

REGISTRO ÚNICO DE PROPONENTES – Definición

El Registro Único de Proponentes es el documento donde consta la información relacionada con las personas naturales y jurídicas, que tiene por objeto consolidar la información relacionada con la capacidad jurídica, técnica, financiera y organizacional de los posibles proponentes, con el fin que participen en los procedimientos de selección realizados por las entidades estatales, facilitando la revisión de los datos contenidos en el registro.

REGISTRO ÚNICO DE PROPONENTES – Marco jurídico

La Ley 1150 de 2007 –numeral 6.1 del artículo 6–, al determinar las características aplicables al RUP, cualifica la información plasmada en él, al establecer que constituye plena prueba de lo que contiene. A su vez, el numeral 1 del artículo 5 de la misma ley, al establecer los criterios que deben tenerse en cuenta por las entidades estatales para garantizar la selección objetiva, determina que las Cámaras de Comercio realizarán la verificación de la información suministrada por las personas naturales o jurídicas para su inscripción en el Registro Único de Proponentes, ya que esta será tomada en cuenta por las entidades estatales en los procedimientos de selección en los que es exigible el RUP.

REQUISITOS HABILITANTES – Registro Único de Proponentes – Plena prueba

[...] la capacidad jurídica, las condiciones de experiencia, la capacidad financiera y de organización de los proponentes deberán verificarse exclusivamente con el Registro Único de Proponentes, pues, de acuerdo con lo expuesto, este instrumento es plena prueba de la información contenida en él.

EXPERIENCIA – Noción – Colombia Compra Eficiente

La Ley 1150 de 2007, en el artículo 5, establece algunos requisitos habilitantes para participar en los procedimientos de selección, dentro de los cuales se destaca la experiencia. El propósito es que las entidades fijen unos requisitos mínimos que debe tener y acreditar el proponente, para que la entidad verifique su aptitud para participar en el procedimiento de contratación y, si se le adjudica, ejecutar el contrato estatal.

Lo anterior, sin perjuicio de que en algunos procedimientos de selección, como sucede en los concursos de méritos, la experiencia consista en un factor de asignación de puntaje. En ese sentido, la entidad, como responsable de la estructuración de su procedimiento de contratación, es autónoma para requerir la experiencia necesaria para el objeto del contrato, para lo cual, de acuerdo con el artículo 2.2.1.1.1.6.2. del Decreto 1082 de 2015, debe tener en cuenta el estudio del sector y sus componentes como la identificación de riesgos, el mercado y precio del bien, obra o servicio a contratar.

La experiencia que se deriva de los contratos que el proponente ha celebrado y ejecutado con diferentes contratantes, sin importar la naturaleza de estos, se verifica con el Registro Único de Proponentes –RUP–, cuando este certificado sea exigible de acuerdo con la ley. En este registro



constan los requisitos que se evalúan exclusivamente con este documento, que es plena prueba, sin que la entidad o el proponente puedan, en principio, solicitar o aportar otra documentación.

Respecto de la experiencia, esta debe inscribirse, renovarse o actualizarse en el RUP con copia de los contratos o con certificados de los contratos celebrados por el proponente con diferentes contratantes, quienes son terceros que los que expiden cuando el contrato fue ejecutado y recibieron los bienes, obras o servicios de parte del proponente. De esta manera, con el RUP se verifica que el proponente tenga experiencia en la ejecución del objeto que pretende contratar la entidad, esto es, que haya celebrado y ejecutado contratos que se asimilen a la necesidad que la entidad requiere satisfacer con el procedimiento contractual, sin que sea necesario que su objeto sea idéntico, lo que dependerá de la forma como la entidad solicite la experiencia en el pliego de condiciones o documento equivalente.

EXPERIENCIA – Acreditación – Contratos en ejecución

En primer lugar, es pertinente remitirse al numeral 1.2. del artículo 2.2.1.1.1.5.2 del Decreto 1082 de 2015, pues se menciona que los certificados de experiencia «deben corresponder a contratos ejecutados o copias de los contratos cuando el interesado no puede obtener tal certificado». Ahora bien, esta disposición admite dos interpretaciones: la primera, que es necesario certificar la experiencia mediante contratos ejecutados en su totalidad; y la segunda, que los contratos se consideran ejecutados en la porción efectivamente cumplida, lo que permite allegar contratos en ejecución para acreditar la experiencia. Esta segunda interpretación es la que la Agencia considera correcta, pues es la que mejor se adecúa a la normativa de la contratación pública.

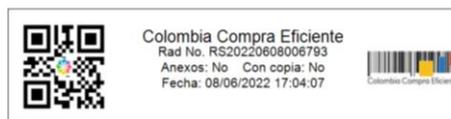
[...] de una interpretación armónica del Decreto 1082 de 2015, se llega a la conclusión que no es imprescindible que el contrato se encuentre totalmente ejecutado para acreditar la experiencia. Así, el artículo 2.2.1.1.1.5.3. de este decreto al establecer que las cámaras de comercio deben verificar y certificar «1. Experiencia - Los contratos celebrados por el interesado para cada uno de los bienes, obras y servicios que ofrecerá a las Entidades Estatales, identificados con el Clasificador de Bienes y Servicios en el tercer nivel y su valor expresado en SMMLV», no limita a que la certificación de la experiencia se restrinja a los contratos ejecutados, pues de lo contrario, no se hubiera utilizado la expresión en cursivas. Por tanto, con el fin de evitar una contradicción entre los artículos 2.2.1.1.1.5.2. y 2.2.1.1.1.5.3. del Decreto 1082 de 2015, se considera necesario interpretar la expresión «contratos ejecutados» como aquella porción del contrato efectivamente cumplida, sin que sea necesario que este se haya ejecutado en su totalidad y se hubiera liquidado.

REGISTRO ÚNICO DE PROPONENTES – Acreditación – Contratos en ejecución

[...] el numeral 4.2.2.2. de la Circular Única de la Superintendencia de Industria y Comercio, establece el medio idóneo para acreditar la experiencia de un contrato de tracto sucesivo en ejecución en los siguientes términos: «Para proceder al registro de la experiencia de un contrato de tracto sucesivo en curso, es necesario que el tercero que recibió los bienes, obras o servicios relacionados certifique expresamente la cuantía y objeto del contrato efectivamente ejecutados». Así, en caso de que un proponente pretenda que una Cámara de Comercio certifique como experiencia contratos de tracto sucesivo en curso, se requiere que este allegue una certificación del contratante en el que certifique expresamente la cuantía y objeto del contrato efectivamente ejecutados.



Compartido por:



Bogotá D.C., 8 Junio 2022

Señor
Alfonso Medina Fuentes
Bogotá D.C.

Concepto C – 374 de 2022

Temas: REGISTRO ÚNICO DE PROPONENTES – Definición / REGISTRO ÚNICO DE PROPONENTES – Marco jurídico / REQUISITOS HABILITANTES – Registro Único de Proponentes – Plena prueba / EXPERIENCIA – Noción – Colombia Compra Eficiente / EXPERIENCIA – Acreditación – Contratos en ejecución / REGISTRO ÚNICO DE PROPONENTES – Acreditación – Contratos en ejecución

Radicación: Respuesta a consulta P20220426004097.

Estimado Señor Medina:

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 remitida el 26 de abril de 2022.

1. Problema planteado

Usted formula la siguiente consulta:

«En relación con la respuesta a la petición No. P20211214011503 que originó el concepto C 727 de 2021, y respecto de la claridad que se hace frente a la posibilidad que existe para los proponentes nacionales obligados a registrarse en el RUP de inscribir contratos de tracto sucesivo en ejecución, solicito



amablemente se complemente el concepto dando respuesta a los siguientes interrogantes:

1. ¿Para el caso de proponentes nacionales obligados a inscribirse en el RUP, ¿le es dable a las entidades estatales que adelantan concursos de méritos, solicitar como experiencia contratos en ejecución sin exigir que los mismos estén registrados en el Registro Único de Proponentes?
2. ¿Cualquier experiencia que se presente en un proceso no exento de RUP por un proponente obligado a tener el registro, sea esta en ejecución (tracto sucesivo) o ejecutada y liquidada, debe registrarse en el RUP para que pueda ser considerada y evaluada? O ¿es este un requisito opcional?
3. ¿Puede el pliego de condiciones contravenir el artículo 6 de Ley 1150 de 2007, en el sentido de obviar la exigencia de inscripción en el RUP para el caso de contratos en ejecución de tracto sucesivo?
4. ¿Están facultadas las entidades estatales en los procesos de contratación para exigir directamente, en lugar de la inscripción de la experiencia en el RUP, documentos complementarios que son exigibles por las cámaras de comercio en el proceso de inscripción? De ser así, ¿pueden reemplazar al registro en el RUP? ¿son considerados esos documentos plena prueba de la información en ellos contenida?».

2. Consideraciones

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, en los conceptos C-025 del 16 de marzo de 2020, C-051 del 2 de marzo de 2020, C-165 del 1 de abril de 2020, C-233 del 16 de abril de 2020, C-407 de 12 de junio de 2020, C-398 de 30 de junio de 2020, C-470 del 14 de julio de 2020, C-511 del 18 de agosto de 2020, C-584 de 31 de agosto 2020, C-619 de 21 de septiembre 2020, C-710 del 9 de diciembre de 2020, C-717 del 10 de diciembre de 2020, C-729 del 11 de diciembre de 2020, C-103 del 24 de marzo del 2021, C-140 del 9 de abril del 2021, C-316 y C-318 del 29 de junio de 2021, C-474 del 6 de septiembre de 2021, C-441 del 13 de octubre de 2021, C-589 del 19 de octubre de 2021, C-727 del 26 de enero de 2022 y C-034 del 2 de marzo de 2022, se pronunció en términos generales sobre la acreditación de la experiencia en los procedimientos de selección de contratistas. De igual forma, en la respuesta a la consulta 4201713000001815 del 21 de abril de 2017, esta Agencia se pronunció sobre la posibilidad de registrar la experiencia de contratos en ejecución en el RUP. En lo pertinente, algunas consideraciones realizadas en los conceptos mencionados se reiteran a continuación.

2.1. Obligatoriedad del Registro Único de Proponentes – RUP para las personas naturales o jurídicas que aspiren a celebrar contratos con las entidades estatales y su contenido

El Registro Único de Proponentes es el documento donde consta la información relacionada con las personas naturales y jurídicas, que tiene por objeto consolidar la información relacionada con la capacidad jurídica, técnica, financiera y organizacional de los posibles proponentes, con el fin que participen en los procedimientos de selección realizados por las entidades estatales, facilitando la revisión de los datos contenidos en el registro.

La Ley 1150 de 2007 –numeral 6.1 del artículo 6–, al determinar las características aplicables al RUP, cualifica la información plasmada en él, al establecer que constituye plena prueba de lo que contiene. A su vez, el numeral 1 del artículo 5 de la misma ley, al establecer los criterios que deben tenerse en cuenta por las entidades estatales para garantizar la selección objetiva, determina que las Cámaras de Comercio realizarán la verificación de la información suministrada por las personas naturales o jurídicas para su inscripción en el Registro Único de Proponentes, ya que esta será tomada en cuenta por las entidades estatales en los procedimientos de selección en los que es exigible el RUP.

Al respecto, la Corte Constitucional¹ precisó que el legislador descentralizó la función administrativa de llevar el Registro Único de Proponentes radicándola en cabeza de las Cámaras de Comercio. Dichas entidades deben ejercer esta actividad atendiendo a los principios establecidos en la Constitución Política, particularmente a los del artículo 209 superior, concordantes con lo dispuesto en la ley 80 de 1993 y en los artículos 3º de la Ley 489 de 1998 y 13 de la Ley 1447 de 2011 (código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo). En tal sentido la Corte señaló lo respectivo a la función registral de las Cámaras de Comercio y la confiabilidad de la información en él contenida de la siguiente manera:

La función registral de las Cámaras de Comercio ha sido unificada a través del Registro Único Empresarial y Social -RUES-, conformado, entre otros, por el Registro Mercantil, el Registro Único Empresarial -RUE-, el Registro Único de Proponentes -RUP- y el Registro de Entidades sin ánimo de lucro, todo para ofrecer al Estado, a la sociedad, a los empresarios, a los contratistas, a las entidades de economía solidaria y a las entidades sin ánimo de lucro una herramienta confiable de información unificada útil en el campo nacional y en el internacional. En ejercicio de la función registral asignada por la ley a las Cámaras de Comercio estas administran el Registro Único de proponente -

¹ Sentencia C-1016/12

RUP, como también regulan los procedimientos a aplicar para los actos de registro, clasificación y calificación de los mismos, recursos que se pueden interponer en contra de tales actos, derechos de las personas naturales y jurídicas inscritas, entre varias materias propias de esta actividad. En suma, las Cámaras de Comercio, mediante delegación de funciones tienen a su cargo la administración del RUP o Registro Único de Proponentes. Para la respectiva inscripción el Gobierno Nacional adoptó el formulario único, estableció cuáles son los documentos requeridos para la inscripción y aprobó el modelo de certificación que expiden las Cámaras. Con la información recaudada en el RUP las Cámaras conforman un registro especial de los inscritos, clasificándolos por actividades, especialidades y grupos, atendiendo a los bienes y servicios ofrecidos. El RUP tiene como finalidad suministrar a las entidades del Estado y en general a todas las personas interesadas en celebrar contratos, la información relacionada con un contratista, particularmente en lo relacionado con su experiencia contractual, idoneidad financiera y capacidad técnica. El RUP fue concebido por el legislador para (i) unificar la reglamentación y la información de todos los registros de proponentes, (ii) simplificar la tarea de los contratistas en sus trámites respecto de la administración, haciendo que con la sola inscripción en la Cámara de Comercio del domicilio del proponente el interesado quede válidamente registrado ante todas las entidades del país, y (iii) dar transparencia al proceso de inscripción en el registro. El artículo 6º de la ley 1150 de 2007 comprende tres partes: 6.1. Del proceso de inscripción en el Registro Único de Proponentes (RUP); 6.2. De la información sobre contratos, multas y sanciones a los inscritos y 6.3. De la impugnación de la inscripción en el Registro Único de Proponentes (RUP). El inciso quinto del numeral 6.3. prevé que cuando la Cámara de Comercio establezca la existencia de graves inconsistencias relacionadas con la información y el trámite propio de la inscripción en el RUP, procederá a cancelar la inscripción en el registro quedando el proponente inhabilitado para contratar con las entidades estatales por el término de cinco (5) años, sin perjuicio de las acciones penales a que haya lugar. Si el proponente reincide en esta clase de comportamiento, la Cámara de Comercio lo inhabilitará de manera permanente. Es decir, el segmento demandado hace parte del repertorio de medidas que las Cámaras de Comercio pueden adoptar en relación con el proponente registrado en el RUP que con sus actos dolosos defraude la confianza considerada como elemento fundamental de las relaciones contractuales con el Estado.

Bajo este contexto, la capacidad jurídica, las condiciones de experiencia, la capacidad financiera y de organización de los proponentes deberán verificarse exclusivamente con el Registro Único de Proponentes, pues constituye plena prueba de la información contenida en él. No obstante, el RUP no es exigible en algunos procedimientos de selección, como en la contratación directa, la mínima cuantía, la prestación de servicios de salud, enajenación de bienes del Estado, la adquisición de productos de origen o destinación agropecuaria ofrecidos en bolsas de productos, los



contratos de concesión y los contratos que celebren las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta, que tengan por objeto el desarrollo de sus actividades industriales y comerciales, razón por la cual las entidades estatales deben verificar directamente el cumplimiento de los requisitos habilitantes .

Lo anterior fue reafirmado por el Consejo de Estado, quien enlistó las excepciones en las cuales no es necesario estar inscrito en el RUP para participar en procedimientos de selección adelantados por las entidades estatales, incluyendo el supuesto en que se puede verificar información adicional a la contenida en él :

- i. No se requiere el RUP respecto de los proponentes que pretenden celebrar los contratos enunciados en el inciso segundo del artículo 6 de la ley 1150, así como en los eventos de contratación directa.
- ii. Tratándose de personas naturales extranjeras sin domicilio en el país o de personas jurídicas extranjeras que no tengan sucursal en Colombia, o en aquellos casos en que el procedimiento de selección haya utilizado sistemas de precalificación.
- iii. Cuando por las características del objeto a contratar se requiera verificar requisitos del proponente adicionales a los contenidos en el RUP, caso donde puede exigirse el registro; solo que habrá información adicional que podrá verificar la entidad directamente.

Además de lo anterior, tampoco es un requisito obligatorio estar inscrito en el registro para celebrar los contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro, con fundamento en el régimen establecido en el Decreto 092 de 2017, al igual que para participar en procedimientos de selección de entidades que no se rigen por el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, esto es, para celebrar contratos que tienen un régimen especial.

En este sentido, salvo las excepciones enunciadas, por regla general la capacidad jurídica, las condiciones de experiencia y la capacidad financiera y de organización de los proponentes deberán verificarse con el Registro Único de Proponentes, pues, de acuerdo con lo expuesto, este instrumento es plena prueba de la información que contiene, debiendo las entidades estatales efectuar su verificación, en aplicación de los principios que rigen la función administrativa, para estos efectos, especialmente los de selección objetiva y economía.

2.2. Aproximación general al concepto de experiencia en la contratación pública



La Ley 1150 de 2007, en el artículo 5, establece algunos requisitos habilitantes para participar en los procedimientos de selección, dentro de los cuales se destaca la experiencia. El propósito es que las entidades fijen unos requisitos mínimos que debe tener y acreditar el proponente, para que la entidad verifique su aptitud para participar en el procedimiento de contratación y, si se le adjudica, ejecutar el contrato estatal². Lo anterior, sin perjuicio de que en algunos procedimientos de selección, como sucede en los concursos de méritos, la experiencia consista en un factor de asignación de puntaje. En ese sentido, la entidad, como responsable de la estructuración de su procedimiento de contratación, es autónoma para requerir la experiencia necesaria para el objeto del contrato, para lo cual, de acuerdo con el artículo 2.2.1.1.1.6.2. del Decreto 1082 de 2015, debe tener en cuenta el estudio del sector y sus componentes como la identificación de riesgos, el mercado y precio del bien, obra o servicio a contratar³.

La experiencia que se deriva de los contratos que el proponente ha celebrado y ejecutado con diferentes contratantes, sin importar la naturaleza de estos, se verifica con el Registro Único de Proponentes –RUP–⁴, cuando este certificado sea exigible de acuerdo con la ley. En este registro constan los requisitos que se evalúan exclusivamente

² Ley 1150 de 2007: «Artículo 5. De la selección objetiva. 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. En consecuencia, los factores de escogencia y calificación que establezcan las entidades en los pliegos de condiciones o sus equivalentes, tendrán en cuenta los siguientes criterios:

»1. La capacidad jurídica y las condiciones de experiencia, capacidad financiera y de organización de los proponentes serán objeto de verificación de cumplimiento como requisitos habilitantes para la participación en el proceso de selección y no otorgarán puntaje, con excepción de lo previsto en el numeral 4 del presente artículo. La exigencia de tales condiciones debe ser adecuada y proporcional a la naturaleza del contrato a suscribir y a su valor. La verificación documental de las condiciones antes señaladas será efectuada por las Cámaras de Comercio de conformidad con lo establecido en el artículo 6o de la presente ley, de acuerdo con lo cual se expedirá la respectiva certificación».

³ Decreto 1082 de 2015: «Artículo 2.2.1.1.1.6.2. Determinación de los Requisitos Habilitantes. La Entidad Estatal debe establecer los requisitos habilitantes en los pliegos de condiciones o en la invitación, teniendo en cuenta: (a) el Riesgo del Proceso de Contratación; (b) el valor del contrato objeto del Proceso de Contratación; (c) el análisis del sector económico respectivo; y (d) el conocimiento de fondo de los posibles oferentes desde la perspectiva comercial. La Entidad Estatal no debe limitarse a la aplicación mecánica de fórmulas financieras para verificar los requisitos habilitantes».

⁴ Decreto 1082 de 2015: «Artículo 2.2.1.1.1.5.3. Requisitos habilitantes contenidos en el RUP. Las cámaras de comercio, con base en la información a la que hace referencia el artículo anterior, deben verificar y certificar los siguientes requisitos habilitantes:

»1. Experiencia – Los contratos celebrados por el interesado para cada uno de los bienes, obras y servicios que ofrecerá a las Entidades Estatales, identificados con el Clasificador de Bienes y Servicios en el tercer nivel y su valor expresado en SMMLV.

[...].».



con este documento, que es plena prueba, sin que la entidad o el proponente puedan, en principio, solicitar o aportar otra documentación⁵.

Respecto de la experiencia, esta debe inscribirse, renovarse o actualizarse en el RUP con copia de los contratos o con certificados de los contratos celebrados por el proponente con diferentes contratantes, quienes son terceros que los expiden cuando el contrato fue ejecutado y recibieron los bienes, obras o servicios de parte del proponente⁶. De esta manera, con el RUP se verifica que el proponente tenga experiencia en la ejecución del objeto que pretende contratar la entidad, esto es, que haya celebrado y ejecutado contratos que se asimilen a la necesidad que la entidad requiere satisfacer con el procedimiento contractual, sin que sea necesario que su objeto sea idéntico, lo que dependerá de la forma como la entidad solicite la experiencia en el pliego de condiciones o documento equivalente.

2.3. Acreditación de la experiencia con contratos en ejecución

⁵ Ley 1150 de 2007: «Artículo 6. De la verificación de las condiciones de los proponentes. Todas las personas naturales o jurídicas nacionales o extranjeras domiciliadas o con sucursal en Colombia, que aspiren a celebrar contratos con las entidades estatales, se inscribirán en el Registro Único de Proponentes del Registro Único Empresarial de la Cámara de Comercio con jurisdicción en su domicilio principal.

[...]

»El certificado de Registro Único de Proponentes será plena prueba de las circunstancias que en ella se hagan constar y que hayan sido verificadas por las Cámaras de Comercio. En tal sentido, la verificación de las condiciones establecidas en el numeral 1 del artículo 5 de la presente ley, se demostrará exclusivamente con el respectivo certificado del RUP en donde deberán constar dichas condiciones. En consecuencia, las entidades estatales en los procesos de contratación no podrán exigir, ni los proponentes aportar documentación que deba utilizarse para efectuar la inscripción en el registro.

»No obstante lo anterior, sólo en aquellos casos en que por las características del objeto a contratar se requiera la verificación de requisitos del proponente adicionales a los contenidos en el Registro, la entidad podrá hacer tal verificación en forma directa».

⁶ Decreto 1082 de 2015: «Artículo 2.2.1.1.1.5.2. Información para inscripción, renovación o actualización. El interesado debe presentar a cualquier cámara de comercio del país una solicitud de registro, acompañada de la siguiente información. La cámara de comercio del domicilio del solicitante es la responsable de la inscripción, renovación o actualización correspondiente:

»1. Si es una persona natural:

»1.1. Bienes, obras y servicios que ofrecerá a las Entidades Estatales, identificados con el Clasificador de Bienes y Servicios en el tercer nivel.

»1.2. Certificados de la experiencia en la provisión de los bienes, obras y servicios que ofrecerá a las Entidades Estatales, los cuales deben ser expedidos por terceros que hayan recibido tales bienes, obras o servicios y deben corresponder a contratos ejecutados o copias de los contratos cuando el interesado no puede obtener tal certificado. El interesado debe indicar en cada certificado o en cada copia de los contratos, los bienes, obras y servicios a los cuales corresponde la experiencia que pretende acreditar, identificándolos con el Clasificador de Bienes y Servicios en el tercer nivel».

En respuesta a la consulta #4201713000001815 del 21 de abril de 2017, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, afirmó que era posible que los proponentes acrediten su experiencia con contratos de tracto sucesivo que se encuentren en ejecución. En su momento, la Agencia señaló lo siguiente:

Si bien la normativa del Sistema de Compra Pública establece que la experiencia en la provisión de los bienes, obras y servicios que se ofrecerán a las Entidades Estatales debe corresponder a contratos ejecutados, los contratos de tracto sucesivo se pueden considerar como ejecutados en la porción efectivamente cumplida, y, por lo tanto, pueden ser válidamente registrados para acreditarla experiencia en el RUP sin haber sido en su totalidad ejecutados y posteriormente liquidados.

Esta posición es la que actualmente sostiene Colombia Compra Eficiente, pues considera que es jurídicamente viable que los proponentes acrediten su experiencia en el RUP con contratos de tracto sucesivo en ejecución, siempre que se pruebe la porción efectivamente cumplida. No obstante, es importante explicar las razones por las que sería posible que en el RUP se certifique la experiencia con contratos en ejecución, así como el documento idóneo para su acreditación y la obligación que tienen las cámaras de comercio para registrar estos contratos como parte de la experiencia.

En primer lugar, es pertinente remitirse al numeral 1.2. del artículo 2.2.1.1.1.5.2 del Decreto 1082 de 2015, pues se menciona que los certificados de experiencia «deben corresponder a *contratos ejecutados* o copias de los contratos cuando el interesado no puede obtener tal certificado». Ahora bien, esta disposición admite dos interpretaciones: la primera, que es necesario certificar la experiencia mediante contratos ejecutados en su totalidad; y la segunda, que los contratos se consideran ejecutados en la porción efectivamente cumplida, lo que permite allegar contratos en ejecución para acreditar la experiencia. Esta segunda interpretación es la que la Agencia considera correcta, pues es la que mejor se adecúa a la normativa de la contratación pública.

En primera medida, de una interpretación armónica del Decreto 1082 de 2015, se llega a la conclusión que no es imprescindible que el contrato se encuentre totalmente ejecutado para acreditar la experiencia. Así, el artículo 2.2.1.1.1.5.3. de este decreto al establecer que las cámaras de comercio deben verificar y certificar «1. Experiencia - Los *contratos celebrados* por el interesado para cada uno de los bienes, obras y servicios que ofrecerá a las Entidades Estatales, identificados con el Clasificador de Bienes y Servicios en el tercer nivel y su valor expresado en SMMLV», no limita a que la certificación de la experiencia se restrinja a los contratos ejecutados, pues de lo contrario, no se hubiera utilizado la expresión en cursivas. Por tanto, con el fin de evitar una contradicción entre los

artículos 2.2.1.1.1.5.2. y 2.2.1.1.1.5.3. del Decreto 1082 de 2015, se considera necesario interpretar la expresión «contratos ejecutados» como aquella porción del contrato efectivamente cumplida, sin que sea necesario que este se haya ejecutado en su totalidad y se hubiera liquidado.

Además, interpretar que la experiencia se puede acreditar con contratos en ejecución en los que se certifique la porción ejecutada, es la que mejor se adecúa al principio de selección objetiva consagrado en el artículo 5 de la Ley 1150 de 2007, además de favorecer otros como la concurrencia y pluralidad de oferentes. En armonía con lo anterior, como se mencionó en el acápite previo, la experiencia es un requisito mínimo que debe acreditar el proponente, para que la entidad verifique su aptitud para participar en el procedimiento de contratación y eventualmente ejecute el contrato estatal. Así, vale la pena hacerse la siguiente pregunta: ¿sería razonable que un proponente resulte idóneo para ejecutar un contrato estatal acreditando la experiencia de un contrato que todavía no ha terminado, pero que se ha ejecutado en parte? La respuesta es sí, siempre y cuando la entidad estatal haya establecido en el pliego de condiciones que la experiencia puede ser verificada con contratos en ejecución y los documentos allegados acrediten el cumplimiento de los requisitos de experiencia. En tal sentido, es razonable que una entidad estatal considere procedente que los proponentes acrediten experiencia con contratos en ejecución, siempre que se acredite lo efectivamente ejecutado, lo que puede ser especialmente relevante en contratos de larga duración o en los que es posible discriminar distintas etapas de ejecución, por lo que una entidad estatal en sus pliegos de condiciones podría aceptar la acreditación de experiencia mediante contratos en ejecución. Lo anterior, sin desconocer la discrecionalidad que tienen las entidades estatales en la elaboración de sus pliegos de condiciones, por lo que a ellas les corresponde determinar la forma como exigen la experiencia en sus procedimientos de selección.

Así mismo, es pertinente destacar que esta interpretación de la acreditación de experiencia corresponde a lo establecido en la Circular Única de la Superintendencia de Industria y Comercio, que permite el registro de la experiencia en el RUP cuando el proveedor allega certificaciones correspondientes a la porción cumplida de contratos que todavía no han sido terminados. Así, el numeral 4.2.2.2. Experiencia del Título VIII de la Circular Única de la Superintendencia de Industria y Comercio, establece lo siguiente:

Los contratos de tracto sucesivo se considerarán ejecutados en la porción efectivamente cumplida. Para proceder al registro de la experiencia de un contrato de tracto sucesivo en curso, es necesario que el tercero que recibió los bienes, obras o servicios relacionados certifique expresamente la cuantía y objeto del contrato efectivamente ejecutados.

De igual forma, con la finalidad de dar respuesta a uno de los interrogantes planteados en la consulta, es necesario determinar si lo dispuesto en el numeral 4.2.2.2. de la Circular Única de la Superintendencia de Industria y Comercio es vinculante para las Cámaras de Comercio o si, por el contrario, es facultativo. En ese sentido, el Consejo de Estado ha precisado que si las circulares administrativas producen efectos jurídicos se está ante un acto administrativo que, en consecuencia, es vinculante⁷. Por el contrario, si la circular se limita a replicar otras normas, brindar orientaciones a sus destinatarios sin contener una decisión, se está ante un acto de servicio, el cual no resulta vinculante. Sobre esto último la Corporación señaló lo siguiente:

[...] si las circulares o las cartas de instrucción, tienen por objeto dar a conocer el pensamiento o concepto del superior jerárquico a sus subalternos, en relación con determinadas materias, o impartir instrucciones a los empleados de las distintas dependencias sobre la mejor manera de cumplir las disposiciones normativas, sin que se contengan decisiones, se está en presencia de simples actos de servicio⁸.

Teniendo en cuenta las consideraciones del Consejo de Estado, se concluye que la Circular Única de la Superintendencia de Industria y Comercio es un acto administrativo de carácter general, pues se está ante una decisión que establece un mandato de carácter general que no solo se limita a las cámaras de comercio, sino a todos los administrados. Como se puede observar del aparte del citado numeral 4.2.2.2, no se están brindando orientaciones ni se está replicando el contenido de otra norma. En efecto, la Superintendencia al afirmar que «Los contratos de tracto sucesivo se considerarán ejecutados en la porción efectivamente cumplida» no está replicando una norma del ordenamiento jurídico, sino que la está precisando para efectos de acreditar la experiencia en el RUP. Además, al no utilizar expresiones tales como «se recomienda» o «se sugiere», se está ante un mandato que deben observar tanto las Cámaras de Comercio para certificar la experiencia en el RUP, como los particulares para que estas entidades registren su experiencia. En ese sentido, si el proveedor acredita en debida forma la porción debidamente ejecutada en un contrato de tracto sucesivo, les correspondería a las cámaras de comercio certificar esta experiencia.

Finalmente, el numeral 4.2.2.2. de la Circular Única de la Superintendencia de Industria y Comercio, establece el medio idóneo para acreditar la experiencia de un contrato de tracto sucesivo en ejecución en los siguientes términos: «Para proceder al

⁷ Consejo de Estado. Sección Segunda. Sentencia del 17 de mayo de 2012. Exp. 2256-08. C.P. Víctor Hernando Alvarado Ardila.

⁸ Ibídem.

registro de la experiencia de un contrato de tracto sucesivo en curso, es necesario que el tercero que recibió los bienes, obras o servicios relacionados certifique expresamente la cuantía y objeto del contrato efectivamente ejecutados». Así, en caso de que un proponente pretenda que una Cámara de Comercio certifique como experiencia contratos de tracto sucesivo en curso, se requiere que este allegue una certificación del contratante en el que certifique expresamente la cuantía y objeto del contrato efectivamente ejecutados.

3. Respuesta

«En relación con la respuesta a la petición No. P20211214011503 que originó el concepto C 727 de 2021, y respecto de la claridad que se hace frente a la posibilidad que existe para los proponentes nacionales obligados a registrarse en el RUP de inscribir contratos de tracto sucesivo en ejecución, solicito amablemente se complemente el concepto dando respuesta a los siguientes interrogantes:

1. ¿Para el caso de proponentes nacionales obligados a inscribirse en el RUP, ¿le es dable a las entidades estatales que adelantan concursos de méritos, solicitar como experiencia contratos en ejecución sin exigir que los mismos estén registrados en el Registro Único de Proponentes?
2. ¿Cualquier experiencia que se presente en un proceso no exento de RUP por un proponente obligado a tener el registro, sea esta en ejecución (tracto sucesivo) o ejecutada y liquidada, debe registrarse en el RUP para que pueda ser considerada y evaluada? O ¿es este un requisito opcional?
3. ¿Puede el pliego de condiciones contravenir el artículo 6 de Ley 1150 de 2007, en el sentido de obviar la exigencia de inscripción en el RUP para el caso de contratos en ejecución de tracto sucesivo?
4. ¿Están facultadas las entidades estatales en los procesos de contratación para exigir directamente, en lugar de la inscripción de la experiencia en el RUP, documentos complementarios que son exigibles por las cámaras de comercio en el proceso de inscripción? De ser así, ¿pueden reemplazar al registro en el RUP? ¿son considerados esos documentos plena prueba de la información en ellos contenida?».

Conforme a la interpretación de las normas generales del sistema de compras públicas, el artículo 6 de la Ley 1150 de 2007 establece que el RUP constituye el medio idóneo para verificar las condiciones de los proponentes en procesos de contratación pública. Este registro, conforme a lo señalado por la Corte Constitucional, es administrado por las Cámaras de Comercio y la actividad relacionada en el mismo está «sometida a los

principios de la función administrativa y de contratación estatal». Así las cosas, el RUP se constituyó como «plena prueba de las circunstancias que en ella se hagan constar y que hayan sido verificadas por las Cámaras de Comercio». Es decir, estableció una regla probatoria en lo que se refiere a las condiciones de las proponentes contenidas en el registro, asignó la competencia a las cámaras para verificarlas y, además, dispuso que la verificación de las condiciones de que trata el numeral 1 el artículo 5 de la Ley 1150 de 2007 se demostrará «exclusivamente con el respectivo certificado del RUP en donde deberán constar dichas condiciones» salvo las excepciones previstas.

En este mismo sentido el Manual para determinar y verificar los requisitos habilitantes en los Procesos de Contratación señala que el «Registro Único de Proponentes es el instrumento a través del cual los proponentes acreditan su capacidad jurídica, financiera, organizacional y su experiencia. El certificado del RUP es la prueba de tales condiciones, por lo que las Entidades Estatales no pueden solicitar a los oferentes documentación adicional para verificar la información contenida en el mismo»⁹.

Como lo estableció la Agencia en la respuesta a la consulta 4201713000001815 del 21 de abril de 2017, es jurídicamente viable que los proponentes acrediten su experiencia en el RUP con contratos de tracto sucesivo en ejecución, siempre que se pruebe la porción efectivamente cumplida. Esta posición se justifica en una interpretación armónica de los artículos 2.2.1.1.1.5.2. y 2.2.1.1.1.5.3. del Decreto 1082 de 2015, que permite entender la expresión «contratos ejecutados» como aquellos ejecutados en la porción efectivamente cumplida, lo que permite allegar contratos en ejecución para acreditar la experiencia. Además, esta posición se fundamenta en la Circular Única de la Superintendencia de Industria y Comercio, que regula el funcionamiento del RUP y establece la posibilidad de certificar como experiencia contratos de tracto sucesivo en ejecución, siempre que se acredite la porción efectivamente ejecutada, concretamente, en título VIII, numeral 4.2.2.2.

El numeral 4.2.2.2. de la Circular Única de la Superintendencia de Industria y Comercio establece el medio idóneo para acreditar la experiencia de un contrato de tracto sucesivo en ejecución en los siguientes términos: «Para proceder al registro de la experiencia de un contrato de tracto sucesivo en curso, es necesario que el tercero que recibió los bienes, obras o servicios relacionados certifique expresamente la cuantía y objeto del contrato efectivamente ejecutados». Así, en caso de que un proponente

⁹ Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente. Manual para determinar y verificar los requisitos habilitantes en los Procesos de Contratación. Disponible en: https://colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documents/cce_manual_requisitos_habilitantes.pdf

Compartido por:



pretenda que una Cámara de Comercio certifique como experiencia contratos de tracto sucesivo en curso, se requiere que este allegue una certificación del contratante en el que certifique expresamente la cuantía y objeto del contrato efectivamente ejecutados.

Teniendo en cuenta lo establecido en la Circular Única de la Superintendencia de Industria y Comercio, las cámaras de comercio deben certificar como experiencia aquellos contratos de tracto sucesivo en ejecución, siempre y cuando el interesado allegue una certificación del tercero que recibió los bienes, obras y servicios en los que se establezca la cuantía y objeto del contrato efectivamente ejecutados.

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

Atentamente,

Original Firmado
Jorge Augusto Tirado Navarro

JORGE AUGUSTO TIRADO NAVARRO
SUBDIRECTOR DE GESTIÓN CONTRACTUAL

Elaboró: Diana Fabiola Herrera Hernández
Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual
Revisó: Juan David Montoya Penagos
Gestor T1-15 de la Subdirección de Gestión Contractual
Aprobó: Jorge Augusto Tirado Navarro
Subdirector de Gestión Contractual ANCP – CCE

