

EMPATE – Procedimiento de selección – Concepto

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

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.

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.

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

Los factores de desempate en nuestro ordenamiento jurídico se encuentran regulados en el artículo 35 de la Ley 2069 de 2020. Particularmente, en relación con el objeto de la consulta, el numeral 6º 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”*.

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. [...]

De conformidad con lo anterior, atendiendo al problema jurídico número 1, debe señalarse que, 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.

En todo caso, el parágrafo 1º del artículo 2.2.1.2.4.2.16. dispone que si no existe una condición especial para demostrar las circunstancias que hacen a las personas sujetos de especial protección constitucional “se acreditarán en los términos que defina el pliego de condiciones o documento equivalente”. Esto significa que si bien, en principio, existiría libertad probatoria, las Entidades Estatales podrían definir en el pliego de condiciones o documento equivalente de qué manera se deben acreditar tales situaciones. Al configurar estos requisitos, las Entidades Públicas deben tener en cuenta el principio de proporcionalidad, de manera que no impongan requisitos probatorios irrazonables.

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

Ahora bien, 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 – situación a la que alude en su consulta –, en la medida en que ya no se encontraría en el supuesto de hecho descrito en la norma, sino por fuera de esta.

Bogotá D.C., 2 de agosto de 2024.

Señor

Juan Pablo Muñoz Andrade

juanpablo.munoz@ingeplan.co

ana.torres@ingeplan.co

Ciudad



Concepto C- 117 de 2024

Temas:

EMPATE – Procedimiento de selección – Concepto / FACTORES DE DESEMPATE – Características – Límites / FACTORES DE DESEMPATE – Ley 2069 – Artículo 35 – Numeral 6 / PERSONAS EN PROCESO DE REINTEGRACIÓN O REINCOPORACIÓN – Factor de desempate – Decreto 1860 de 2021 – Acreditación / PERSONAS EN PROCESO DE REINTEGRACIÓN O REINCOPORACIÓN – Factor de desempate – Decreto 1860 de 2021 – Culminación

Radicación:

Respuesta a consulta con radicado No. P20240605005806 y P20240605005834 – Acumuladas

Estimado señor Muñoz Andrade:

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 el artículo 4 de la Resolución 1707 de 2018 expedida por esta Entidad, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente– responde su solicitud de consulta de fecha 5 de junio de 2024, en la cual manifiesta lo siguiente:

“[...] 1). ¿Qué otro documento resulta valido para acreditar la condición de persona en proceso de reincorporación o reinserción, además de la certificación de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, el certificado

emitido por el Comité Operativo para la Dejación de Armas-CODA y el certificado emitido por la Agencia para la Reincorporación y la Normalización?

Lo anterior conforme con el inciso final del artículo 2.2.1.2.4.2.17 ibidem que establece que podrá aportarse "cualquier otro certificado que para el efecto determine la Ley". ¿Puede de lo anterior concluirse que existe para la acreditación de este criterio de desempate libertad probatoria con carga de la prueba en cabeza del oferente?

2). Según la reglamentación expedida por el Gobierno Nacional, se entiende que el proceso de reincorporación y reinserción consta de dos etapas: la primera, referente al programa de atención humanitaria al desmovilizado, en cabeza del Ministerio de Defensa, que presta la ayuda requerida y realiza la valoración integral del perfil, con el fin de que el Comité Operativo para la Dejación de Armas-CODA, certifique que la persona pertenecía a un grupo armado y su voluntad de abandonarlo. Una vez certificada la condición de desmovilizado, la segunda etapa es llevada a cabo por el Programa de Reincorporación a la Vida Civil, a cargo de la Alta Consejería para la Reintegración Social y Económica de Personas y Grupos Alzados en Armas- ACR, que se encarga de evaluar la asistencia psicosocial y la procedencia de los beneficios socioeconómicos, para completar el proceso de reincorporación a la vida civil.

Inicialmente, el artículo 27 del Decreto 128 de 2003 estableció como tiempo de vinculación al programa de reincorporación y reinserción un término no superior a dos (2) años contados a partir de la expedición del certificado del CODA, sin embargo, esta disposición fue derogada por el artículo 7° del Decreto Nacional 395 de 2007, que considero que los plazos establecidos en la normatividad vigente resultaban insuficientes para consolidar el proceso de reintegración y estableció que este culminará según el progreso de cada persona.

Dadas las circunstancias anteriores, para fines de acreditar la calidad de persona en proceso de reincorporación o reinserción como criterio de desempate:

- ¿Cuándo se entiende que cesa la condición jurídica de sujeto de especial protección constitucional en proceso de reinserción o reincorporación?, ¿Cuál es la tarifa legal con la que se prueba que una persona ha culminado con este proceso?
- ¿El proceso de reinserción o reincorporación de una persona puede terminarse por decisión unilateral de ella misma?
- ¿Cuándo se entiende que el proceso de reinserción o reincorporación de una persona culminó o cesó?

- ¿Es correcto afirmar que cuando cesa la condición jurídica de persona en proceso de reinserción o reincorporación es imposible acceder a los beneficios contenidos en el numeral 6 del artículo 2.2.1.2.4.2.17 del Decreto 1860 de 2021 durante un proceso de selección?

- Toda vez que no existe un plazo máximo para la culminación del proceso de reinserción o reincorporación, por lo que pueden pasar años y que las certificaciones que acreditan tal condición sean expedidas desde el momento en que la persona ingresa al proceso, con el objeto de conocer si al momento de cierre de los concursos o licitaciones públicas la persona aún se encuentra en proceso de reinserción o reincorporación, ¿pueden las Entidades dentro de la autonomía con la que cuentan para elaborar sus pliegos, solicitar que el certificado que acredita la condición de persona en proceso de reintegración o reincorporación tenga determinada vigencia de expedición anterior al cierre del proceso? [...]”.

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. Así mismo, la competencia de esta Agencia no se extiende a la interpretación de normas que no están relacionadas con las compras y la contratación pública.

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

1. Problema planteado:

De acuerdo con el contenido de su solicitud, esta Agencia resolverán los siguientes problemas jurídicos: i) ¿Existe libertad probatoria para la acreditación de la condición de persona en proceso de reincorporación o reinserción, con el fin de aplicar el criterio de desempate establecido en el artículo 2.2.1.2.4.2.17 del Decreto 1082 de 2015?; ii) ¿Las personas naturales que legalmente hayan culminado su ruta de reincorporación o reintegración se pueden tener en cuenta para acreditar el cumplimiento del presupuesto establecido en el numeral 6 del artículo 2.2.1.2.4.2.17 del Decreto 1082 de 2015?

2. Respuesta:

En respuesta a los interrogantes planteados esta Subdirección manifiesta:

i) De conformidad con el artículo 35 de la Ley 2069 de 2020 y el artículo 2.2.1.2.4.2.16. del Decreto 1082 de 2015 – modificado por el Decreto 1860 de 2021 – 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.

En todo caso, el parágrafo 1° del artículo 2.2.1.2.4.2.16. dispone que si no existe una condición especial para demostrar las circunstancias que hacen a las personas sujetos de especial protección constitucional “se acreditarán en los términos que defina el pliego de condiciones o documento equivalente”. Esto significa que si bien, en principio, existiría libertad probatoria, las Entidades Estatales podrían definir en el pliego de condiciones o documento equivalente de qué manera se deben acreditar tales situaciones. Al configurar estos requisitos, las Entidades Públicas deben tener en cuenta el principio de proporcionalidad, de manera que no impongan requisitos probatorios irrazonables.

ii) 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, numeral 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. Razones de la respuesta:

Lo anterior se sustenta en las siguientes consideraciones:

- 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.

- 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.
- 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.
- 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 población¹. Más aún, el Consejo de Estado ha señalado que contrariar los factores de desempate genera la

¹ Corte Constitucional. Sentencia T-684A del 14 de septiembre de 2011. Magistrado Ponente: Mauricio González Cuervo.

nulidad del contrato, conforme al artículo 44, inciso 1º de la Ley 80 de 1993².

- Los factores de desempate en nuestro ordenamiento jurídico se encuentran regulados en el artículo 35 de la Ley 2069 de 2020. Particularmente, en relación con el objeto de la consulta, el numeral 6º 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, numeral 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

² Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 6 de diciembre de 2.013. Consejera Ponente: 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.

los estímulos a esta población en el marco del acuerdo de paz³. Al respecto, 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

³ 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/>

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, 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 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”.

- De conformidad con lo anterior, atendiendo al problema jurídico número 1, debe señalarse que, 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.
- En todo caso, el parágrafo 1º del artículo 2.2.1.2.4.2.16. dispone que si no existe una condición especial para demostrar las circunstancias que hacen a las personas sujetos de especial protección constitucional “se acreditarán en los términos que defina el pliego de condiciones o documento equivalente”. Esto significa que si bien, en principio, existiría libertad probatoria, las Entidades Estatales podrían definir en el pliego de condiciones o documento equivalente de qué manera se deben acreditar tales situaciones. Al configurar estos requisitos, las Entidades Públicas deben tener en cuenta el principio de proporcionalidad, de manera que no impongan requisitos probatorios irrazonables.
- En este punto, vale la pena señalar que, 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.
- Ahora bien, 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 – situación a la que alude en su consulta –, 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 administrativo⁴.

⁴ “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.

- 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 de 2017”⁵. 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

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”.

⁵ Resolución 4309 de 2019 expedida por la Agencia para la Reincorporación y Normalización. Artículo 1.

mediante acto administrativo de carácter particular emitido por la autoridad competente⁶.

- 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. Adicionalmente, se denota que la culminación del proceso se declara mediante acto administrativo.
- 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.

⁶ Resolución 4309 de 2019 expedida por la Agencia para la Reincorporación y Normalización. "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".

4. Referencias normativas, jurisprudenciales y otras fuentes:

- Ley 1150 de 2007: Artículo 5.
- Ley 1581 de 2012: Artículo 5 y 6.
- Ley 2069 de 2020: Numeral 6 del artículo 35.
- Decreto 1082 de 2015: Parágrafo 1º del artículo 2.2.1.2.4.2.16. y numeral 6 del artículo 2.2.1.2.4.2.17.
- Resolución 754 de 2013 expedida por la Agencia para la Reincorporación y Normalización.
- Resolución 4309 de 2019 expedida por la Agencia para la Reincorporación y Normalización.

5. Doctrina de la Agencia Nacional de Contratación Pública:

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-026 del 4 de febrero de 2021, 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 del 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, C-199 del 13 de abril de 2022, C-317 del 16 de mayo de 2022, C-541 del 26 de agosto de 2022, entre otros. Estos y otros conceptos se encuentran disponibles para consulta en el Sistema de relatoría de la Agencia, al cual se puede acceder a través [del siguiente enlace:](https://relatoria.colombiacompra.gov.co/busqueda/conceptos)

También le invitamos a consultar las versiones I y II de 2024 del Boletín de Relatoría de la Subdirección de Gestión Contractual, las cuales puede descargar en la página web de la Agencia: <https://www.colombiacompra.gov.co/sala-de->

prensa/boletin-digital

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

Atentamente,

*Original Firmado
Carolina Quintero Gacharná*

Carolina Quintero Gacharná
Subdirectora de Gestión Contractual ANCP-CCE

Elaboró:	Diana Lucia Saavedra Castañeda Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual
Revisó:	Alejandro Raúl Sarmiento Cantillo Gestor Grado T1-15 de la Subdirección de Gestión Contractual
Aprobó:	Carolina Quintero Gacharná Subdirectora de Gestión Contractual ANCP – CCE