

FORMATO PQRS

CONTRATACIÓN ESTATAL – Políticas horizontales

La contratación pública puede ser utilizada como un mecanismo para promover condiciones de trabajo equitativas, el desarrollo económico, oportunidades económicas para los sectores de la población o las regiones más vulnerables dentro del territorio nacional, y para promover la adquisición de acuerdo con criterios de sostenibilidad ambiental.

Estas finalidades reciben diferentes nombres en los diversos contextos en los que son utilizadas, algunos recurren al nombre de políticas secundarias, finalidades paralelas, o políticas colaterales u horizontales en materia de contratación. El concepto de política o finalidad horizontal o colateral pretende subrayar que se trata de políticas no subordinadas o inferiores, sino que acompañan la finalidad principal de la contratación estatal, que es, de conformidad con el artículo 3º de la Ley 80 de 1993, “el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines”.

CONTRATACIÓN ESTATAL – Políticas horizontales – Incentivos contractuales

La política horizontal [...] consiste en el fin constitucional o legal legítimamente perseguido por el Estado, para cuya consecución se apoya en la contratación estatal, como instrumento, aun cuando no se trate del objetivo directo y principal de esta actividad administrativa. Por su parte, el incentivo corresponde a la herramienta utilizada para garantizar aquellos fines–, como es el caso, se reitera, de los criterios de desempate, puntaje adicional, o convocatorias reservadas.

INCENTIVOS CONTRACTUALES – Ley 2479 de 2025

A este andamiaje jurídico se suma los artículos 21 y 22 de la Ley 2479 de 2025. *El primero* modifica el artículo 32 de la Ley 2069 de 2020 para incluir criterios diferenciales para los emprendimientos y empresas de jóvenes egresados del sistema de protección del ICBF, los cuales incluyen requisitos habilitantes y puntajes de naturaleza especial que aplican en “[...] los procesos de licitación pública, selección abreviada de menor cuantía y concurso de méritos, así como en los procesos competitivos que adelantan las entidades estatales que no apliquen en su gestión contractual el estatuto general de la contratación administrativa [...]”.

Por su parte, *el segundo* adiciona un numeral al artículo [35](#) de la Ley 2069 de 2020, referente a los factores de desempate. La norma incluye una causal nueva de desempate según la cual se debe “Preferir la propuesta presentada por personas que acrediten: (a) ser jóvenes Egresados del Sistema de Protección del ICBF en las condiciones establecidas en la presente ley; o (b) de la persona jurídica en la cual participe o participen mayoritariamente, es decir, que más del cincuenta por ciento (50%) de la composición

FORMATO PQRSD

accionaria o cuota parte de la persona jurídica está constituida por jóvenes egresados del Sistema de Protección del ICBF; o, (c) la oferta presentada por de (sic) un proponente plural con una participación de al menos un veinticinco por ciento (25%) de una persona que acredite ser Egresado del Sistema de Protección del ICBF o una persona jurídica en las cuales se acredite participación mayoritaria de jóvenes egresados del Sistema de Protección del ICBF”.

Tanto el artículo 21 de la Ley 2479 de 2025 como el artículo 15 de la Ley 2481 de 2025 regulan incentivos en materia contractual. *El primero* modifica el artículo 32 de la Ley 2069 de 2020 para incluir criterios diferenciales para los emprendimientos y empresas de jóvenes egresados del sistema de protección del ICBF, los cuales incluyen requisitos habilitantes y puntajes de naturaleza especial que aplican en “[...] los procesos de licitación pública, selección abreviada de menor cuantía y concurso de méritos, así como en los procesos competitivos que adelantan las entidades estatales que no apliquen en su gestión contractual el estatuto general de la contratación administrativa [...]”.

LEY 2479 DE 2025 – Criterios diferenciales – Factor de desempate – Tesis de aplicación directa y de reglamentación

No obstante, es necesario preguntarse si la aplicación de los incentivos y el factor de desempate descritos en los párrafos anteriores aplica automáticamente con la expedición de la Ley 2479 de 2025 o, por el contrario, si requieren un desarrollo normativo posterior. La respuesta a esta inquietud depende de tomar partido por la *tesis de la aplicación directa* o por la *tesis de la reglamentación*.

[...]

Así, respecto de la aplicación de estas tesis en la Ley 2749 de 2025, es preciso diferenciar entre lo dispuesto en los artículos 21 y el 22. Por un lado, si bien el parágrafo 3 del artículo 32 de la Ley 2069 de 2020, modificado por el artículo 21 de la Ley 2479 de 2025, dispone que “El puntaje adicional [...] será hasta el 0.25% del puntaje máximo a asignar”, el parágrafo primero *ibidem* indica que “[...] la definición de emprendimientos y empresas de jóvenes egresados del sistema de protección del ICBF se reglamentará por el gobierno nacional”. En este sentido, la norma en mención contiene un mandato de reglamentación que debe acatar el Gobierno Nacional, por lo que en este caso resulta aplicable la *tesis de la reglamentación*.

[...]

Por otra parte, la *tesis de la aplicación directa* es procedente en el caso de lo establecido en el artículo 22 de la Ley 2479 de 2025 que adiciona una causal de desempate al artículo 35 de la Ley 2069 de 2020. Al respecto, tal y como lo ha reiterado esta Subdirección, el artículo 35 de la Ley 2069 de 2020 goza de aplicación directa desde la fecha de su promulgación, es decir, no requiere de una reglamentación previa como presupuesto para su eficacia.

FORMATO PQRS

Bogotá D.C., 17 de septiembre de 2025

Señor
Cesar Mauricio Martínez Delgado
mork_gan@hotmail.com
Bogotá



Colombia Compra Eficiente
Rad No. 2_2025_09_17_009767
Anexos: No Con copia: No
Fecha: 17/09/2025 08:33:39



Concepto C – 1119 de 2025

Temas: CONTRATACIÓN ESTATAL – Políticas horizontales /
CONTRATACIÓN ESTATAL – Políticas horizontales –
Incentivos contractuales / INCENTIVOS
CONTRACTUALES – Ley 2479 de 2025 / LEY 2479 DE
2025 – Criterios diferenciales – factor de desempate –
Tesis de aplicación directa y de reglamentación

Radicación: Respuesta a la consulta con radicado No.
1_2025_08_11_008359

Estimado señor Martínez Delgado:

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

- “1. ¿En los procesos de contratación pública deben incluirse criterios diferenciales para jóvenes Egresados del Sistema de Protección del ICBF a pesar de que no se ha reglamentado la materia?
3. (SIC) ¿En los procesos de contratación pública deben incluirse factores de desempate que prioricen las ofertas para jóvenes Egresados del Sistema de Protección del ICBF a pesar de que no se ha reglamentado la materia?
2. En caso de ser afirmativa la respuesta anterior, ¿la entidad puede establecer de manera discrecional las condiciones que deben cumplir los futuros proponentes para el acceso al puntaje o criterio diferencial para

Agencia Nacional de Contratación Pública
Colombia Compra Eficiente

pág. 3

Dirección: Carrera 7 # 26 – 20 - Bogotá, Colombia
Mesa de servicio: (+57) 601 7456788
Atención al ciudadano: (+57) 601 7956600

FORMATO PQRS

proponentes que se cataloguen como jóvenes Egresados del Sistema de Protección del ICBF, bien sea que su oferta sea como proponente individual (persona natural) o como proponente plural (Personas jurídicas)?”.

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 a la Ley 80 de 1993 o de los demás participantes de la contratación pública. Esta competencia de interpretación de normas generales, por definición, no puede extenderse a la resolución de controversias ni a brindar asesorías sobre casos puntuales.

Conforme lo expuesto, en aras de satisfacer el derecho fundamental de petición se resolverá su consulta dentro de los límites de la referida competencia consultiva, haciendo unas consideraciones sobre las normas generales relacionadas con su consulta.

I. Problema planteado:

De acuerdo con el contenido de su solicitud, esta Agencia resolverá el siguiente problema jurídico: ¿los incentivos de los artículos 21 y 22 de la Ley 2479 de 2025 son de aplicación inmediata o, por el contrario, requieren desarrollo reglamentario previo?

II. Respuesta:

Conforme a la interpretación general de las normas del sistema de compras públicas, el artículo 21 de la Ley 2479 de 2025 regula incentivos en materia contractual. Esta norma modifica el artículo 32 de la Ley 2069 de 2020 para incluir criterios diferenciales para los emprendimientos y empresas de jóvenes egresados del sistema de protección del ICBF, los cuales incluyen requisitos

FORMATO PQRS

habilitantes y puntajes de naturaleza especial que aplican en “[...] los procesos de licitación pública, selección abreviada de menor cuantía y concurso de méritos, así como en los procesos competitivos que adelantan las entidades estatales que no apliquen en su gestión contractual el estatuto general de la contratación administrativa [...]”.

Sin embargo, el artículo 21 de la Ley 2479 contiene un mandato de reglamentación que debe acatar el Gobierno Nacional, por lo que no es de aplicación inmediata. Si bien el parágrafo 3 del artículo 32 de la Ley 2069 de 2020, modificado por el artículo 21 de la Ley 2479 de 2025, dispone que “El puntaje adicional [...] será hasta el 0.25% del puntaje máximo a asignar”, el parágrafo primero *ibidem* indica que “[...] la definición de emprendimientos y empresas de jóvenes egresados del sistema de protección del ICBF se reglamentará por el gobierno nacional”.

La referencia hecha en una ley a que el gobierno nacional reglamentará la materia indica que el reglamento es indispensable para el cumplimiento de esta. En el caso del parágrafo 3 del artículo 32 de la Ley 2069 de 2020, modificado por el artículo 21 de la Ley 2479 de 2025, el reglamento es necesario para definir qué son los emprendimientos y empresas de jóvenes egresados del sistema de protección del ICBF.

Por otra parte, el artículo 22 de la Ley 2479 de 2025 adiciona un numeral al artículo 35 de la Ley 2069 de 2020, referente a los factores de desempate, según el cual se debe “Preferir la propuesta presentada por personas que acrediten: (a) ser jóvenes Egresados del Sistema de Protección del ICBF en las condiciones establecidas en la presente ley; o (b) de la persona jurídica en la cual participe o participen mayoritariamente, es decir, que más del cincuenta por ciento (50%) de la composición accionaria o cuota parte de la persona jurídica está constituida por jóvenes egresados del Sistema de Protección del ICBF; o, (c) la oferta presentada por de (sic) un proponente plural con una participación de al menos un veinticinco por ciento (25%) de una persona que acredite ser Egresado del Sistema de Protección del ICBF o una persona jurídica en las cuales se acredite participación mayoritaria de jóvenes egresados del Sistema de Protección del ICBF”.

Sobre el particular, se precisa que en este caso resulta procedente la *tesis de la aplicación directa* que implica que la intervención del reglamento es

FORMATO PQRS

accesoria, no necesaria. Al respecto, tal y como lo ha reiterado esta Subdirección, el artículo 35 de la Ley 2069 de 2020 goza de aplicación directa desde la fecha de su promulgación, es decir, no requiere de una reglamentación previa como presupuesto para su eficacia.

En consecuencia, dado que el artículo 22 de la Ley 2479 de 2025 únicamente adiciona un nuevo criterio de desempate a los previstos en el artículo 35 de la Ley 2069 de 2025, no se requiere la existencia de un reglamento como condición para su aplicación. Por tanto, se concluye que el factor de desempate contemplado en el artículo 22 es exigible desde la fecha de promulgación de la ley 2749 de 2025, es decir, deben aplicarse en los procesos de selección que se inicien a partir del 15 de julio de 2025.

Sin perjuicio de lo anterior, es necesario considerar que el artículo 22 de la Ley 2479 de 2025 no establece un medio específico para acreditar las circunstancias a las que se refiere esta causal. Por lo tanto, corresponde a la entidad contratante analizar a la luz de dicha normativa y de otras disposiciones legales o reglamentarias complementarias, si exige un documento especial o si, por el contrario, hay libertad probatoria.

III. Razones de la respuesta:

Lo anterior se sustenta en las siguientes consideraciones:

i. La contratación pública puede utilizarse como un mecanismo para promover condiciones de trabajo equitativas, el desarrollo económico, oportunidades económicas para los sectores de la población o las regiones más vulnerables dentro del territorio nacional y para promover la adquisición, de acuerdo con criterios de sostenibilidad ambiental¹.

Estas finalidades reciben diferentes nombres en los diversos contextos en los que se utilizan. Algunos recurren al nombre de políticas secundarias, finalidades paralelas, o políticas colaterales u horizontales en materia de contratación². El concepto de política o finalidad horizontal o colateral pretende

¹ EUROPEAN COMMISSION. Buying Green – A handbook on green procurement, 2016, disponible en: <https://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/Buying-Green-Handbook-3rd-Edition.pdf>.

² ARROWSMITH, SUE. Políticas horizontales en la contratación pública: una taxonomía, Revista Digital de Derecho Administrativo. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2019, pp. 224-226.

FORMATO PQRSD

subrayar que se trata de políticas no subordinadas o inferiores, sino que acompañan la finalidad principal de la contratación estatal, que es, de conformidad con el artículo 3º de la Ley 80 de 1993, “el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines”.

Existen diversos tipos de políticas o medidas, algunas buscan, simplemente, que se cumplan los parámetros mínimos legales, y otras buscan incentivar ciertos comportamientos para generar beneficios sociales, económicos o ambientales. De igual manera, estas políticas pueden concretarse a través de diferentes medios, por ejemplo: establecer reservas de ciertos contratos para cierto grupo de la población, otorgar puntos adicionales como criterio de ponderación, establecer obligaciones contractuales aplicables a quien sea que resulte adjudicatario, o como criterio de desempate, entre otras³.

Para la cabal comprensión, es necesario distinguir entre “política horizontal” e “incentivo contractual”. La política horizontal, como se dijo, consiste en el fin constitucional o legal legítimamente perseguido por el Estado, para cuya consecución se apoya en la contratación estatal como instrumento, aun cuando no se trate del objetivo directo y principal de esta actividad administrativa. Por su parte, el incentivo corresponde a la herramienta utilizada para garantizar aquellos fines, como es el caso, se reitera, de los criterios de desempate, puntaje adicional o convocatorias reservadas⁴.

En todo caso, la adopción de medidas tendientes a satisfacer necesidades adicionales, o políticas horizontales, no puede contrariar las disposiciones normativas que admiten su implementación. Por esa razón, “[...] Es indispensable garantizar la consagración de premisas que irradien las nociones propias de los principios de igualdad, transparencia, economía y moralidad en todas las decisiones discrecionales que la Administración llegue a adoptar por medio de las facultades que le han sido otorgadas por el legislador para avalar la satisfacción de su intención primaria”⁵. En otras palabras, no puede haber contradicción entre la satisfacción de la intención primaria, los principios de la

³ *Ibidem*, p. 227.

⁴ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL. Concepto del 8 de marzo de 2017, rad. 11001-03-06-000-2016-00102-00(2298). CP. Édgar González López.

⁵ DUQUE BOTERO, Juan David. Contratación pública estratégica, socialmente responsable y competitiva. Bogotá: Tirant Lo Blanch, 2018. p. 52.

FORMATO PQRS

función administrativa, y la búsqueda de beneficios sociales, económicos o sociales para ciertos sectores de la población.

ii. Respecto a los incentivos en la contratación estatal, el ordenamiento jurídico colombiano promueve, por ejemplo, la participación de las Mipymes a través de los criterios diferenciales para micro, pequeñas y medianas empresas, así como la posibilidad de participación restringida a dicho segmento a través de las convocatorias limitadas. También consagra puntajes adicionales en materia de industria nacional y personas en situación de discapacidad. Asimismo, además de que la Ley de Emprendimiento fomenta la vinculación de sujetos de especial protección a la ejecución de los contratos estatales, el Decreto 142 de 2023 establece los criterios sociales y ambientales como aspectos puntuables en el factor de calidad. Incluso, los factores de desempate del artículo 35 de la Ley 2069 de 2020 están pensados para ciertos sectores vulnerables de la población.

A este andamiaje jurídico se suma los artículos 21 y 22 de la Ley 2479 de 2025. *El primero* modifica el artículo 32 de la Ley 2069 de 2020 para incluir criterios diferenciales para los emprendimientos y empresas de jóvenes egresados del sistema de protección del ICBF, los cuales incluyen requisitos habilitantes y puntajes de naturaleza especial que aplican en “[...] los procesos de licitación pública, selección abreviada de menor cuantía y concurso de méritos, así como en los procesos competitivos que adelantan las entidades estatales que no apliquen en su gestión contractual el estatuto general de la contratación administrativa [...]”.

Por su parte, *el segundo* adiciona un numeral al artículo 35 de la Ley 2069 de 2020, referente a los factores de desempate. La norma incluye una causal nueva de desempate según la cual se debe “Preferir la propuesta presentada por personas que acrediten: (a) ser jóvenes Egresados del Sistema de Protección del ICBF en las condiciones establecidas en la presente ley; o (b) de la persona jurídica en la cual participe o participen mayoritariamente, es decir, que más del cincuenta por ciento (50%) de la composición accionaria o cuota parte de la persona jurídica está constituida por jóvenes egresados del Sistema de Protección del ICBF; o, (c) la oferta presentada por de (sic) un proponente plural con una participación de al menos un veinticinco por ciento (25%) de una persona que acredite ser Egresado del Sistema de Protección del ICBF o una persona jurídica en las cuales se acredite participación mayoritaria de jóvenes egresados del Sistema de Protección del ICBF”.

FORMATO PQRS

No obstante, es necesario preguntarse si la aplicación de los incentivos y el factor de desempate descritos en los párrafos anteriores aplica automáticamente con la expedición de la Ley 2479 de 2025 o, por el contrario, si requieren un desarrollo normativo posterior. La respuesta a esta inquietud depende de tomar partido por la *tesis de la aplicación directa* o por la *tesis de la reglamentación*.

Por un lado, quien opte por la *tesis de la aplicación directa* debe sostener que la intervención del reglamento es accesorio, no necesaria: el Congreso de la República ejerce su competencia para la expedición de las leyes sin que normas de inferior jerarquía condicionen su vigencia o aplicación. En este contexto, cualquier espacio abierto de decisión –siempre que no esté sometido a reserva– habilita el ejercicio de potestades discrecionales por parte de las entidades públicas, salvo que el reglamento eventualmente los limite. De esta manera, a menor precisión de la ley, mayor es el campo de acción del reglamento: en este el funcionario competente tiene libertad para expedir o no las normas correspondientes. Por ello, la jurisprudencia explica que la competencia reglamentaria prevista en el artículo 189.11 superior también corresponde a un poder discrecional⁶. En este contexto, si la expedición de reglamentos no es obligatoria, la ausencia de estos no excusa la inaplicación de la ley, pues contiene unos elementos mínimos que vinculan directamente a los destinatarios.

Ahora bien, la relación entre estas dos (2) fuentes del derecho es totalmente diferente en la *tesis de la reglamentación*. Para estos efectos, si bien el Congreso de la República conserva la cláusula general de competencia normativa para la expedición de las leyes, sujeta su aplicación a una norma de menor jerarquía que regule aspectos de detalle, por lo que exige la expedición del decreto reglamentario correspondiente.

Así, respecto de la aplicación de estas tesis en la Ley 2749 de 2025, es preciso diferenciar entre lo dispuesto en los artículos 21 y el 22. Por un lado, si bien el párrafo 3 del artículo 32 de la Ley 2069 de 2020, modificado por el artículo 21 de la Ley 2479 de 2025, dispone que “El puntaje adicional [...] será hasta el 0.25% del puntaje máximo a asignar”, el párrafo primero *ibidem*

⁶ El artículo 189.11 de la Constitución Política de 1991 dispone que corresponde al Presidente de la República “Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes”.

FORMATO PQRS

indica que “[...] la definición de emprendimientos y empresas de jóvenes egresados del sistema de protección del ICBF se reglamentará por el gobierno nacional”. En este sentido, la norma en mención contiene un mandato de reglamentación que debe acatar el Gobierno Nacional⁷, por lo que en este caso resulta aplicable la *tesis de la reglamentación*.

Sin el decreto la ley es inaplicable, porque delega en una fuente de inferior jerarquía la definición de los aspectos relevantes para efectividad de los mandatos contenidos en la misma. En estos casos, la omisión reglamentaria genera una *laguna técnica*, la cual se produce “[...] cuando falta en [el ordenamiento] una norma cuya existencia es condición necesaria para la eficacia (y/o para la efectividad) de otra norma. Sucede por tanto que una norma no puede producir efectos jurídicos (y/o no puede ser obedecida o aplicada) en ausencia de otras normas que [...] la concreten” (Corchetes fuera de texto)⁸.

Este tipo de lagunas no son ajenas a la contratación estatal, ya que el procedimiento para la cesión unilateral del contrato del artículo 9 de la Ley 2014 de 2019 también estaba condicionado por su reglamentación previa en los términos del parágrafo 2 *ibidem* antes de su declaratoria de inconstitucionalidad⁹. Para llegar a esta conclusión, es necesario tener en cuenta que las normas jurídicas, por regla general, producen efectos a partir de su promulgación o publicación. De allí se derivan principios tales como la irretroactividad de la ley y su efecto general inmediato¹⁰. Sin embargo, las leyes pueden modular sus efectos en el tiempo y establecer para el inicio de su entrada

⁷ No en vano, la Corte Constitucional explica que estos casos la potestad reglamentaria “[...] puede ejercerse por [el Gobierno Nacional] en cualquier tiempo, sin que sea posible que por ley se introduzca en esta materia limitación temporal alguna. Ello no quiere decir, sin embargo, que el legislador no pueda, para lograr la efectividad de una ley, disponer que el Gobierno deba reglamentarla dentro de un tiempo determinado. Tal mandato del legislador no impide que el Presidente expida la reglamentación antes del término previsto, ni lo inhabilita para el ejercicio de la potestad reglamentaria vencido ese plazo. Tampoco implica que expedida una reglamentación dentro del plazo fijado por el legislador el Presidente pierda competencia para expedir nuevos reglamentos o para modificar, adicionar o derogar sus propios reglamentos. *La única consecuencia normativa del término establecido por el legislador es la de imponerle al Presidente de la República el deber de reglamentar la ley dentro de dicho plazo*” (CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-805 de 2001. M.P. Rodrigo Escobar Gil. Corchetes y énfasis fuera de texto).

⁸ GUASTINI, Riccardo. Interpretar y argumentar. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2014. p. 145. El autor también propone los siguientes ejemplos de *lagunas técnicas*: “[...] una norma prescribe la periódica convocatoria de un órgano; pero ninguna norma determina qué sujeto es el competente para convocarlo; una norma instituye cierto órgano electivo, pero ninguna norma establece qué sistema electoral debe adoptarse; una norma recomienda perseguir cierto fin, pero ninguna norma establece qué medios deben utilizarse; etc” (*Ibidem*).

⁹ El parágrafo 2 de la norma citada disponía que “El Gobierno nacional reglamentará el procedimiento de la cesión del contrato de que trata este artículo, en término no mayor a seis (6) meses”. No obstante, conforme al comunicado de prensa del 25 de febrero de 2021, la norma fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional. Para estos efectos, “[...] la Corte consideró inexecutable la atribución de facultades reglamentarias para el propósito de señalar cómo y a quién se va a ceder el contrato, pues tales asuntos deben ser definidos directamente por la ley [...]”. Por lo demás, “[...] Aclaró que la potestad reglamentaria opera solamente después de esta determinación legislativa” (Cfr. https://www.beltranpardo.com/wp-content/uploads/2021/02/CorteConstitucional_Inexecutableidadpar%C3%A1grafo2Art6L2014.pdf).

¹⁰ Cfr. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-619 del 14 de junio de 2001. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

FORMATO PQRS

en vigor un plazo o una condición. Ejemplo de una norma que establece un plazo es la Ley 1952 de 2019, por medio de la cual se expide el Código Disciplinario Único, cuyo artículo 265 disponía “la presente ley entrará a regir cuatro meses después de su sanción y publicación”. El artículo 140 de la Ley 1955 de 2019 prorrogó este plazo hasta el 1 de julio de 2021.

Pero las leyes pueden establecer no un plazo sino una condición para modular sus efectos en el tiempo. La condición más usual es someter la vigencia a la expedición de un reglamento. En este sentido, el parágrafo transitorio del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 estableció “Hasta tanto el Gobierno Nacional no expidiera el reglamento respectivo, no se podrá hacer uso de la selección abreviada como modalidad de selección”. La ley creó una modalidad de selección, la selección abreviada; pero esas normas no podían aplicarse hasta que no se cumpliera la condición: la expedición del reglamento. Al respecto, el Consejo de Estado considera que:

“[...] el Presidente de la República no requiere autorización por parte del Legislador para el ejercicio de su facultad reglamentaria, de manera que si éste establece en la ley que el mismo reglamentará la materia, dicha indicación debe entenderse simplemente como el reconocimiento de que para su efectivo cumplimiento es necesaria la expedición de una reglamentación, bajo el concepto de colaboración armónica que sustenta la estructura y el funcionamiento del Estado (inciso 2 del artículo 113 C.P)”¹¹.

La referencia hecha en una ley a que el gobierno nacional reglamentará la materia indica que el reglamento es indispensable para el cumplimiento de esta. En el caso del parágrafo 1 del artículo 32 de la Ley 2069 de 2020, modificado por el artículo 21 de la Ley 2479 de 2025, el reglamento es necesario para definir qué son los emprendimientos y empresas de jóvenes egresados del sistema de protección del ICBF.

Por tanto, si bien en principio el ejercicio de la potestad reglamentaria es discrecional, esta puede ser excepcionalmente obligatoria para la efectividad de la ley. Por ejemplo, para la doctrina esto último sucede cuando “[...] la necesidad del reglamento es inminente, y así nace desde la norma que confiere la potestad

¹¹ CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Auto de 1 de abril de 2009. Exp. 36476. M.P. Ruth Stella Correa Palacio.

FORMATO PQRS

reglamentaria [...]”¹². En este tipo de situaciones, “[...] las autoridades no tienen -ni tuvieron- la posibilidad de escoger entre expedir el acto o dejar de hacerlo. Es decir, se trata de una potestad reglada, desde el punto de vista de la necesidad de la actuación”¹³. Así las cosas, es posible afirmar que el artículo 21 de la Ley 2479 de 2025 reconoce la necesidad de un reglamento para el efectivo cumplimiento de las medidas adoptadas en favor de los emprendimientos y empresas de jóvenes egresados del sistema de protección del ICBF.

Por otra parte, la *tesis de la aplicación directa* es procedente en el caso de lo establecido en el artículo 22 de la Ley 2479 de 2025 que adiciona una causal de desempate al artículo 35 de la Ley 2069 de 2020. Al respecto, tal y como lo ha reiterado esta Subdirección, el artículo 35 de la Ley 2069 de 2020 goza de aplicación directa desde la fecha de su promulgación, es decir, no requiere de una reglamentación previa como presupuesto para su eficacia.

En efecto, conforme se ha explicado, si bien los factores de desempate regulados en el artículo 35 deben aplicarse “[...] de forma sucesiva y excluyente para seleccionar al oferente favorecido, respetando en todo caso los compromisos internacionales vigentes” –según lo dispone el inciso primero–, el párrafo tercero del mencionado artículo establece que “El Gobierno Nacional *podrá reglamentar* la aplicación de factores de desempate en casos en que concurren dos o más de los factores aquí previstos”. En otras palabras, dicho párrafo le asigna potestad reglamentaria al gobierno nacional para definir factores que permitan desempatar las ofertas en aquellos casos en que varios oferentes reúnan al tiempo dos o más de los factores previstos en el artículo 35.

A continuación, el artículo en mención establece los factores de desempate que se deben seguir de manera sucesiva, sin indicar tampoco en cada numeral que su eficacia dependa de lo que determine el reglamento. La única alusión que se hace al reglamento se encuentra en el párrafo tercero del artículo que se viene comentando, no para condicionar la aplicación de todo lo dispuesto en aquel, sino para indicar que “El Gobierno Nacional *podrá reglamentar* la aplicación de factores de desempate en casos en que concurren

¹² MARÍN CORTÉS, Fabián Gonzalo. El reglamento, como fuente del derecho administrativo. En: las fuentes del derecho administrativo. Texto inédito. p. 203. Por lo demás, la doctrina también considera que “[...] el ejercicio de la potestad reglamentaria para la ejecución de las leyes no es enteramente discrecional o facultativo, sino que puede ser necesario y debido siempre que la actividad y aplicabilidad de la ley dependan del complemento reglamentario y cuando, con mayor razón, es la propia ley quien expresamente encarga dicho desarrollo normativo” (GÓMEZ PUENTE, Marcos. El silencio y la inactividad administrativa. En: Silencio administrativo: estudio general y procedimiento sectoriales. Valencia: Tirant lo Blanch, 2012. p. 52).

¹³ *Ibidem*.

FORMATO PQRS

dos o más de los factores aquí previstos” (Énfasis fuera de texto). Como se observa se trata de una competencia que, en concordancia con el artículo 189.11 superior, el gobierno nacional puede ejercer discrecionalmente para la ejecución de las leyes, tal como ocurrió con la expedición del Decreto 1860 de 2021 que adicionó el artículo 2.2.1.2.4.2.17 al Decreto 1082 de 2015 referente a los factores de desempate.

La misma conclusión expuesta aplica en relación con el artículo 22 de la Ley 2479 de 2025 que incluyó en el numeral 12 del artículo 35 de la Ley 2069 de 2020 un nuevo factor de desempate. En efecto, esta norma no condicionó la vigencia del numeral adicionado a una reglamentación por parte del gobierno nacional, ni tampoco modificó lo establecido en el parágrafo 3 del artículo 35 de la Ley 2069 de 2025. Asimismo, la modificación no genera una necesidad de aclaración de la aplicación sucesiva de estos factores mediante una reglamentación, toda vez que los numerales 1 al 11 permanecen inalterados y se conserva en último lugar la causal relativa al método aleatorio. De este modo, no se altera la secuencia previamente establecida de los factores de desempate y se mantiene la lógica de aplicación sucesiva y excluyente de las causales previstas, en consonancia con la estructura originalmente definida.

En consecuencia, dado que el artículo 22 de la Ley 2479 de 2025 únicamente adiciona un nuevo criterio de desempate a los previstos en el artículo 35 de la Ley 2069 de 2025, no se requiere la existencia de un reglamento como condición para su aplicación. Por tanto, se concluye que el factor de desempate contemplado en el artículo 22 es exigible desde la fecha de promulgación de la ley 2749 de 2025, es decir, deben aplicarse en los procesos de selección que se inicien a partir del 15 de julio de 2025.

Sin perjuicio de lo anterior, es necesario considerar que el artículo 22 de la Ley 2479 de 2025 no establece un medio específico para acreditar las circunstancias a las que se refiere esta causal. Por lo tanto, corresponde a la entidad contratante analizar a la luz de dicha normativa y de otras disposiciones legales o reglamentarias complementarias, si exige un documento especial o si, por el contrario, hay libertad probatoria. En caso de que no exista “tarifa legal”, es decir, en el evento en que la ley o el reglamento no definan un medio probatorio para acreditar la circunstancia correspondiente, la entidad estatal contratante tiene discrecionalidad para establecer en el pliego de condiciones o en el documento equivalente de qué manera el proponente podrá probar que se

FORMATO PQRS

halla en la condición que permite aplicar la regla de desempate. Por supuesto, si eventualmente se expide un decreto reglamentario, este podría establecer los medios de prueba en este caso, así como las autoridades encargadas de certificar las circunstancias del numeral adicionado al artículo 35 de la Ley 2060 de 2020. Sin embargo, mientras ello no suceda, deberá aplicarse el criterio indicado con anterioridad.

Al margen de la explicación precedente debe advertirse que el análisis requerido para resolver problemas específicos en torno a la gestión contractual de las entidades públicas debe ser realizado por quienes tengan interés en ello, de acuerdo con lo explicado la aclaración preliminar del presente oficio. De esta manera, las afirmaciones aquí realizadas no pueden ser interpretadas como juicios de valor sobre circunstancias concretas relacionadas con los hechos que motivan la consulta. 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.

Dentro de este marco, la entidad contratante definirá en cada caso concreto lo relacionado con los aspectos puntuales del tema objeto de consulta. Al tratarse de un análisis que debe realizarse en el procedimiento contractual específico, la Agencia no puede definir un criterio universal y absoluto por vía consultiva, sino que brinda elementos de carácter general para que los partícipes del sistema de compras y contratación pública adopten la decisión que corresponda, lo cual es acorde con el principio de juridicidad. Así, cada entidad definirá la forma de adelantar su gestión contractual, sin que sea atribución de Colombia Compra Eficiente validar sus actuaciones.

IV. Referencias normativas:

- Constitución Política de 1991, artículo 189.
- Ley 80 de 1993, artículo 3.
- Ley 1150 de 2007, artículo 2.
- Ley 1952 de 2019, artículo 265.
- Ley 1955 de 2019, artículo 140.
- Ley 2014 de 2019, artículo 9.
- Ley 2069 de 2020, artículos 32 y 35.

FORMATO PQRS

- Ley 2479 de 2025, artículos 21 y 22

V. Doctrina de la Agencia Nacional de Contratación Pública:

Esta Subdirección se pronunció sobre los incentivos de la Ley 2479 de 2025 en el concepto C-1126 del 24 de agosto de 2025. Este y otros conceptos de la Subdirección de Gestión Contractual se encuentran disponibles para consulta en el Sistema de relatoría de la Agencia, al cual puede accederse a través del siguiente enlace:

<https://relatoria.colombiacompra.gov.co/busqueda/conceptos>.

Te informamos que ya se encuentra disponible la **Guía de lineamientos de transparencia y selección objetiva para el departamento de La Guajira – Objetivo sexto constitucional de la Sentencia T-302 del 2017**. Esta Guía se expide en el marco del cumplimiento de la orden proferida por la Honorable Corte Constitucional en la Sentencia T-302 del 2017. Con su implementación se busca contribuir a la superación del Estado de Cosas Inconstitucional declarado por la situación de vulneración masiva y recurrente de los derechos fundamentales de los niños y de las niñas del Pueblo Wayúu. Puede consultar la guía en el siguiente enlace: [Guía de lineamientos de transparencia y selección objetiva para el departamento de La Guajira – Objetivo sexto constitucional de la Sentencia T-302 del 2017](#).

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,

FORMATO PQRS

Original Firmado
Carolina Quintero Gacharná

Carolina Quintero Gacharná
Subdirectora de Gestión Contractual ANCP-CCE

Elaboró: Tatiana Baquero Iguarán
Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual
Revisó: Alejandro Raúl Sarmiento Cantillo
Gestor T1-15 de la Subdirección de Gestión Contractual
Aprobó: Carolina Quintero Gacharná
Subdirectora de Gestión Contractual ANCP - CCE