra en proceso de reincorporación o reintegración o iv) cualquier otro certificado que para el efecto determine la Ley.

Así las cosas, para efectos de la aplicación del factor de desempate previsto en el numeral 6 del artículo 2.2.1.2.4.2.17 del Decreto 1082 de 2015, solo podrán ser beneficiarios de este los proponentes que se encuentren en proceso de reintegración o reincorporación, para lo cual deberán acreditar tal situación con la documentación requerida en dicha norma. Por consiguiente, para aquellas personas que hayan culminado su proceso de reintegración o reincorporación conforme con las normas que regulan la materia, no resulta aplicable este factor de desempate puesto que se escapan del supuesto de hecho regulado en el artículo 35.6 de la Ley 2069 de 2020 y en el numeral 6 del artículo 2.2.1.2.4.2.17 del Decreto 1082 de 2015.

Este concepto tiene el alcance previsto en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Atentamente,



|  |  |
| --- | --- |
| Elaboró: | Tatiana Baquero IguaránContratista de la Subdirección de Gestión Contractual |
| Revisó: | Juan David Montoya Penagos Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual |
| Aprobó: | Andrés Ricardo Mancipe González Subdirector de Gestión Contractual (E) |

1. La Agencia también se ha pronunciado sobre los factores de desempate introducidos por el artículo 35 de la Ley 2069 de 2020 en los conceptos: C-009 del 04 de febrero de 2021, C-012 del 04 de febrero de 2021, C-013 del 04 de febrero de 2021, C-015 del 04 de febrero de 2021, C-016 del 04 de febrero de 2021, C-026 del 04 de febrero de 2021, C-006 del 05 de febrero de 2021, C-043 del 09 de febrero de 2021, C-005 del 16 de febrero de 2021, C-007 del 16 de febrero de 2021, C-098 del 23 de febrero de 2021, C-028 de 23 de febrero de 2021, C-081 del 23 de febrero de 2021, C-087 del 23 de febrero de 2021, C-037 del 26 de febrero de 2021, C-035 del 02 de marzo de 2021, C-040 del 02 de marzo de 2021, C-044 del 03 de marzo de 2021, C-056 del 08 de marzo de 2021, C-061 del 10 de marzo de 2021, C-055 del 10 de marzo de 2021, C-058 del 11 de marzo de 2021, C-069 del 12 de marzo de 2021 y C-102 del 25 de marzo de 2020. [↑](#footnote-ref-2)
2. Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 29 de octubre de 2.015. Consejera Ponente: Stella Conto Díaz Del Castillo. Expediente: 31.918. [↑](#footnote-ref-3)
3. Corte Constitucional. Sentencia T-684A del 14 de septiembre de 2011. Magistrado Ponente: Mauricio González Cuervo. [↑](#footnote-ref-4)
4. Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 6 de diciembre de 2.013. Consejera Ponentge: Stella Conto Díaz Del Castillo. Expediente: 27.506. En efecto, el artículo 44, inciso 1º, de la Ley 80 de 1993 establece que «Los contratos del Estado son absolutamente nulos en los casos previstos en el derecho común […]», y uno de los supuestos consagrados en el derecho común es el llamado «objeto ilícito», que se presenta cuando se contrarían las normas de orden público, de conformidad con el artículo 1.519 del Código Civil. [↑](#footnote-ref-5)
5. Artículos 2 al 29. [↑](#footnote-ref-6)
6. Artículos 30 al 36. [↑](#footnote-ref-7)
7. Artículos 37 al 45. [↑](#footnote-ref-8)
8. Artículos 46 al 73. [↑](#footnote-ref-9)
9. Artículos 74 al 83. [↑](#footnote-ref-10)
10. Informe de ponencia positiva para primer debate del proyecto de ley número 161 de 2020 Senado, 122 de 2020 Cámara. Gaceta 960 del 21 de septiembre de 2020, Cámara. Disponible en: <http://svrpubindc.imprenta.gov.co/senado/> [↑](#footnote-ref-11)
11. «Artículo 28. Terminación del Proceso De Reintegración. El proceso de reintegración terminará por una de las siguientes razones:

»1. Culminación de la ruta de reintegración.

»2. Terminación de los beneficios previstos en esta resolución.

»3. Renuncia voluntaria al proceso de reintegración, siempre que no se encuentre incurso en una causal de pérdida de beneficios.

»4. Pérdida de los beneficios del proceso de reintegración.

»5. Cambio de programa o proceso de reintegración.

»Parágrafo. Las causales establecidas en los numerales 3 y 4 del presente artículo, impiden igualmente el acceso a los beneficios jurídicos establecidos en la Ley 1424 de 2010, en tanto no cumplen con los requisitos dispuestos en la mencionada norma».

»Artículo 29. Formalización de la Terminación del Proceso de Reintegración. Cumplidos los requisitos y parámetros establecidos en la presente Resolución, se declarará la terminación del proceso de reintegración, mediante acto administrativo, de acuerdo con las siguientes disposiciones:

»1. El acto administrativo que declare la terminación por las causales contenidas en los numerales 1, 2 y 5 del artículo 28 de la Resolución número 0754 de 2013, será expedido por el Profesional Especializado Coordinador de Grupo Territorial o Punto de Atención de la ARN, donde la persona adelante su proceso, o por el Subdirector de Gestión Legal del Proceso de Reintegración, cuando el Grupo Territorial o Punto de Atención no cuente con un Profesional Especializado con funciones de coordinación. Contra esta decisión procede recurso de reposición ante el funcionario que la expidió, y el recurso de apelación ante el Director General de la Agencia para la Reincorporación y la Normalización.

»2. El acto administrativo de trámite que declare la aceptación de la terminación del proceso de reintegración por la causal contenida en el numeral 3 del artículo 28 de la presente Resolución, será expedido por el Profesional Especializado Coordinador de la Agencia Colombiana para la Reintegración, donde la persona en proceso de reintegración adelante su proceso o por el Subdirector de Gestión Legal, Acceso y Permanencia en el Proceso de Reintegración, cuando en el Centro de Servicios de Reintegración respectivo, no se cuente con un Profesional Especializado con funciones de Coordinación. Contra esta decisión no proceden recursos, por cuanto el acto administrativo se limitará a dar trámite a la solicitud de retiro permanente del proceso de reintegración.

»3. El acto administrativo que declare la terminación del proceso de reintegración por la causal establecida en el numeral 4 del artículo 28 de la presente resolución, será expedido por el funcionario competente de conformidad con lo establecido en los artículos 36 y 46 de la presente resolución». [↑](#footnote-ref-12)
12. Artículo 1 [↑](#footnote-ref-13)
13. Artículo 36. Finalización De La Ruta De Reincorporación. La Ruta de Reincorporación finalizará por una de las siguientes condiciones:

1. Configuración de los criterios de cumplimiento para cada uno de los componentes de la Ruta de Reincorporación previstos en la presente resolución.

2. Renuncia voluntaria.

3. Limitante Definitiva de Beneficios.

4. Fallecimiento.

Parágrafo. En el caso del numeral 1o del presente artículo se entenderá que la Agencia para la Reincorporación y la Normalización podrá continuar gestionando los beneficios sociales a solicitud del exintegrante FARC-EP reincorporado.

Artículo 37. Declaratoria de la Finalización de La Ruta de Reincorporación. Cumplidos los requisitos y parámetros establecidos en la presente resolución, se declarará la finalización de la Ruta de Reincorporación mediante acto administrativo de carácter particular, emitido por la autoridad competente, de conformidad con el Decreto Ley 4138 de 2011 y las normas que lo modifiquen o adicionen. [↑](#footnote-ref-14)