



REGISTRO ÚNICO DE PROPONENTES – Concepto

El Registro Único de Proponentes (en adelante RUP) como instrumento en el que consta la información relacionada con las personas naturales y jurídicas, con el fin de que puedan participar en los procedimientos de contratación realizados por las entidades estatales, tiene por objeto contemplar en un único documento lo relativo a la capacidad jurídica, técnica, financiera y organizacional de los posibles proponentes.

El artículo 6.1 de la Ley 1150 de 2007 dispone que el RUP es plena prueba de la información que contiene. Por su parte, el artículo 5.1, al fijar los criterios que deben tener en cuenta las entidades estatales para garantizar la selección objetiva, dispone que las Cámaras de Comercio verificarán la información suministrada por las personas naturales o jurídicas para la inscripción en el registro.

RUP – Sujetos obligados

En síntesis, se tiene que la obligación de inscribirse en el RUP es extensible a toda persona natural o jurídica, interesada en participar en un proceso de contratación estatal, cuando este no esté exceptuado de esta obligación, conforme con lo previsto en el inciso 2 del artículo 6 de la Ley 1150 de 2007.

RUP – Reporte – Multas, sanciones e inhabilidades

Es preciso advertir que en los artículos 6.2 de la Ley 1150 y 2.2.1.1.1.5.7 del Decreto 1082 de 2015 no se hace alusión expresa al reporte de la información relativa a proponentes que no están obligados a estar en el RUP para participar en Procesos de Contratación o suscribir contratos, como sucede en el caso de las personas naturales extranjeras sin domicilio en el país o de las personas jurídicas extranjeras que no tengan sucursal en Colombia, y que por tanto –como se indica en la consulta– carecen de inscripción y calificación. No obstante, debe recordarse que el deber de reportar la información relativa a incumplimientos, sanciones e inhabilidades no solo se sustenta en dichas normas, sino también en lo establecido en el artículo 31 de la Ley 80 de 1993, modificado por el artículo 218 del Decreto ley 19 de 2012, que imponen no solo el deber de reportar la información a la cámara de comercio, sino también de publicar la información en el SECOP. De hecho, el artículo 2.2.1.1.1.5.7 hace referencia al mecanismo de interoperabilidad para el registro de información entre RUP y SECOP.

Conforme a lo anterior, el RUP no es el único mecanismo establecido en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública para dar publicidad a los incumplimientos, ni el único ante el que se debe reportar tal información por parte de las entidades estatales. Esto dado que el SECOP también es un mecanismo que permite dar publicidad a los incumplimientos que se presenten en los Procesos de Contratación. De acuerdo con esto, el SECOP brinda a las entidades estatales la posibilidad de publicar los actos administrativos que declaren la caducidad, impongan multas, sanciones o declaren el incumplimiento, una vez ejecutoriados. Del mismo modo, en el SECOP II el expediente electrónico tiene una sección denominada “Incumplimientos” dispuesta para que la entidad estatal registre las inhabilidades o sanciones impuestas al contratista con ocasión del respectivo contrato. De otra parte, la Procuraduría General de la Nación cuenta con el Sistema de Información de Registro de Sanciones y Causas de Inhabilidad SIRI¹, en el cual, registra las decisiones ejecutoriadas y notificadas remitidas por las autoridades competentes sobre inhabilidades provenientes de relaciones contractuales con el Estado, entre otras.

De acuerdo con lo expuesto, el inciso primero del artículo 6.2 de la Ley 1150 de 2007, en congruencia con el aparte correspondiente al artículo 2.2.1.1.1.5.7 del Decreto 1082 de 2015, imponen a las entidades

¹ Creado por la Resolución No. 143 del 27 de mayo de 2002 expedida por la Procuraduría General de la Nación.





estatales el deber de *reportar* a las cámaras de comercio la información relativa a los actos administrativos ejecutoriados expedidos con ocasión de incumplimientos presentados en el marco de los contratos estatales que celebran. De este deber no se encuentra excluida la información relativa a incumplimientos de contratistas que carecen de calificación en el RUP, como, por ejemplo, las personas naturales extranjeras sin domicilio en el país o las personas jurídicas extranjeras que no tengan sucursal en Colombia, pues el solo *reporte* se realiza con independencia de que se encuentren o no en el registro, puesto que –sin perjuicio de del artículo 31 de la Ley 80 de 1993– las normas citadas no distinguen al respecto.

INCUMPLIMIENTO REITERADO – Inhabilidad – Ley 1474 – Artículo 90 – Redacción original – Ley 1955 – Modificación

el texto original de la Ley 1474 de 2011, contemplaba tres supuestos de hecho que daban lugar a la configuración de la inhabilidad: a) el primero relativo a la imposición de cinco (5) multas por incumplimiento –parcial– durante una misma vigencia fiscal, con una o varias entidades estatales; b) un segundo supuesto que consistía en la concurrencia de dos (2) declaratorias de incumplimiento –definitivo– de contratos durante una misma vigencia fiscal, con una o varias entidades estatales; y c) un tercer supuesto alusivo a la imposición de dos (2) multas y una (1) declaratoria de incumplimiento –definitivo–, durante una misma vigencia fiscal con una o varias entidades estatales. Ante la configuración de cualquiera de tales supuestos, la persona incurso en los mismos quedaba inhabilitada por un periodo de tres (3) años contados a partir de la fecha de inscripción en el RUP de la última multa o declaratoria de incumplimiento.

Posteriormente, los literales a) y b) transcritos fueron modificados por el artículo 43 de la Ley 1955 de 2019, en lo atinente al intervalo de tiempo dentro del que se deben presentar las multas y declaratorias de incumplimiento para que se den los dos primeros supuestos que dan lugar a la configuración de la inhabilidad por incumplimiento reiterado.

INCUMPLIMIENTO REITERADO – Inhabilidad – Ley 2195 – Artículo 51 – Adición – Literal d) – PAE

El artículo 51 de la Ley 2195 de 2022 también adicionó el literal d) al artículo 43 de la Ley 1955 de 2019, mediante el cual se modificó el artículo 90 de la Ley 1474 de 2011. En el mencionado literal el legislador establece que quedará inhabilitado el contratista que incurra en la siguiente conducta: “Haber sido objeto de incumplimiento contractual o de imposición de dos (2) o más multas, con una o varias entidades, cuando se trate de contratos cuyo objeto esté relacionado con el Programa de Alimentación Escolar. Esta inhabilidad se extenderá por un término de diez (10) años, contados a partir de la publicación del acto administrativo que impone la inscripción de la última multa o incumplimiento en el Registro Único de Proponentes, de acuerdo con la información remitida por las entidades públicas”.





Bogotá D.C., 04 de Mayo de 2023



Colombia Compra Eficiente

Rad No. RS20230504004392

Anexos: No Con copia: No

Fecha: 04/05/2023 09:06:33



Señora

Rossy Liliana Ascencio Pachón

Bogotá D.C.

Concepto C – 119 de 2023

Temas:

REGISTRO ÚNICO DE PROPONENTES – Concepto / RUP – Sujetos obligados / RUP – Reporte – Multas, sanciones e inhabilidades / INCUMPLIMIENTO REITERADO – Inhabilidad – Ley 1474 – Artículo 90 – Redacción original – Ley 1955 – Modificación / INCUMPLIMIENTO REITERADO – Inhabilidad – Ley 2195 – Artículo 51 – Adición – Literal d) – PAE

Radicación:

Respuesta a consulta P20230327002804

Respetada señora Ascencio:

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 la consulta radicada el 27 de marzo de 2023.

1. Problemas planteados

Usted realiza las siguientes preguntas: i) “¿cómo pueden las entidades estatales reportar las multas e incumplimientos de contratos estatales a las Cámaras de Comercio, para dar cumplimiento al Art. 31 de la Ley 80 de 1993, Art. 6.2 de la Ley 1150 de 2007 y Art. 2.2.1.1.1.5.7. del Decreto 1082 de 2015, cuando el contratista no está inscrito y clasificado en el Registro Único de Proponentes?” y ii) “¿cómo pueden Las cámaras de comercio certificar la inhabilidad por incumplimiento reiterado de contratos establecida en el Art. 90 de la Ley 1474 de 2011, cuando se trata de un contratista no inscrito y clasificado en el Registro Único de Proponentes?”.

2. Consideraciones



DEPARTAMENTO
NACIONAL DE PLANEACIÓN

Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente

Tel. [601] 7956600 • Carrera 7 No. 26 - 20 Piso 17 • Bogotá - Colombia



www.colombiacompra.gov.co



Para resolver el problema planteado, se abordarán los siguientes temas: i) obligatoriedad del Registro Único de Proponentes, ii) reporte, registro y publicación de multas, sanciones e inhabilidades en el RUP y iii) inhabilitación por incumplimiento reiterado conforme al artículo 90 de la Ley 1474 de 2011.

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, en los Conceptos 4201912000004669 del 26 de agosto de 2019, 4202013000000064 de 4 de enero de 2020, C-031 del 6 de febrero de 2020, C-051 del 2 de marzo de 2020, C-096 del 17 de marzo de 2020, C-098 del 16 de marzo de 2020, C-113 del 25 de marzo de 2020, C-120 del 3 de marzo de 2020, C-152 del 16 de marzo de 2020, C-227 del 26 de mayo de 2020, C-400 del 30 de junio de 2020, C-786 del 19 de enero de 2021, C-800 de 01 de febrero de 2021, C-103 del 24 de marzo del 2021, C-140 del 9 de abril del 2021, C-237 del 26 de mayo de 2021, C- 133 del 7 de abril de 2021, C-318 del 29 de junio de 2021, C-329 de 8 de julio de 2021, C-406 del 13 de agosto de 2021, C-407 del 25 de agosto de 2021, C-416 del 18 de agosto de 2021, C-538 del 27 de setiembre de 2021, C-560 del 22 de diciembre de 2021, C-142 del 30 de marzo de 2022, C-293 del 12 de abril de 2022, C-324 del 20 de mayo de 2022, C-395 del 17 de junio de 2022, C-401 del 30 de junio de 2022, C-426 del 5 de julio de 2022, C-490 del 21 de octubre de 2022, se pronunció sobre la obligatoriedad del Registro Único de Proponentes. De igual forma, en los Conceptos C-136 del 29 de marzo de 2022 y C-324 del 20 de mayo de 2022, esta Agencia se pronunció sobre el reporte, registro y publicación de multas, sanciones e inhabilidades en el RUP, ahondado también la inhabilitación por incumplimiento reiterado en los Conceptos 4201913000005694 del 3 de octubre de 2019, 4201912000006259 del 13 de noviembre de 2019, 4201912000007281 del 5 de diciembre de 2019, 4201912000007060 del 11 de diciembre de 2019, C-128 del 28 de marzo de 2022, C-934 del 7 de junio de 2022, C-709 del 7 de diciembre de 2020 y C-973 del 27 de diciembre de 2022². En lo pertinente, algunas consideraciones realizadas en los conceptos mencionados se reiteran a continuación.

2.1. Registro Único de Proponentes. Concepto y sujetos obligados a la inscripción

El Registro Único de Proponentes –en adelante RUP– como instrumento en el que consta la información relacionada con las personas naturales y jurídicas, con el fin de que puedan participar en los procedimientos de contratación realizados por las entidades estatales, tiene por objeto contemplar en un único documento lo relativo a la capacidad jurídica, técnica, financiera y organizacional de los posibles proponentes. El Consejo de Estado definió la naturaleza y finalidad del RUP de la siguiente forma:

² Los conceptos referenciados, así como otros expedidos por la Subdirección se encuentran disponibles para consulta pública en el portal de relatoría de la Agencia, al cual se puede acceder a través del siguiente enlace: <https://relatoria.colombiacompra.gov.co/busqueda/conceptos>.





“El Registro de Proponentes es un registro de creación legal en el cual se inscriben las personas naturales o jurídicas que aspiran a celebrar con entidades estatales contratos de obra, consultoría, suministro y compraventa de bienes muebles. Tiene como finalidad suministrar la información necesaria de un contratista inscrito, en lo relacionado con su experiencia, capacidad jurídica, capacidad técnica, capacidad de organización y capacidad financiera. En los términos del artículo 22 de la Ley 80 de 1993, todas las personas naturales o jurídicas que aspiren a celebrar dichos contratos con las entidades estatales, deberán inscribirse en el Registro de Proponentes de la Cámara de Comercio de su jurisdicción y deberán estar clasificadas y calificadas según lo dispuesto en esta norma”³.

El artículo 6.1 de la Ley 1150 de 2007 dispone que el RUP es plena prueba de la información que contiene⁴. Por su parte, el artículo 5.1, al fijar los criterios para garantizar la selección objetiva, dispone que las Cámaras de Comercio verificarán la información suministrada por las personas naturales o jurídicas para la inscripción en el registro. Esta información debe tenerse en cuenta por parte de las entidades estatales en los procedimientos de contratación en los que es exigible el RUP⁵. De esta forma, la capacidad jurídica y las condiciones de experiencia, capacidad financiera y de organización de los proponentes deberán verificarse exclusivamente a

³ Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección B. Sentencia del 6 de junio de 2013. Exp. 25151. C.P. Stella Conto Díaz del Castillo.

⁴ Ley 1150 de 2007: “Artículo 6. De la verificación de las condiciones de los proponentes.

[...]

6.1. [...]

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.

[...]”.

⁵ Ley 1150 de 2007: “Artículo 5. De la selección objetiva.

[...]

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 [...]”.





través del RUP, pues este documento es plena prueba de la información financiera, de experiencia y de capacidad acreditada por la persona natural o jurídica⁶.

No obstante, el RUP no es exigible en algunos procedimientos de contratación, 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 habilitantes⁷. Estas excepciones son taxativas y se rigen por una interpretación restrictiva. Así lo dispone el artículo 2.2.1.1.1.5.1 del Decreto 1082 de 2015, al prescribir que la inscripción en el RUP es imperativa para los sujetos mencionados en el primer inciso del artículo 6 de la Ley 1150 de 2007, salvo las excepciones previstas de forma taxativa en la ley. Adicionalmente, el numeral 6.1. del artículo 6 de la Ley 1150 de 2007 establece que cuando sea necesario verificar requisitos o información que no reposa en RUP, la entidad podrá solicitar información adicional –por ejemplo, longitudes de obra, especificaciones técnicas, etc.– solo para complementar la información contenida en el RUP⁸.

En la exposición de motivos de la Ley 1150 de 2007 se expresa la necesidad de establecer excepciones a la regla general de la exigencia del RUP a las personas naturales o jurídicas que deseen participar en los procedimientos de contratación de las entidades estatales. Dispone que la cámara de comercio fungirá como verificadora de la información habilitante, sin perjuicio de

⁶ Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia del 12 de febrero de 2014. Exp. 31.753. C.P. Mauricio Fajardo Gómez: “El certificado del Registro Único de Proponentes se erigió como “plena prueba” de las circunstancias sometidas al mismo, además de que se estableció que en el procedimiento de contratación no se pueden solicitar de nuevo los mismos documentos verificados por las Cámaras de Comercio según se observa de la disposición contenida en el artículo 5º de la Ley 1150”.

⁷ Ley 1150 de 2007: “Artículo 6. De la verificación de las condiciones de los proponentes.

[...]

No se requerirá de este registro, ni de calificación ni de clasificación, en los casos de contratación directa; contratos para la prestación de servicios de salud; contratos cuyo valor no supere el diez por ciento (10%) de la menor cuantía de la respectiva entidad; enajenación de bienes del Estado; contratos que tengan por objeto la adquisición de productos de origen o destinación agropecuaria que se ofrezcan en bolsas de productos legalmente constituidas; los actos y contratos que tengan por objeto directo las actividades comerciales e industriales propias de las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta y los contratos de concesión de cualquier índole. En los casos anteriormente señalados, corresponderá a las entidades contratantes cumplir con la labor de verificación de las condiciones de los proponentes.

[...].

⁸ “6.1. [...] 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”.





que las entidades estatales verifiquen la información contenida en el RUP en relación con los requisitos solicitados en el pliego de condiciones⁹.

Cuando se trata de los procesos exceptuados de la obligación de inscripción en el RUP, como las entidades no pueden solicitarlo, para verificar las condiciones de experiencia, capacidad financiera y de organización de los proponentes, deben recurrir a otros medios de prueba que garanticen la selección objetiva, siempre que sean adecuados y proporcionales para promover la libre participación de los oferentes. Lo anterior fue ratificado por el Consejo de Estado cuando enumeró las excepciones en las cuales las entidades tienen la obligación de verificar los requisitos habilitantes de los proponentes¹⁰.

Ahora bien, el inciso 1 del artículo 6 de la Ley 1150 de 2007¹¹, mediante el cual se regulan los sujetos que deben inscribirse en el RUP, señaló que deben hacerlo las personas, naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras que tengan domicilio o sucursal en el país. Estas personas tienen la obligación de registrarse en el RUP, en dos casos: a) pretendan celebrar contratos estatales y b) el procedimiento de contratación sea de aquellos en los cuales no se exceptúa el RUP, de acuerdo con el inciso 2 del artículo 6 de la Ley 1150 de 2007.

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.

⁹ “Esta separación de las condiciones del proponente de las de la oferta busca evitar el direccionamiento de los procesos desde los propios pliegos de condiciones, dentro de la cual surge un elemento de vital importancia para la materialización de la estrategia, cual es la reforma al Registro Único de Proponentes, de manera que sea ese el único sitio en el que las condiciones mínimas de participación se acrediten, dándole valor agregado al esfuerzo ya realizado por el administrador del registro, que no se aprovecha en toda su extensión por una evidente miopía de la regulación vigente. De lograrse los cometidos de la reforma, las entidades públicas se verán por fin liberadas de tener que examinar el detalle de las interminables resmas de papel que acompañan hoy las ofertas, conteniendo las certificaciones de experiencia del proponente y de su equipo de trabajo, los estados financieros de los últimos años, toda clase de indicadores, etc. Sobra decir que esta sola medida reducirá considerablemente los precios finales de los bienes o servicios que se adquieran, en la medida en la cual el proponente no tendrá que cargar más con este costo asociado a la participación en cada proceso de selección, sino que deberá mantener actualizada la información pertinente en el respectivo registro.

[...] La redacción propuesta entrega a las Cámaras de Comercio la carga de la verificación de la información contenida en el registro, a efecto de que esta sea la fuente de las entidades para la verificación de la capacidad jurídica del proponente y de las condiciones referidas a su capacidad administrativa, operacional y financiera, con el objeto de que la valoración de las propuestas de las entidades se centre en los aspectos técnicos y económicos, que se refuerza con el contenido normativo propuesto para la selección objetiva (artículo 5º).

¹⁰ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Consulta del 20 de mayo de 2010. Exp.1992. C. P. Enrique José Arboleda Perdomo.

¹¹ 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.

[...].”





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.

Finalmente, el Decreto 1082 de 2015¹² dispone quiénes deben inscribirse en el RUP, el momento de la renovación del registro, la información que puede actualizarse y la posibilidad de solicitar la cancelación de la inscripción, en cualquier momento ante la cámara de comercio correspondiente¹³. En este sentido, salvo las excepciones enunciadas, por regla general la

¹² “**Artículo 2.2.1.1.5.1. Inscripción, renovación, actualización y cancelación del RUP.** Las personas naturales y jurídicas, nacionales o extranjeras, con domicilio en Colombia, interesadas en participar en Procesos de Contratación convocados por las Entidades Estatales, deben estar inscritas en el RUP, salvo las excepciones previstas de forma taxativa en la ley”.

¹³ Decreto 1082 de 2015: “Artículo 2.2.1.1.5.1. Inscripción, renovación, actualización y cancelación del RUP. Las personas naturales y jurídicas, nacionales o extranjeras, con domicilio en Colombia, interesadas en participar en Procesos de Contratación convocados por las Entidades Estatales, deben estar inscritas en el RUP, salvo las excepciones previstas de forma taxativa en la ley.





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, especialmente, los de selección objetiva y economía.

2.5. Reporte, registro y publicación de multas, sanciones e inhabilidades en el RUP

El artículo 6.2 de la Ley 1150 de 2007 obliga a las entidades públicas a reportar a la Cámara de Comercio correspondiente la información sobre contratos, multas y sanciones¹⁴. Esta norma pretende poner en conocimiento de todos los participantes del sistema de compras públicas la información de sanciones y multas impuestas a los inscritos en el RUP, como una forma de ejercer control a la ejecución de los contratos suscritos por las entidades estatales. Dicha obligación también es congruente con el artículo 31 de la Ley 80 de 1993, modificado por el artículo 218 del Decreto 19 de 2012, que estableció los deberes de publicar en el SECOP y de comunicar a las Cámaras de Comercio, la parte resolutive, de los actos que impongan multas y sanciones, entre otras decisiones¹⁵.

En la Ley 80 de 1993 se observa la voluntad del legislador de divulgar el comportamiento contractual de los participantes en el sistema de compras públicas. En este contexto, el artículo 6.2 de la Ley 1150 de 2007 constituye un desarrollo material de los principios aplicables a las actuaciones contractuales en los términos del artículo 23 del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública¹⁶. Entre otros, la Ley 80 de 1993 concreta el principio de

La persona inscrita en el RUP debe presentar la información para renovar su registro a más tardar el quinto día hábil del mes de abril de cada año. De lo contrario cesan los efectos del RUP. La persona inscrita en el RUP puede actualizar la información registrada relativa a su experiencia y capacidad jurídica en cualquier momento.

Los inscritos en el RUP pueden en cualquier momento solicitar a la cámara de comercio cancelar su inscripción”.

¹⁴ En lo pertinente, la norma dispone que “Las entidades estatales enviarán mensualmente a la Cámara de Comercio de su domicilio, la información concerniente a los contratos, su cuantía, cumplimiento, multas y sanciones relacionadas con los contratos que hayan sido adjudicados, los que se encuentren en ejecución y los ejecutados.

Las condiciones de remisión de la información y los plazos de permanencia de la misma en el registro serán señalados por el Gobierno Nacional.

El servidor público encargado de remitir la información, que incumpla esta obligación incurrirá en causal de mala conducta”.

¹⁵ Ley 80 de 1993: “Artículo 31. De la publicación de los actos y sentencias sancionatorias. <Artículo modificado por el artículo 218 del Decreto 19 de 2012. El nuevo texto es el siguiente:> La parte resolutive de los actos que declaren la caducidad, impongan multas, sanciones o declaren el incumplimiento, una vez ejecutoriados, se publicarán en el SECOP y se comunicarán a la cámara de comercio en que se encuentre inscrito el contratista respectivo. También se comunicarán a la Procuraduría General de la Nación”.

¹⁶ Ley 80 de 1993: “Artículo 23. De los principios en las actuaciones contractuales de las entidades estatales. Las actuaciones de quienes intervengan en la contratación estatal se desarrollarán con arreglo a los principios de transparencia, economía y responsabilidad y de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa.





transparencia de la actividad contractual, objeto de regulación expresa en el artículo 24 *ibidem*, que guarda estrecha relación con el de publicidad, el cual rige el ejercicio de la función administrativa, según el artículo 209 de la Constitución Política.

Ahora bien, el numeral 6.2. de la Ley 1150 de 2007 estableció la información que deberá registrarse en el Registro Único de Proponentes, precisando que “Las entidades estatales enviarán mensualmente a la Cámara de Comercio de su domicilio, la información concerniente a los contratos, su cuantía, cumplimiento, *multas y sanciones* relacionadas con los contratos que hayan sido adjudicados, los que se encuentren en ejecución y los ejecutados” (Énfasis fuera de texto).

Asimismo, consagró una atribución reglamentaria sobre el tema. Para estos efectos dispuso que “Las condiciones de remisión de la información y los plazos de permanencia de la misma en el registro serán señalados por el Gobierno Nacional”. Actualmente, este mandato se desarrolla en el artículo 14 del Decreto 1510 de 17 de julio de 2013, compilado posteriormente en el artículo 2.2.1.1.1.5.7 del Decreto 1082 de 2015, que dispone lo siguiente:

“Las Entidades Estatales deben enviar mensualmente a las cámaras de comercio de su domicilio, copia de los actos administrativos en firme, por medio de los cuales impusieron multas y sanciones y de las inhabilidades resultantes de los contratos que hayan suscrito, y de la información de los Procesos de Contratación en los términos del artículo 6 de la Ley 1150 de 2007. Para el efecto las cámaras de comercio pueden establecer mecanismos electrónicos para recibir la información mencionada. El registro de las sanciones e inhabilidades debe permanecer en el certificado del RUP por el término de la sanción o de la inhabilidad. La información relativa a multas debe permanecer en el certificado del RUP por un año, contado a partir de la publicación de la misma.

Las cámaras de comercio deben tener un mecanismo de interoperabilidad con el SECOP para el registro de la información de que trata el presente artículo”.

La norma precisa los elementos para cumplir con el artículo 6.2. de la Ley 1150 de 2007, los cuales se concretan en los siguientes tres (3) puntos: i) *reporte* de las multas y sanciones por parte de las entidades estatales, ii) *registro* de las multas y sanciones en el RUP por parte de las Cámaras de Comercio y iii) *término de permanencia* de las anotaciones en el registro. En relación con el *reporte*, la norma impone la obligación a las entidades estatales de enviar mensualmente a las cámaras de comercio del lugar de su domicilio, copia de los actos administrativos en firme que impusieron multas y sanciones y de las inhabilidades que deriven de los contratos suscritos, a través de los mecanismos que para el efecto disponga la cámara respectiva. Respecto al *registro*, la disposición estableció la obligación a las cámaras de comercio de registrar las sanciones e inhabilidades remitidas por las entidades estatales en el RUP, con el propósito de

Igualmente, se aplicarán en las mismas las normas que regulan la conducta de los servidores públicos, las reglas de interpretación de la contratación, los principios generales del derecho y los particulares del derecho administrativo”.





concretar aspectos de publicidad y transparencia en la actividad contractual. Finalmente, en relación con el *término*, es decir, el periodo en que debe constar la anotación correspondiente, la norma estableció que las sanciones e inhabilidades permanecerán en el registro por el término de la sanción o inhabilidad, según el caso. Igualmente, estableció que en el caso de las multas, deberán permanecer por el término de un año, contado a partir de la publicación de la misma.

En cuanto al objeto de la consulta, es preciso advertir que en los artículos 6.2 de la Ley 1150 y 2.2.1.1.5.7 del Decreto 1082 de 2015 no se hace alusión expresa al reporte de la información relativa a proponentes que no están obligados a estar en el RUP para participar en Procesos de Contratación o suscribir contratos, como sucede en el caso de las personas naturales extranjeras sin domicilio en el país o de las personas jurídicas extranjeras que no tengan sucursal en Colombia, y que por tanto –como se indica en la consulta– carecen de inscripción y calificación. No obstante, debe recordarse que el deber de reportar la información relativa a incumplimientos, sanciones e inhabilidades no solo se sustenta en dichas normas, sino también en lo establecido en el artículo 31 de la Ley 80 de 1993, modificado por el artículo 218 del Decreto ley 19 de 2012, que imponen no solo el deber de reportar la información a la cámara de comercio, sino también de publicar la información en el SECOP. De hecho, el artículo 2.2.1.1.5.7 hace referencia al mecanismo de interoperabilidad para el registro de información entre RUP y SECOP.

Conforme a lo anterior, el RUP no es el único mecanismo establecido en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública para dar publicidad a los incumplimientos, ni el único ante el que se debe reportar tal información por parte de las entidades estatales. Esto dado que el SECOP también es un mecanismo que permite dar publicidad a los incumplimientos que se presenten en los Procesos de Contratación. De acuerdo con esto, el SECOP brinda a las entidades las entidades estatales la posibilidad de publicar los actos administrativos que declaren la caducidad, impongan multas, sanciones o declaren el incumplimiento, una vez ejecutoriados. Del mismo modo, en el SECOP II el expediente electrónico tiene una sección denominada “Incumplimientos” dispuesta para que la entidad estatal registre las inhabilidades o sanciones impuestas al contratista con ocasión del respectivo contrato. De otra parte, la Procuraduría General de la Nación cuenta con el Sistema de Información de Registro de Sanciones y Causas de Inhabilidad SIRI¹⁷, en el cual, registra las decisiones ejecutoriadas y notificadas remitidas por las autoridades competentes sobre inhabilidades provenientes de relaciones contractuales con el Estado, entre otras.

De acuerdo con lo expuesto, el inciso primero del artículo 6.2 de la Ley 1150 de 2007, en congruencia con el aparte correspondiente al artículo 2.2.1.1.5.7 del Decreto 1082 de 2015, imponen a las entidades estatales el deber de *reportar* a las cámaras de comercio la información relativa a los actos administrativos ejecutoriados expedidos con ocasión de incumplimientos presentados en el marco de los contratos estatales que celebran. De este deber no se encuentra

¹⁷ Creado por la Resolución No. 143 del 27 de mayo de 2002 expedida por la Procuraduría General de la Nación.





excluida la información relativa a incumplimientos de contratistas que carecen de calificación en el RUP, como, por ejemplo, las personas naturales extranjeras sin domicilio en el país o las personas jurídicas extranjeras que no tengan sucursal en Colombia, pues el solo *reporte* se realiza con independencia de que se encuentren o no en el registro, puesto que –sin perjuicio de del artículo 31 de la Ley 80 de 1993– las normas citadas no distinguen al respecto. No obstante, la posibilidad o no del *registro* en función de la inscripción previa guarda relación con la inhabilidad del artículo 90 de la Ley 1474 de 2011. Este aspecto se analizará en el siguiente acápite.

2.2. Interpretación de la causal de inhabilidad por incumplimiento reiterado del artículo 90 de la Ley 1474 de 2011, modificado por las Leyes 1955 de 2019 y 2195 de 2022

Las multas y la declaratoria de incumplimiento son sanciones administrativas impuestas por la entidad en cada contrato, frente al incumplimiento, parcial o definitivo, de las obligaciones pactadas. En principio, las consecuencias de estas sanciones no se proyectan más allá del marco del contrato en el que fueron impuestas. No obstante, en aras de hacer prevalecer los principios de probidad, transparencia y eficiencia, en el marco de la respuesta al fenómeno de la corrupción en la contratación estatal, el legislador determinó que la declaratoria reiterada de estas sanciones, bien sea por la misma entidad o por varias, en uno o varios contratos, tuviera consecuencias negativas para el contratista más allá de los incumplimientos contractuales que las generaron.

En ese sentido, dentro del conjunto de medidas administrativas, fiscales y penales adoptadas por la Ley 1474 de 2011, conocida como Estatuto Anticorrupción, se incluyó la creación de una inhabilidad para contratar por el incumplimiento reiterado en la ejecución de otros contratos estatales. Conforme a esto, el artículo 90 de la Ley 1474 de 2011 estableció, originalmente, la inhabilidad de 3 años, que se configuraba bajo las siguientes tres (3) causales:

“Artículo 90. Inhabilidad por incumplimiento reiterado. Quedará inhabilitado el contratista que incurra en alguna de las siguientes conductas:

- a) Haber sido objeto de imposición de cinco (5) o más multas durante la ejecución de uno o varios contratos, durante una misma vigencia fiscal con una o varias entidades estatales;
- b) Haber sido objeto de declaratorias de incumplimiento contractual en por los menos dos (2) contratos durante una misma vigencia fiscal, con una o varias entidades estatales;
- c) Haber sido objeto de imposición de dos (2) multas y un (1) incumplimiento durante una misma vigencia fiscal, con una o varias entidades estatales.

La inhabilidad se extenderá por un término de tres (3) años, contados a partir de la inscripción de la última multa o incumplimiento en el Registro Único de Proponentes, de acuerdo con la información remitida por las entidades públicas. La inhabilidad





pertinente se hará explícita en el texto del respectivo certificado.

Parágrafo. La inhabilidad a que se refiere el presente artículo se extenderá a los socios de sociedades de personas a las cuales se haya declarado esta inhabilidad, así como las sociedades de personas de las que aquellos formen parte con posterioridad a dicha declaratoria”.

Como se aprecia, el texto original de la Ley 1474 de 2011, contemplaba tres supuestos de hecho que daban lugar a la configuración de la inhabilidad: a) el primero relativo a la imposición de cinco (5) multas por incumplimiento –parcial– durante una misma vigencia fiscal, con una o varias entidades estatales; b) un segundo supuesto que consistía en la concurrencia de dos (2) declaratorias de incumplimiento –definitivo– de contratos durante una misma vigencia fiscal, con una o varias entidades estatales; y c) un tercer supuesto alusivo a la imposición de dos (2) multas y una (1) declaratoria de incumplimiento –definitivo–, durante una misma vigencia fiscal con una o varias entidades estatales¹⁸. Ante la configuración de cualquiera de tales supuestos, la persona incurso en los mismos quedaba inhabilitada por un periodo de tres (3) años contados a partir de la fecha de inscripción en el RUP de la última multa o declaratoria de incumplimiento.

Posteriormente, los literales a) y b) transcritos fueron modificados por el artículo 43 de la Ley 1955 de 2019, en lo atinente al intervalo de tiempo dentro del que se deben presentar las multas y declaratorias de incumplimiento para que se den los dos primeros supuestos que dan lugar a la configuración de la inhabilidad por incumplimiento reiterado. Los literales a) y b) quedaron así:

a) Haber sido objeto de imposición de cinco (5) o más multas durante la ejecución de uno o varios contratos, con una o varias entidades estatales, *durante los últimos tres (3) años*;

b) Haber sido objeto de declaratorias de incumplimiento contractual en por lo menos dos (2) contratos, con una o varias entidades estatales, *durante los últimos tres (3) años [...]*” (Cursivas fuera de texto).

En ese orden, a la luz del texto original de la Ley 1474 de 2011, para que se configurara la inhabilidad era necesario que las cinco multas –literal a)– o los dos incumplimientos –literal b)– fueran declarados en la misma vigencia fiscal, esto es, en el mismo año. Después de la modificación introducida por la Ley 1955 de 2019, basta que las dos declaratorias de incumplimiento o las cinco multas se hayan impuesto dentro de los últimos tres años.

¹⁸ AGENCIA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA, Concepto de 11 de diciembre de 2019. Radicado de entrada No. 420191200007060, Radicado de salida No. 220191300009165.





Ahora bien, tal modificación, conlleva, en principio, un problema hermenéutico relativo a la aplicación de la ley en el tiempo. Al respecto conviene recordar que los efectos de una ley se producen a partir de su vigencia, lo que quiere decir que, por regla general, en las leyes colombianas opera la irretroactividad. Así se desprende de la Ley 153 de 1887, que dispuso que la ley posterior prevalece sobre la ley anterior y en el evento en que existan discrepancias entre las mismas se debe aplicar la ley posterior¹⁹. No obstante, si en vigencia de la anterior ley se consolidó una situación jurídica no deberá aplicarse la ley posterior, pues de acuerdo con la Constitución Política los derechos adquiridos no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores, a menos que se trate de leyes penales que beneficien al reo –principio de favorabilidad– o que comprometan el interés público o social²⁰.

Conforme a lo anterior, el conflicto sobre la aplicación de una ley se presenta cuando en vigencia de la ley anterior nace un hecho allí previsto, sin que se consolide situación jurídica alguna, pero los efectos se producen bajo la vigencia de la ley posterior. De igual forma, cuando se realiza un hecho jurídico bajo la ley anterior pero la ley posterior contempla nuevas condiciones para el reconocimiento de sus efectos, es decir, en vigencia de la ley anterior solo se presentaron situaciones que generaron una simple expectativa²¹.

En ese sentido, ¿cómo debe resolverse el conflicto de la aplicación de la ley en el tiempo

¹⁹ Ley 153 de 1887 “Artículo 2. La ley posterior prevalece sobre la ley anterior. En caso de que una ley posterior sea contraria a otra anterior, y ambas preexistentes al hecho que se juzga, se aplicará la ley posterior”.

²⁰ Constitución Política de Colombia “Artículo 29. El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.

[...]

Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.

En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable.

[...]

Artículo 58. Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social”.

²¹ CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C -619 de 2001, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra: “La noción de derecho adquirido se contrapone a la de mera expectativa. Por derecho adquirido ha entendido la doctrina y la jurisprudencia aquel derecho que ha entrado al patrimonio de una persona natural o jurídica y que hace parte de él, y que por lo mismo, no puede ser arrebatado o vulnerado por quien lo creó o reconoció legítimamente.

Lo anterior conduce a afirmar que el derecho adquirido es la ventaja o el beneficio cuya conservación o integridad, está garantizada, en favor del titular del derecho, por una acción o por una excepción.

Ajusta mejor con la técnica denominar 'situación jurídica concreta o subjetiva', al derecho adquirido o constituido de que trata la Constitución en sus artículos 30 y 202; y 'situación jurídica abstracta u objetiva', a la mera expectativa de derecho. Se está en presencia de la primera cuando el texto legal que la crea ha jugado ya, jurídicamente, su papel en favor o en contra de una persona en el momento en que ha entrado a regir una ley nueva. A la inversa, se está frente a la segunda, cuando el texto legal que ha creado esa situación aún no ha jugado su papel jurídico en favor o en contra de una persona”.





en lo relativo al supuesto de hecho del literal b) del artículo 90 de la Ley 1474 de 2011, tras su modificación por cuenta del artículo 43 de la Ley 1955 de 2019? Lo anterior obliga a determinar a partir de cuándo debe contarse el término de tres (3) años, o si para la configuración de la inhabilidad resulta válido tener en cuenta declaratorias de incumplimiento consolidadas antes de la vigencia de la Ley 1955 de 2019. Sobre este particular esta Agencia, en Concepto 420191300005694 del 3 de octubre de 2019, explicó lo siguiente:

“El 25 de mayo del presente año entró a regir la Ley 1955 de 2019, la cual modificó lo dispuesto en el artículo 90 de la Ley 1474 de 2011, ampliando el plazo durante el cual se deben declarar las sanciones a un contratista para que se configure la inhabilidad por incumplimiento reiterado.

El legislador no contempló excepción frente a la aplicación retroactiva de la Ley 1955 de 2019, y si bien la inhabilidad del artículo 43 es de carácter sancionatorio, por tratarse de la potestad punitiva del Estado, el principio de favorabilidad es aplicable al proceso sancionatorio administrativo en virtud de lo establecido en el artículo 29 de la Constitución Política y en la Ley 1437 de 2011.

Ahora, la Ley en mención tampoco contempló su aplicación retrospectiva a las situaciones de hecho que tuvieron lugar antes de su entrada en vigencia, porque sencillamente si dichas situaciones se hubiesen presentado en vigencia del artículo 90 de la Ley 1474 de 2011 se hubiera configurado la inhabilidad; en este sentido sus efectos tampoco serían ultraactivos.

Así las cosas, los efectos del artículo 43 de la Ley 1955 de 2019 se producen hacia el futuro, y en este sentido no se podrán tener en cuenta las sanciones impuestas antes del 25 de mayo de 2019, ya que la Ley 1955 de 2019 derogó todas las disposiciones contrarias. Entonces, como quiera que desde el 25 de mayo de 2019 entró a regir una nueva disposición normativa para la inhabilidad por incumplimiento reiterado, a partir de esta fecha se deberá contabilizar los tres (3) años durante los cuales al contratista le han sido impuestas cinco (5) o más multas, o declaratorias de incumplimiento contractual en por lo menos dos (2) contratos. Esto quiere decir que no es posible acumular las sanciones anteriores ni tampoco los años durante los cuales aquellas fueron impuestas.

[...] la Constitución Política dispone en materia del derecho al debido proceso, que nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, lo cual aplica para el caso de las inhabilidades de naturaleza sancionatoria, pues como se anotó en precedencia, estas limitan derechos subjetivos. Por lo anterior, la inhabilidad por incumplimiento reiterado después del 25 de mayo de 2019 se debe configurar según lo indicado en el artículo 43 de la Ley 1955 de 2019, a menos que antes de su entrada en vigencia se hubiese consolidado la situación jurídica prevista en el artículo 90 de la Ley 1474 de 2011”²².

²² AGENCIA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA, Concepto de 3 de octubre de 2019, Radicado de entrada No. 420191300005694, Radicado de salida No. 220191300007385.





De acuerdo con tales consideraciones, dado que los efectos del artículo 43 de la Ley 1955 de 2019 se producen hacia al futuro, y al haberse derogado el texto original de los literales a y b del artículo 90 de la Ley 1474 de 2011 –y no haberse dispuesto efectos ultractivos–, para que se configure la causal de inhabilidad aludida es necesario que las declaratorias de incumplimiento se hayan consolidado con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 1955 de 2019, esto es, del 25 de mayo de 2019 en adelante.

Tal interpretación además se impone con ocasión del carácter sancionador o *punitivo*²³ de la inhabilidad por incumplimiento reiterado, que implica que su aplicación deba ser respetuosa del debido proceso²⁴ y el principio de legalidad de las faltas y de las sanciones²⁵, por lo que circunstancias consolidadas con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 1955 de 2019 no pueden ser tenidas en cuenta a efectos de configurar la referida inhabilidad, en la medida que el contenido del supuesto de hecho de la falta sancionada con la inhabilidad cambió con la entrada en vigencia de la Ley 1955 de 2019. En tal sentido, admitir la configuración de la inhabilidad conforme al supuesto de hecho vigente respecto de circunstancias anteriores a su entrada en vigor no solo constituiría una aplicación retroactiva de la ley, sino también una vulneración al principio de legalidad y los postulados del derecho al debido proceso.

²³ Dicha naturaleza sancionatoria de la inhabilidad por incumplimiento reiterado, la hace asimilable a una pena en los términos del artículo 38 de la Ley 153 de 1887, que dispone que para efectos de determinar la pena procedente la infracción correspondiente deberá ser castigada con arreglo a la ley bajo la cual se hubiere cometido. Este artículo señala que: “En todo contrato se entenderán incorporadas las leyes vigentes al tiempo de su celebración.

Exceptúanse de esta disposición:

1. Las leyes concernientes al modo de reclamar en juicio los derechos que resultaren del contrato, y
2. Las que señalan penas para el caso de infracción de lo estipulado; la cual infracción será castigada con arreglo a la ley bajo la cual se hubiere cometido”.

²⁴ Constitución Política de Colombia “Artículo 29. El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.

Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.

En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable [...]”.

²⁵ Ley 1437 de 2011 “Artículo 3°. Principios. Todas las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política, en la Parte Primera de este Código y en las leyes especiales.

Las actuaciones administrativas se desarrollarán, especialmente, con arreglo a los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad.

1. En virtud del principio del debido proceso, las actuaciones administrativas se adelantarán de conformidad con las normas de procedimiento y competencia establecidas en la Constitución y la ley, con plena garantía de los derechos de representación, defensa y contradicción.

En materia administrativa sancionatoria, se observarán adicionalmente los principios de legalidad de las faltas y de las sanciones, de presunción de inocencia, de no reformatio in pejus y non bis in idem [...]”.





La postura anterior además se encuentra de acuerdo con el principio *pro libertate* que debe dirigir la interpretación de las disposiciones normativas que consagran restricciones de derechos, como son las inhabilidades. Esto en la medida en que asumir una interpretación contraria a la esbozada, esto es, la que indicaría que configurar la causal de inhabilidad en comento resultaría válido considerar hechos ocurridos –en un intervalo de 3 años–, antes de la entrada en vigencia de la Ley 1955 de 2019, implicaría una mayor restricción de derechos, ya que se extenderían los efectos de la norma a un mayor número de casos particulares, lo cual resultaría contrario a la interpretación restrictiva que amerita la norma bajo estudio.

De otra parte, conviene recordar que, de conformidad con el inciso anterior al párrafo del artículo 90 de la Ley 1474 de 2011, la inhabilidad por incumplimiento reiterado se configura a partir de la inscripción en el Registro Único de Proponentes de la última multa o declaratoria de incumplimiento requerida para su configuración. Por lo tanto, no se podrá extender la inhabilidad desde que se declaró la sanción por parte de la entidad, pues esto implicaría afectar la interpretación restrictiva que rige en el régimen de inhabilidades e incompatibilidades.

Resulta relevante poner esto de presente, pues frente a otras causales de inhabilidad e incompatibilidad el legislador sí previó que la inhabilidad se cuenta desde el momento en que se materializa en un acto administrativo en firme el hecho sancionado con la inhabilidad, como en los casos de la declaratoria de la caducidad del contrato o cuando se declara el incumplimiento del interventor. Es así como el literal c) del numeral 1, del artículo 8 de la Ley 80 de 1993, referido a la declaratoria de caducidad, señala que la inhabilidad de cinco (5) años empezará a contar a partir de la ejecutoria del acto administrativo que declara la caducidad del contrato²⁶; y el literal k) establece que la inhabilidad se extenderá por cinco (5) años, contados a partir de la ejecutoria del acto administrativo que declare el incumplimiento por parte del interventor al deber de entregar información a la entidad contratante²⁷. Conforme a esto, no fue accidental que el legislador, en el artículo 90 de la Ley 1474 de 2011, dispusiera que la inhabilidad se configura con la *publicación* del acto administrativo que impone la inscripción de la última multa o

²⁶ Ley 80 de 1993: “Artículo 8 De las inhabilidades e incompatibilidades para contratar:

[...]

c) Quienes dieron lugar a la declaratoria de caducidad.

[...]

Las inhabilidades a que se refieren los literales c), d) e i) se extenderán por un término de cinco (5) años contados a partir de la fecha de ejecutoria del acto que declaró la caducidad, o de la sentencia que impuso la pena, o del acto que dispuso la destitución; las previstas en los literales b) y e), se extenderán por un término de cinco (5) años contados a partir de la fecha de ocurrencia del hecho de la participación en la licitación, de la de celebración del contrato, o de la de expiración del plazo para su firma”.

²⁷ Ley 80 de 1993: “Artículo 8 De las inhabilidades e incompatibilidades para contratar

k) El interventor que incumpla el deber de entregar información a la entidad contratante relacionada con el incumplimiento del contrato, con hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato.

Esta inhabilidad se extenderá por un término de cinco (5) años, contados a partir de la ejecutoria del acto administrativo que así lo declare, previa la actuación administrativa correspondiente”.





incumplimiento en el Registro Único de Proponentes y no cuando la entidad lo declara en el acto administrativo. En este contexto, cuando dispone que “[...] La inhabilidad pertinente se hará explícita en el Registro Único de Proponentes cuando a ello haya lugar” significa que afecta principalmente a los contratistas obligados a estar inscritos, razón por la que existe una imposibilidad fáctica de verificarla cuando quien incurrió en los incumplimientos no está obligado a registrarse en el RUP, pues la cámara de comercio –conforme a los artículos 6.2 de la Ley 1150 de 2007 y 2.2.1.1.1.5.7 del Decreto 1082 de 2015, en concordancia con el artículo 31 de la Ley 80 de 1993– únicamente podría *registrarla* cuando surja el deber de inscripción.

Ahora bien, el artículo 51 de la Ley 2195 de 2022 también adicionó el literal d) al artículo 43 de la Ley 1955 de 2019, mediante el cual se modificó el artículo 90 de la Ley 1474 de 2011. En el mencionado literal el legislador establece que quedará inhabilitado el contratista que incurra en la siguiente conducta: “Haber sido objeto de incumplimiento contractual o de imposición de dos (2) o más multas, con una o varias entidades, cuando se trate de contratos cuyo objeto esté relacionado con el Programa de Alimentación Escolar. Esta inhabilidad se extenderá por un término de diez (10) años, contados a partir de la publicación del acto administrativo que impone la inscripción de la última multa o incumplimiento en el Registro Único de Proponentes, de acuerdo con la información remitida por las entidades públicas”. Como se observa, de esta disposición normativa se deducen las reglas que se indican a continuación:

i) Dicho precepto solo se aplica a los contratos que tengan por objeto la ejecución del Programa de Alimentación Escolar. Este se define por el Ministerio de Educación Nacional como el programa que “brinda un complemento alimentario a los niños, niñas y adolescentes de todo el territorio nacional, registrados en el Sistema de Matrícula -SIMAT- como estudiantes oficiales, financiados con recursos del Sistema General de Participaciones”²⁸, indicando, a su vez, que el objetivo de este programa es “contribuir con la permanencia de los estudiantes del sistema escolar y aportar, durante la jornada escolar, macronutrientes (carbohidratos, proteínas y grasas) y los micronutrientes (zinc, hierro, vitamina A y calcio) en los porcentajes que se definan para cada modalidad”²⁹.

ii) La causa jurídica que da lugar a la inhabilidad es “Haber sido objeto de incumplimiento contractual o de imposición de dos (2) o más multas, con una o varias entidades” durante la ejecución de contratos de alimentación escolar. En otras palabras, para que se aplique la causal de inhabilidad del literal d) del artículo en comentario –adicionada por el artículo 51 de la Ley 2195 de 2022– es necesario que al contratista se le haya impuesto *dos (2) o más incumplimientos o multas* en uno o varios contratos de alimentación escolar. Aunque de la redacción de la norma pareciera desprenderse la idea de que basta un incumplimiento –pues comienza diciendo que la

²⁸ En sitio web: <https://www.mineducacion.gov.co/1621/w3-printer-235135.html#:~:text=%C2%BFQu%C3%A9%20es%20el%20PAE%3F,del%20Sistema%20General%20de%20Participaciones.>

²⁹ *Ibíd.*





inhabilidad se aplica por “Haber sido objeto de incumplimiento contractual [...]”, para la Agencia esta no es la interpretación válida, por varias razones:

En primer lugar, porque el título del artículo 51 señala que esta norma consagra una “inhabilidad por incumplimiento *reiterado* en contratos de alimentación escolar” (énfasis fuera de texto), es decir que el incumplimiento *no reiterado* –o sea, el que solo se impone una vez– está excluido del ámbito de aplicación de dicho artículo.

En segundo lugar, porque el literal d) dispone que el término de diez (10) años, de duración de la inhabilidad, se cuenta “a partir de la publicación del acto administrativo que impone la inscripción de *la última multa o incumplimiento* en el Registro Único de Proponentes” (énfasis fuera de texto), lo que significa que debe haber varios incumplimientos, pues no tendría sentido que se hable del “último” si solo se ha declarado uno solo –de hecho la RAE define “último” como algo “Que está al final de una línea, de una serie o de una sucesión”³⁰, es decir, como el lugar final ocupado por algo en una lista plural de elementos o circunstancias.

En tercer lugar, porque, como se explicó, en la lectura de las causales de inhabilidad e incompatibilidad debe primar una *interpretación favorable*, en caso de dudas o aparentes antinomias en el lenguaje empleado por el autor del enunciado normativo –de allí que deba prevalecer el entendimiento de que el incumplimiento singular, esto es, el no reiterado, no da lugar por sí solo a la causal de inhabilidad regulada en el referido literal d)–. Esto guarda consonancia con lo que ha indicado la jurisprudencia contencioso-administrativa, según la cual “la aplicación de estos preceptos exige una interpretación restrictiva, dado que según el principio hermenéutico *pro libertate*, entre varias interpretaciones posibles de una norma que regula una inhabilidad, debe preferirse aquella que menos limita el derecho de las personas”³¹.

Y, en cuarto lugar, porque si se revisan los antecedentes de la Ley 2195 de 2022 se advierte que la voluntad del legislador estuvo dirigida a sancionar con esta causal de inhabilidad a quien incurriera en *incumplimientos* –es decir, en la inobservancia reiterada de sus obligaciones– en contratos de alimentación escolar. Así se lee en la exposición de motivos:

“Por último, la importancia del buen manejo de los recursos del Plan de Alimentación Escolar (en adelante PAE), es fundamental para la transparencia y lucha contra la corrupción, y más aún cuando se habla de los recursos que están destinados a la niñez del país.

Por ello, con esta propuesta se busca incorporar tres medidas para que se cumplan los contratos del PAE, en garantía de los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes de Colombia. Estas consisten en: i) mayor tiempo de inhabilidad por la

³⁰ <https://dle.rae.es/%C3%BAltimo>

³¹ Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección C. Sentencia del 22 de mayo de 2013. Exp. 24.057. Consejera Ponente: Olga Melida Valle De La Hoz.





imposición de dos (2) multas por *incumplimientos* o mora en el cumplimiento de las obligaciones contractuales; [...]”³² (resalto fuera de texto).

Se destaca que en la exposición de motivos se alude al término “*incumplimientos*” –en plural–, lo que supone concurrencia; y además se otorga claridad en que deben ser, como mínimo, dos (2) incumplimientos o multas.

iii) Finalmente, el literal d), adicionado por el artículo 51 de la Ley 2195 de 2022, indica que el término de la inhabilidad es de diez (10) años, “contados a partir de la publicación del acto administrativo que impone la inscripción de la última multa o incumplimiento en el Registro Único de Proponentes, de acuerdo con la información remitida por las entidades públicas”. Esta norma debe interpretarse en armonía con el artículo 31 de la Ley 80 de 1993, el artículo 6.2 de la Ley 1150 de 2007 y el artículo 2.2.1.1.1.5.7 del Decreto 1082 de 2015, como se explicó en el acápite anterior.

Por tanto, se concluye que el término de diez (10) años de la causal de inhabilidad prevista en el artículo 51 de la Ley 2195 de 2022 se comienza a contar a partir de la publicación del último incumplimiento o multa en el Registro Único de Proponentes. En consecuencia, el término de la inhabilidad no se activa con la sola expedición del acto administrativo que declara el incumplimiento o la multa y ni siquiera con su *firmeza*³³ o desde la publicación *del primer* incumplimiento o multa, sino desde la publicación en el Registro Único de Proponentes del acto administrativo que impone *la última* multa o incumplimiento, luego del trámite del procedimiento administrativo sancionatorio correspondiente. Así las cosas, las entidades estatales están obligadas a enviar a las cámaras de comercio la copia de los actos administrativos en firme que han declarado los incumplimientos o multas, para que estas hagan la anotación en el RUP, pues el artículo 51 de la Ley 2195 de 2022, en el último inciso, establece que “La inhabilidad pertinente se hará explícita en el Registro Único de Proponentes cuando a ello haya lugar”, afectando principalmente a los contratistas obligados a estar inscritos por las razones indicadas *ut supra*.

³² Gaceta No. 1249. Año XXIX, del 4 de noviembre de 2020, p. 28. En: http://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2020/gaceta_1249.pdf

³³ El fenómeno de la firmeza de los actos administrativos se define en el artículo 87 de la Ley 1437 de 2011, del siguiente modo: “Los actos administrativos quedarán en firme:

1. Cuando contra ellos no proceda ningún recurso, desde el día siguiente al de su notificación, comunicación o publicación según el caso.
2. Desde el día siguiente a la publicación, comunicación o notificación de la decisión sobre los recursos interpuestos.
3. Desde el día siguiente al del vencimiento del término para interponer los recursos, si estos no fueron interpuestos, o se hubiere renunciado expresamente a ellos.
4. Desde el día siguiente al de la notificación de la aceptación del desistimiento de los recursos.
5. Desde el día siguiente al de la protocolización a que alude el artículo 85 para el silencio administrativo positivo”.





En tal sentido, las cámaras de comercio deben revisar las anotaciones vigentes en el RUP cuando a ello haya lugar, contrastándolas con cada incumplimiento o multa que hayan reportado las entidades estatales en los contratos de alimentación escolar, para dejar explícita la anotación de la inhabilidad a partir del último incumplimiento o multa. Si, por ejemplo, solo se ha impuesto una multa –y no hay otros incumplimientos o multas en contratos de alimentación escolar frente a un proponente–, debe quedar la anotación de esta en el RUP, pero aún no la de la inhabilidad, dado que todavía no existiría incumplimiento *reiterado*. Sin embargo, esta anotación ha de ser tenida en cuenta por la cámara de comercio respectiva para cuando le envíen copia de otro incumplimiento o multa en contra del mismo proponente, para hacer explícita, a partir de allí, la inhabilidad regulada en el artículo 51 de la Ley 2195 de 2022, por el período que esta norma establece.

3. Respuesta

i) “¿cómo pueden las entidades estatales reportar las multas e incumplimientos de contratos estatales a las Cámaras de Comercio, para dar cumplimiento al Art. 31 de la Ley 80 de 1993, Art. 6.2 de la Ley 1150 de 2007 y Art. 2.2.1.1.1.5.7. del Decreto 1082 de 2015, cuando el contratista no está inscrito y clasificado en el Registro Único de Proponentes?”.

De acuerdo con la interpretación de las normas generales del sistema de compras públicas, es preciso advertir que en los artículos 6.2 de la Ley 1150 y 2.2.1.1.1.5.7 del Decreto 1082 de 2015 no se hace alusión expresa al reporte de la información relativa a proponentes que no están obligados a estar en el RUP para participar en Procesos de Contratación o suscribir contratos, como sucede en el caso de las personas naturales extranjeras sin domicilio en el país o de las personas jurídicas extranjeras que no tengan sucursal en Colombia, y que por tanto –como se indica en la consulta– carecen de inscripción y calificación. No obstante, debe recordarse que el deber de reportar la información relativa a incumplimientos, sanciones e inhabilidades no solo se sustenta en dichas normas, sino también en lo establecido en el artículo 31 de la Ley 80 de 1993, modificado por el artículo 218 del Decreto ley 19 de 2012, que imponen no solo el deber de reportar la información a la cámara de comercio, sino también de publicar la información en el SECOP. De hecho, el artículo 2.2.1.1.1.5.7 hace referencia al mecanismo de interoperabilidad para el registro de información entre RUP y SECOP.

Conforme a lo anterior, el RUP no es el único mecanismo establecido en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública para dar publicidad a los incumplimientos, ni el único ante el que se debe reportar tal información por parte de las entidades estatales. Esto dado que el SECOP también es un mecanismo que permite dar publicidad a los incumplimientos que se presenten en los Procesos de Contratación. De acuerdo con esto, el SECOP brinda a las entidades las entidades estatales la posibilidad de publicar los actos administrativos que declaren la caducidad, impongan multas, sanciones o declaren el incumplimiento, una vez ejecutoriados.





Del mismo modo, en el SECOP II el expediente electrónico tiene una sección denominada “Incumplimientos” dispuesta para que la entidad estatal registre las inhabilidades o sanciones impuestas al contratista con ocasión del respectivo contrato. De otra parte, la Procuraduría General de la Nación cuenta con el Sistema de Información de Registro de Sanciones y Causas de Inhabilidad SIRI³⁴, en el cual, registra las decisiones ejecutoriadas y notificadas remitidas por las autoridades competentes sobre inhabilidades provenientes de relaciones contractuales con el Estado, entre otras.

De acuerdo con lo expuesto, el inciso primero del artículo 6.2 de la Ley 1150 de 2007, en congruencia con el aparte correspondiente al artículo 2.2.1.1.1.5.7 del Decreto 1082 de 2015, imponen a las entidades estatales el deber de *reportar* a las cámaras de comercio la información relativa a los actos administrativos ejecutoriados expedidos con ocasión de incumplimientos presentados en el marco de los contratos estatales que celebran. De este deber no se encuentra excluida la información relativa a incumplimientos de contratistas que carecen de calificación en el RUP, como, por ejemplo, las personas naturales extranjeras sin domicilio en el país o las personas jurídicas extranjeras que no tengan sucursal en Colombia, pues el solo *reporte* se realiza con independencia de que se encuentren o no en el registro, puesto que –sin perjuicio de del artículo 31 de la Ley 80 de 1993– las normas citadas no distinguen al respecto.

ii) “¿cómo pueden Las cámaras de comercio certificar la inhabilidad por incumplimiento reiterado de contratos establecida en el Art. 90 de la Ley 1474 de 2011, cuando se trata de un contratista no inscrito y clasificado en el Registro Único de Proponentes?”.

De conformidad con el inciso anterior al párrafo del artículo 90 de la Ley 1474 de 2011, la inhabilidad por incumplimiento reiterado se configura a partir de la inscripción en el Registro Único de Proponentes de la última multa o declaratoria de incumplimiento requerida para su configuración. Por lo tanto, no se podrá extender la inhabilidad desde que se declaró la sanción por parte de la entidad, pues esto implicaría afectar la interpretación restrictiva que rige en el régimen de inhabilidades e incompatibilidades.

Resulta relevante poner esto de presente, pues frente a otras causales de inhabilidad e incompatibilidad el legislador sí previó que la inhabilidad se cuenta desde el momento en que se materializa en un acto administrativo en firme el hecho sancionado con la inhabilidad, como en los casos de la declaratoria de la caducidad del contrato o cuando se declara el incumplimiento del interventor. Es así como el literal c) del numeral 1, del artículo 8 de la Ley 80 de 1993, referido a la declaratoria de caducidad, señala que la inhabilidad de cinco (5) años empezará a contar a partir de la ejecutoria del acto administrativo que declara la caducidad del contrato; y el literal k) establece que la inhabilidad se extenderá por cinco (5) años, contados a partir de la ejecutoria del acto administrativo que declare el incumplimiento por parte del interventor al deber de

³⁴ Creado por la Resolución No. 143 del 27 de mayo de 2002 expedida por la Procuraduría General de la Nación.





entregar información a la entidad contratante. Conforme a esto, no fue accidental que el legislador, en el artículo 90 de la Ley 1474 de 2011, dispusiera que la inhabilidad se configura con la *publicación* del acto administrativo que impone la inscripción de la última multa o incumplimiento en el Registro Único de Proponentes y no cuando la entidad lo declara en el acto administrativo. En este contexto, cuando dispone que “[...] La inhabilidad pertinente se hará explícita en el Registro Único de Proponentes cuando a ello haya lugar” significa que afecta principalmente a los contratistas obligados a estar inscritos, razón por la que existe una imposibilidad fáctica de verificarla cuando quien incurrió en los incumplimientos no está obligado a registrarse en el RUP, pues la cámara de comercio –conforme a los artículos 6.2 de la Ley 1150 de 2007 y 2.2.1.1.1.5.7 del Decreto 1082 de 2015, en concordancia con el artículo 31 de la Ley 80 de 1993– únicamente podría *registrarla* cuando surja el deber de inscripción.

Ahora bien, el artículo 51 de la Ley 2195 de 2022 también adicionó el literal d) al artículo 43 de la Ley 1955 de 2019, mediante el cual se modificó el artículo 90 de la Ley 1474 de 2011. En el mencionado literal el legislador establece que quedará inhabilitado el contratista que incurra en la siguiente conducta: “Haber sido objeto de incumplimiento contractual o de imposición de dos (2) o más multas, con una o varias entidades, cuando se trate de contratos cuyo objeto esté relacionado con el Programa de Alimentación Escolar. Esta inhabilidad se extenderá por un término de diez (10) años, contados a partir de la publicación del acto administrativo que impone la inscripción de la última multa o incumplimiento en el Registro Único de Proponentes, de acuerdo con la información remitida por las entidades públicas”. Esta norma debe interpretarse en armonía con el artículo 31 de la Ley 80 de 1993, el artículo 6.2 de la Ley 1150 de 2007 y el artículo 2.2.1.1.1.5.7 del Decreto 1082 de 2015, como se explicó en el acápite 2.2 del presente concepto.

Por tanto, se concluye que el término de diez (10) años de la causal de inhabilidad prevista en el artículo 51 de la Ley 2195 de 2022 se comienza a contar a partir de la publicación del último incumplimiento o multa en el Registro Único de Proponentes. En consecuencia, el término de la inhabilidad no se activa con la sola expedición del acto administrativo que declara el incumplimiento o la multa y ni siquiera con su *firmeza* o desde la publicación *del primer* incumplimiento o multa, sino desde la publicación en el Registro Único de Proponentes del acto administrativo que impone *la última* multa o incumplimiento, luego del trámite del procedimiento administrativo sancionatorio correspondiente. Así las cosas, las entidades estatales están obligadas a enviar a las cámaras de comercio la copia de los actos administrativos en firme que han declarado los incumplimientos o multas, para que estas hagan la anotación en el RUP, pues el artículo 51 de la Ley 2195 de 2022, en el último inciso, establece que “La inhabilidad pertinente se hará explícita en el Registro Único de Proponentes cuando a ello haya lugar”, afectando principalmente a los contratistas obligados a estar inscritos por las razones indicadas *ut supra*.

Este concepto tiene el alcance previsto en el artículo 28 del Código de Procedimiento



FORMATO PQRS

Código: CCE-PQRS-FM-08

Versión: 02 DEL 28 DE SEPTIEMBRE DE 2022

Compartido por:



Agencia Nacional de Contratación Pública



Colombia Compra Eficiente

Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Atentamente,

Nohelia del Carmen Zawady Palacio
Subdirectora de Gestión Contractual ANCP-CCE

Elaboró: Juan David Montoya Penagos
Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual
Alejandro Sarmiento Cantillo
Revisó: Gestor T1 – 15 de la Subdirección de Gestión Contractual
Gabriel Mendoza M
Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual
Aprobó: Nohelia del Carmen Zawady Palacio
Subdirectora de Gestión Contractual ANCP – CCE



DEPARTAMENTO
NACIONAL DE PLANEACIÓN

Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente

Tel. [601] 7956600 • Carrera 7 No. 26 - 20 Piso 17 • Bogotá - Colombia



www.colombiacompra.gov.co

Versión: 02 | Código: CCE-PQRS-FM-08 | Fecha: 28 de septiembre de 2022 | Página 24 de 24