

REGISTRO ÚNICO DE PROPONENTES: ANÁLISIS HISTÓRICO Y NORMATIVO

Lizeth Paola Tarazona Ruiz¹

INTRODUCCIÓN:

Con la expedición de la Constitución Política de 1991 y la función dada a los órganos del estado se han tratado de crear mecanismos legales que de una u otra forma coadyuven a las entidades estatales al momento de seleccionar no solo la oferta más favorable desde un punto de vista técnico y económico, sino también garantizar la idoneidad del contratista para de esta manera responder de forma eficaz y eficiente con el objeto contratado bien sea en la ejecución de obras o en el suministro de un bien o servicio requerido, producto de ello es la expedición de la ley 80 de 1993 que dio origen al hoy llamado Registro Único de Proponentes (RUP).

Recordemos que con anterioridad a esta ley si bien existía un documento similar o equivalente al RUP, éste era etéreo en razón a que la misma entidad contratante realizaba los respectivos pliegos de condiciones y a la par se encargaba de evaluar los documentos que servían de soporte tanto para la clasificación como la calificación lo que la convertía por llamarlo así en juez y parte dentro del proceso, dando con ella una sensación de poca transparencia y eficacia a la hora de seleccionar el mejor contratista.

Ahora bien, en ese mismo afán del Gobierno Nacional por dotar de transparencia y alejar la corrupción de los entes estatales se propone que sea justamente un tercero imparcial el que revise los requisitos considerados habilitantes en el Registro Único de Proponentes, para luego proceder a su inscripción y certificación, de ahí que haya sido delegada su administración a las cámaras de comercio, sin embargo, las funciones asignadas fueron exclusivamente encaminadas a verificar y cotejar la información suministrada por el proponente, lo que en últimas también refleja que se deben ceñir al principio de la buena fe de los documentos presentados sin poder siquiera refutarlos o indagar más para estar seguros de la información que se certificara, lo que en últimas también limita y porque no decirlo tampoco vuelve confiable al certificado.

¹ Abogada de la Universidad Santo Tomás Seccional Tunja, Especialista en Derechos Administrativo, actualmente laborando en el área jurídica de la Cámara de Comercio de Tunja. Correo electrónico: paolatarazona@2309gmail.com

En este orden de ideas cabría preguntarnos si el Registro Único de Proponentes cumple realmente con los fines y objetivos con los que fue creado o si por el contrario existe la necesidad de modificar, actualizar o derogar su regulación jurídica actual, ya que no sirve de garantía a los principios fundamentales de la contratación estatal, lo cual conlleva graves perjuicios no solo a oferentes idóneos que se encuentran en mayor capacidad para cumplir efectivamente con los objetos contractuales, sino que también perjudica a las entidades del estado que en reiteradas ocasiones no optimizan recursos y ven menguada la calidad de las obras, los bienes y servicios contratados.

Así las cosas, puede deducirse que si es necesario que nuevamente el Gobierno Nacional revise y modifique bien sea el registro como tal o las funciones dadas a las cámaras de comercio a fin de garantizar en mayor medida los derechos y principios inherentes a la contratación estatal ya que actualmente es en cierto porcentaje inoperante, ineficiente y poco efectivo.

OBJETIVOS:

Objetivo General: Explicar el desarrollo normativo e histórico que tenido en el ordenamiento jurídico colombiano el Registro Único de Proponentes.

Objetivos Específicos: Sintetizar de forma clara los desarrollos normativos del Registro Único de Proponentes a lo largo de nuestra historia.

Identificar los cambios normativos que han surgido en el Registro Único de Proponentes desde su nacimiento hasta el Decreto 1082 de 2015.

Identificar los requisitos habilitantes del Registro Único de Proponentes, desde el Decreto 1082 de 2015, norma vigente en la actualidad.

SUMARIO:

El Registro único de proponentes expedido por las cámaras de comercio en virtud de la ley 80 de 1993 es un documento de obligatorio cumplimiento sine qua non los particulares nacionales o extranjeros no podrían presentarse a los procesos de selección de contratistas enmarcados en el ordenamiento jurídico colombiano, el cual tiene como finalidad efectivizar la transparencia y selección objetiva de la contratación pública, así como centralizar en una entidad particular

delegada por el estado la base de datos de los oferentes; sin embargo, se precisa que algunas particularidades especiales de origen normativo que lo reglamentan, podrían menoscabar los principios de la contratación al establecerse condiciones seriamente desfavorables para algunos oferentes que en virtud de éstas, haría necesaria la realización de modificaciones de carácter jurídico y/o procedimental.

Palabras Clave: Registro Único de Proponentes, contratación estatal, proceso de selección, garantía, principio de transparencia, selección objetiva, contratista, delegación, función administrativa, cámara de comercio, modificación normativa.

1. EL REGISTRO ÚNICO DE PROPONENTES. EVOLUCIÓN NORMATIVA E HISTÓRICA

Para poder entender el Registro Único de Proponentes en adelante RUP es necesario realizar un análisis del contexto histórico normativo del mismo, evidenciando su evolución a lo largo de estos años, con el anhelo de convertirse en una herramienta de transparencia utilizada por las entidades estatales en sus procesos contractuales garantizando que tanto oferentes como público en general tengan las mismas posibilidades de ofertar bienes y servicios al Estado, sin embargo aún quedan elementos que deben ser desarrollados por el legislador a fin de que no existan vacíos y no se menoscaben los derechos de todos los oferentes tal es el caso de la experiencia que no es tenida en cuenta dentro del registro cuando se realizan construcciones con recursos propios.

Así mismo es necesario conocer cuáles son los requisitos habilitantes del mismo y que fueron desarrollados en el Decreto 1082 de 2015, norma fundante del RUP y la necesidad de una revisión a su articulado para finalmente concluir la necesidad de reformar sustancialmente tanto los requerimientos como la función verificadora y de cotejo documental que por obligación tienen las cámaras de comercio.

Con antelación a la ley 80 de 1993, cada entidad estatal contaba por llamarlo así con su propio registro de proponentes, es decir las personas naturales o jurídicas que quisieran contratar con éstas debían inscribirse mediante formularios creados por la entidad dependiendo tanto a la

modalidad de contratación como al objeto a desarrollar, de igual manera la entidad estatal era autónoma en solicitar los documentos que consideraba pertinentes a fin de soportar la idoneidad del oferente, lo que generaba una gran carga operativa tanto a la entidad estatal como al oferente ya que debía sujetarse a las reglas que cada entidad a su buen parecer impusiera y anexar los soportes requeridos, enmarcado todo ello en el Decreto 222 de 1983 *“por el cual se expiden normas sobre contratos de la Nación y sus entidades descentralizadas y se dictan otras disposiciones”*.

Ahora bien, una vez inscritos los oferentes la entidad pública debía realizar un estudio con miras a determinar la correspondiente calificación y clasificación (clase o grupo) de los solicitantes, así como verificar que información adicional solicitaría a cada uno de los oferentes, contrario a lo que se piensa el registro tenía costo ya que se debía cancelar el valor correspondiente al formulario fijado por cada entidad.²

Dentro del mencionado Decreto también se hacía referencia a la posibilidad de actualizar el registro del proponente en cuanto a su calificación durante los plazos señalados por las entidades contratantes, presentando los documentos necesarios y que dieran cuenta de lo consignado en los formularios especiales creados para tal fin. Es menester mencionar que la tanto la calificación y clasificación de los proponentes tenía una vigencia de veinticuatro (24) meses, transcurridos los cuales, para poder solicitar, concursar o contratar, según el caso, el interesado debía presentar oportunamente los documentos que la entidad considerara necesarios para conocer las calidades del inscrito.³

Como podemos observar el Decreto daba facultades a las entidades para que realizarán la evaluación, clasificación y calificación de los proponentes, sujetándose a las condiciones que ellas mismas colocaban dentro de los pliegos de condiciones y a los que se debían ajustar los

² Decreto 222 de 1983. Artículo 44: “En los casos especiales que dispongan los respectivos reglamentos, no se podrá licitar, adjudicar o celebrar contratos con personas naturales o jurídicas que no se hallaren debidamente inscritas, calificadas y clasificadas en el registro correspondiente.

La inscripción deberá hacerse con anterioridad a la apertura de la licitación o concurso o a la celebración del contrato, según el caso. Para efectos de la inscripción, calificación y clasificación de los proponentes, se establecerán formularios únicos según la actividad de que se trate. La inscripción no causará derecho alguno, pero las personas interesadas cubrirán el valor de los formularios impresos que hayan de emplearse.

³ Decreto 222 de 1983. Artículo 45: ...Las personas inscritas en el registro de proponentes podrán solicitar que se actualice su calificación durante los plazos que señalen las entidades contratantes, presentando los documentos a que hubiere lugar. Para la actualización del registro podrán utilizarse formularios especiales...

interesados, es decir ejercían como juez y parte dentro del proceso lo que denotaba una falta al principio de transparencia de la contratación estatal.

En aras de lograr un registro de proponentes unificado el Gobierno Nacional expidió la Ley 80 de 1993, uno de sus propósitos era lograr simplificar los trámites que debían adelantar los contratistas ante la administración, logrando con ello una reducción en los costos y generando de alguna manera el cumplimiento de los principios de la contratación estatal de transparencia y centralización. Pese a esto el registro mantuvo su esencia que no es más que tener el carácter de público, es decir, dar a conocer a todos en general los requisitos de los proponentes.

1.1.El Registro Único de Proponentes, Ley 80 de 1993, la ley 1150 de 2011, Decreto 1082 de 2015 y su evolución normativa.

El certificado expedido por las cámaras de comercio y que fue creado por la ley 80 de 1993, es el documento idóneo por medio del cual las personas naturales y jurídicas nacionales o extranjeras con domicilio o sucursal en Colombia acreditan los requisitos habilitantes de capacidad jurídica, financiera, organizacional, clasificación y experiencia en la ejecución de obras, suministro de bienes y servicios que ofrecerán a las entidades estatales. Este registro quedó a cargo de las cámaras de comercio por mandato legal y a través de la descentralización por colaboración, como lo expresa la Honorable Corte Constitucional:

“...la delegación de la administración del registro de proponentes a las cámaras de comercio es una modalidad de descentralización por colaboración que encuentra sustento constitucional suficiente, en la medida en que la Carta Política adscribe al legislador la competencia para determinar el régimen en que los particulares pueden cumplir funciones administrativas (Art. 210 C.P.), mandato constitucional en el que se inscribe la delegación mencionada”. (Sentencia C-1016 de 2012).

De ahí que la naturaleza del RUP, sea la de ser público y que este en cabeza de un tercero imparcial que para el caso es la Cámaras de Comercio de su domicilio y al que deberán inscribirse tanto las personas naturales como las jurídicas que desean celebrar contratos con entidades públicas. En así que la Honorable Corte Constitucional ha definido su finalidadz y alcance:

“...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”. (Sentencia C-1016 de 2012).

Dentro de los requisitos que definió la citada ley en cuanto a la clasificación y calificación se tenían en cuenta la experiencia, capacidad financiera (referida a la última declaración de renta o balance comercial), técnica, organización y disponibilidad de equipos⁴. Así mismo creó la obligación para todas las entidades estatales del reporte semestral a las Cámaras de Comercio del domicilio del proponente sobre la información de contratos ejecutados, cuantía, cumplimiento de los mismos y las multas y sanciones que hubiesen impuesto so pena de incurrir en causal de mala conducta⁵.

A través del Decreto 856 de 1994, se reglamentó la administración del RUP en cabeza de las cámaras de comercio, dándole un alcance público, es decir, que cualquier persona podía consultar los documentos que reposen en él, así como obtener una copia y la expedición de la certificación de las inscripciones, calificaciones y clasificaciones.

A su vez el Decreto 92 de 1998, reglamentó todo el tema referente a la calificación y clasificación dentro del RUP, entendiendo por la primera como la asignación al proponente del puntaje correspondiente y fijando el monto máximo de contratación o capacidad de contratación

⁴Ley 80 de 1993. artículo 22: Todas las personas naturales o jurídicas que aspiren a celebrar con las entidades estatales, contratos de obra, consultoría, suministro y compraventa de bienes muebles, se inscribirán en la Cámara de Comercio de su jurisdicción y deberán estar clasificadas y calificadas de conformidad con lo previsto en este artículo...

⁵ Ley 80 de 1993. artículo 22.1: “Las entidades estatales enviarán semestralmente a la Cámara de Comercio que tenga jurisdicción en el lugar del domicilio del inscrito, la información concerniente a los contratos ejecutados, cuantía, cumplimiento de los mismos y las multas y sanciones que en relación con ellos se hubieren impuesto. El servidor público que incumpla esta obligación incurrirá en causal de mala conducta”.

(K)⁶ que será respetada por todas las entidades estatales y por la segunda como la determinación de la o las actividades, especialidades y grupos que correspondan, a la naturaleza de las actividades que haya realizado y que determine de acuerdo a ello que puede contratar.

Es necesario mencionar que este Decreto unificó el formulario único de inscripción, el cual debía contener toda la información requerida para poder contratar con las entidades estatales, así como el tipo de certificado que debían expedir las cámaras de comercio. Por otra parte, se hace una distinción en la forma o procedimiento que deben utilizar los constructores, consultores y proveedores en cuanto a su calificación y clasificación trayendo tablas que representan puntajes máximos requeridos en cada uno de los requisitos, veamos un ejemplo:

Tabla 1

Puntajes Máximos calificación proponente

1. A cada factor corresponde un máximo puntaje, así:

<u> criterio</u>	<u> Puntaje Máximo</u>
Experiencia (E)	350
Capacidad financiera (Cf)	800
Capacidad técnica (Ct)	350
Total=	1500

Nota: datos tomados del Decreto 92 de 1998, artículo 9.

Tabla 2

Clasificación proponente

Especialidad 01. Obras civiles hidráulicas

Grupos

- 01 Presas, diques y muelles
- 02 Regulación y control de ríos
- 03 Sistema de irrigación y drenaje
- 04 Dragados y canales
- 05 Aguas subterráneas y pozos profundos
- 06 Generación y modificación de playas

⁶ Decreto 92 de 1998. Artículo 1 numeral 2: “Es la capacidad real de contratación que resulta de restarle a la capacidad máxima de contratación la sumatoria de los valores de los contratos que tenga en ejecución el contratista. La capacidad residual se exigirá por parte de las entidades estatales en el momento de presentar la propuesta cualquiera que sea la modalidad del contrato. Para la capacidad residual se tomarán todos los contratos que esté ejecutando en forma general: privados, estatales incluyendo los que se exceptúan de Registro en la Cámara de Comercio artículo 22 de la Ley 80 de 1993 inciso 6 y los que se tengan por participación en sociedades, consorcios o uniones temporales”.

07 Conducción de aguas

Nota: datos tomados del Decreto 92 de 1998, artículo 24.

Por otra parte, el Decreto 393 de 2002, modificó los Decretos 856 de 1994 y 92 de 1998, respecto de los siguientes temas:

- La renovación y vencimiento de la inscripción del Registro único de proponentes (dentro de los tres primeros meses del año).
- Formulario único de inscripción y renovación.
- Esquema gráfico de los formularios presentados y las certificaciones expedidas por las cámaras de comercio.
- Requerimientos que deberían cumplir los particulares que quisieran presentar impugnaciones al registro.
- Procedimiento para la calificación de los constructores.

Por otra parte, tras la expedición de la Ley 1150 de 2007, la cual tiene por objetivo crear medidas que garanticen la eficiencia y transparencia en el marco de la Ley 80 de 1993, abordo dentro de su articulado el registro único de proponentes modificando aspectos relacionados a:

- Excepciones al registro⁷.
- Ámbito de aplicación.
- Información que debe contener el certificado.
- La auto clasificación de los proponentes.
- Prohibición a las entidades estatales sobre la solicitud de información que reposara en el respectivo certificado.
- La capacidad residual o k de contratación del proponente.

⁷ Ley 1150 de 2007. Artículo 6: “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”

- Obligatoriedad sobre el reporte de multas y sanciones impuestas por entidades estatales a los contratistas.
- Requerimientos para la verificación de los requisitos del RUP de personas extranjeras.
- El gobierno fija las tarifas que se deberán cobrar en cuanto a la inscripción en el RUP.

Al unísono esta ley estableció la selección objetiva como un principio fundamental del régimen de contratación estatal, consistente en que las entidades estatales en sus procesos de contratación pública deben tener en cuenta como válido y ajustado a la realidad lo presentado en el certificado del proponente en cuanto a los requisitos habilitantes, por cuanto este cotejo y verificación era realizada por las cámaras de comercio en cuanto a la experiencia, capacidad jurídica, financiera y organizacional dejándole solo a la entidad la evaluación técnica de la propuesta⁸.

El Decreto 066 de 2008, por medio del cual se reglamenta parcialmente la ley 1150 de 2007, indicaba que:

“...verificación de requisitos habilitantes. De conformidad con lo señalado en el párrafo 1° del artículo 33 de la Ley 1150 de 2007, en tanto no entre en vigor el artículo 6° ídem, las entidades verificarán la información de los proponentes a que se refiere el numeral 1° del artículo 5° ibidem, sin perjuicio de que se exija la presentación del certificado del Registro Único de Proponentes para efectos de determinar la clasificación y calificación de los proponentes, cuando corresponda”.

Así mismo el Decreto 2474 de 2008, *“por el cual se reglamentan parcialmente la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007 sobre las modalidades de selección, publicidad, selección objetiva, y se dictan otras disposiciones”*, extendió el término mediante el cual se facultaba a las entidades estatales para la verificación de la información de los proponentes, empero, mediante radicado 2009-00101-00(36.054) y por auto calendado del 27 de mayo de 2009 y confirmado mediante

⁸ Ley 1150 de 2007. Artículo 5 numeral 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 6° de la presente ley, de acuerdo con lo cual se expedirá la respectiva certificación...

providencia del 6 de agosto de 2009 el Consejo de Estado suspende provisionalmente las expresiones: “*sin perjuicio de que se exija la presentación del certificado del Registro único de Proponentes para efectos de determinar la clasificación y calificación de los proponentes, cuando corresponda*” y se declara nulo mediante sentencia fechada del 14 de abril de 2014 radicado 11001-03-26-000-2008-00101-00(36054).

De igual manera el Decreto 4881 del 2008, que reglamenta parcialmente la ley 1150 de 2007, en cuanto a la revisión de las condiciones de los proponentes y su respectiva acreditación en las cámaras de comercio, hace una definición taxativa de los que se considera calificación, capacidad residual, certificado, clasificación, constructores, consultores, entidad estatal, experiencia acreditada, experiencia para la clasificación, experiencia probable, proponente, proveedor, registro, requisitos habilitantes y salario mínimo mensual legal vigente (S.M.M.L.V).

Señala que en el registro único de proponentes que será llevado por las cámaras de comercio se podrá asentar la información correspondiente a su inscripción, renovación, actualización, cancelación o revocación previa verificación documental que realicen en cuanto a los requisitos habilitantes de capacidad jurídica, financiera y de organización así como de su clasificación y calificación sin dejar de lado la experiencia.

El Decreto 836 de 2009, modifico parcialmente el Decreto 4881 de 2008, en cuanto a que las entidades estatales no podrían solicitar información que se haya sido verificada previamente por las cámaras de comercio y que conste en el registro único de proponentes limitándose a solicitar información que no conste en el mismo certificado.

Por su parte el Decreto 1520 del 2009, modificó el parágrafo del artículo 19 del Decreto 4881 de 2008 respecto de las condiciones en que debía presentarse la información financiera de las personas jurídicas extranjeras que requerían inscribirse en RUP y adicionalmente derogó el artículo 9 del Decreto 836 de 2009.

El Decreto 2247 de 2009, modifica parcialmente el Decreto 4881 de 2008 y el Decreto 3083 del 2009, en cuanto a la inscripción en el RUP durante el régimen de transición.

El Decreto 1464 de 2010, que reglamentó parcialmente la Ley 1150 de 2007, en cuanto a la verificación de los requisitos de los proponentes y su acreditación, derogando también el Decreto 4881 de 2008 y los Decretos 836, 1520, 2247 y 3083 de 2009, estando vigente hasta el 31 de agosto de 2012.

Como se puede evidenciar luego de traer a colación la evolución normativa e histórica del RUP, podemos concluir que ha servido como instrumento para cotejar y verificar las condiciones o requisitos habilitantes de la capacidad jurídica, financiera, organizacional y de experiencia y que solo es hasta el año 2012 que realmente se da un cambio en el mismo con la expedición del Decreto 734 de 2012, por medio del cual se reglamenta el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, que para el caso del RUP tendrá vigencia solo a partir del 1 de septiembre de 2012.

Podemos sintetizar en los siguientes términos los cambios que trajo consigo el mencionado decreto: eliminación del sistema de calificación del proponente por puntajes, así como de la capacidad máxima de contratación (K), la incorporación en el registro de la experiencia probable del proponente persona natural profesional contada desde la fecha en que terminó y aprobó el respectivo pensum académico de programas de educación superior, exceptuando a los arquitectos, ingenieros y afines que se rigen a lo establecido en la ley 842 de 2003, se añade al registro la información relativa al tamaño empresarial (Gran Empresa, Mediana, Pequeña o Microempresa), en cuanto a las clasificaciones serán las registradas en el Registro Único Tributario (RUT), teniendo en cuenta el Sistema de Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIIU), por otra parte de estar el proponente matriculado en el registro mercantil o inscrito en el de entidades sin ánimo de lucro la información de estos registros respecto a su ubicación comercial y/o de notificaciones deberá ser actualizada automáticamente en el RUP sin necesidad de pago alguno, se incluyen más indicadores financieros en cuanto a la capacidad de organización hablamos de organización técnica (personal vinculado) y organización operacional (ingresos brutos operacionales), se dio la posibilidad de acreditar hasta diez contratos que se encuentren ejecutados a fin de certificar su experiencia para la prestación de bienes y servicios, las personas naturales y jurídicas que sean constructores y consultores pueden acreditar experiencia en cuanto a libros especializados, investigaciones o premios que hayan recibido y por último se certificarán todos los

contratos adjudicados y ejecutados que sean previamente reportados por las entidades estatales, así como los que se encuentran en ejecución y las multas y sanciones que estén en firme.

Con esta reforma al RUP, se vio en gran medida favorecido el acrecimiento en el número de oferentes interesados en inscribirse lo que conlleva a que las entidades estatales pueden elegir el proponente más idóneo y garantizar una mejor oferta. Otro factor que reviste de gran importancia es que dentro del RUP se venía certificado información que no era objeto de verificación previa por algún tercero o la entidad misma, sino que simplemente se limitaba al registro de la información por parte del interesado y con lo allí consignado se realizaba la correspondiente calificación y clasificación, empero, ahora las cámaras de comercio tendrían la obligación de revisar y cotejar los documentos aportados.

Otro avance que significó fue la reducción de la documentación que debía presentarse los interesados, entendiendo que lo referente a requisitos habilitantes debía ser tomada directamente del certificado del RUP, sin embargo a las entidades estatales les asiste la facultad de impugnar la validez del registro siempre que observe irregularidades en el mismo, lo que no es tan fácil de advertir ya que la norma señala: que tanto la calificación como la clasificación certificada en el RUP era plena prueba de lo que allí constaba, así mismo que las condiciones y calidades de los oferentes se demostraba únicamente con lo contenido en el respectivo certificado y que ninguna entidad estatal dentro de sus procesos contractuales podía exigir que los proponentes aportaran documentación que fue previamente presentada al momento de efectuar su correspondiente inscripción. (Pachón, 2009).

No podemos dejar de lado el hecho que el artículo 6 de la ley 1150 de 2007, entro en vigencia solo hasta el 16 de enero de 2009, casi dieciocho (18) meses después de su expedición, lo que permitió que durante ese lapso de tiempo las entidades estatales quedaran facultadas para realizar la verificación de los requisitos habilitantes de capacidad jurídica, financiera, de organización y experiencia.

Por otra parte no podemos dejar de lado el hecho que las normas que han venido regulando el RUP de cierta manera han sido contradictorias ejemplo de ello es que si bien el Decreto 4881 del 2008 que en su momento fue el marco del RUP y que posteriormente fue modificado por los Decretos 836, 1520 y 2247 de 2009, traía consigo un régimen de transición, esté revive de manera

expresa y tácita los decretos 856 de 1994 y 092 de 1998 los cuales estaban derogados por la ley 1150 de 2007 a partir del 16 de enero de 2008 (Santofimio, 2010).

Mediante el Decreto 1510 de 2013, el cual reglamentó el sistema de compras y la contratación pública en Colombia, indicó que las cámaras de comercio tienen la obligación de verificar que la información diligenciada en los formularios coincida con los documentos soportes anexados por el oferente a fin de certificar sus requisitos habilitantes. Así mismo señala que no es procedente la inscripción cuando se presenta ante la cámara de comercio información que no es suficiente, ya sea por inconsistencias o por no contener la totalidad de los requisitos señalados en el mencionado Decreto 1510 de 2013 y en Circularla Única de la Superintendencia de Industria y Comercio.

Ahora bien, podemos señalar que el RUP entendida como una base de datos universal, mediante la cual la administración pública conociera a todos los inscritos de forma ágil y eficiente delegándosele a las Cámaras de Comercio su administración es lo que realmente da origen al nacimiento del registro. (CE 3, 26 Ago. 2013, E. Gil.).

La última norma expedida por el Gobierno Nacional y que actualmente se encuentra vigente en materia del RUP es el Decreto 1082 de 2015, mediante el cual se expidió el Decreto Único reglamentario del sector administrativo de planeación nacional, con el objetivo de racionalizar y compilar en una sola norma algunos aspectos de nuestro ordenamiento jurídico, garantizando con ello el logro en materia económica y social como un sistema legal eficiente, así como conseguir una mayor estabilidad y seguridad jurídica compilando normas de una misma naturaleza, en consecuencia, el RUP no fue ajeno a esta situación razón por la cual quedó incluido dentro de su articulado en el título I de la contratación estatal subsección 5 y que hasta la fecha sigue siendo el marco jurídico del registro a la par de la Circular 002 de 2016 de la Superintendencia de Industria y Comercio, a través de la cual imparten instrucciones a las cámaras de comercio de la forma en que se deben llevar los registros a su cargo entre ellos el RUP.

A manera de conclusión podemos resaltar que el registro único de proponentes ha tenido modificaciones que han surgido de la necesidad del estado por brindar de transparencia y seguridad tanto jurídica como económica todos sus procesos contractuales, haciendo cada vez más exigente

los requisitos que deben anexar los interesados en licitar, sin embargo ha dejado a un lado la función que realmente deberían tener las cámaras de comercio frente a la dada en la norma respecto de la verificación y cotejo documental que le dio el Decreto 4881 y que se mantuvo en el Decreto 1082 de 2015.

1.2.Registro Único de Proponentes, definición, requisitos habilitantes en el marco Decreto 1082 de 2015.

El RUP, debe entenderse como un esquema unificado de información requerida de los proponentes en cuanto a los requisitos habilitantes de capacidad jurídica, financiera, organizacional y de experiencia.

En él se deben inscribir todas las personas naturales⁹ o jurídicas¹⁰, ya sean nacionales o extranjeras con domicilio o sucursal en Colombia que pretendan participar en procesos de contratación con entidades estatales, de igual manera el Decreto 1082 de 2015 señalo los requisitos habilitantes que deben acreditar los proponentes y su clasificación, está última atendiendo a la clasificación uniforme de bienes y servicios de Naciones Unidas (UNSPSC).

Los requisitos habilitantes del RUP, son las exigencias legales requeridas y que facultan al proponente para contratar con las distintas entidades estatales y que constituyen un requerimiento obligatorio a fin de efectuar su inscripción y que son objeto de verificación y cotejo por parte de la cámara de comercio de su domicilio.

El primer requisito habilitante *es la capacidad jurídica*, entendida como la capacidad que tiene el proponente de ofrecer servicios, bienes u obras a las entidades estatales y las facultades con las que cuenta el representante legal de la persona jurídica para celebrar contrato u obligar a la entidad.

⁹ Entendida como todo individuo de la especie humana, cualquiera que sea su raza, sexo, estirpe o condición, no necesariamente comerciante.

¹⁰ No solamente las que se encuentran inscritas en los registros que tienen a cargo las cámaras de comercio mercantil o de entidades sin animo de lucro.

Dentro de los documentos que son requeridos y que deben ser anexados por el interesado se encuentran:

- ✓ Registro Único Tributario (RUT).
- ✓ Certificación donde conste que el proponente hace parte o no de un grupo empresarial o situación de control, solo aplica para personas jurídicas.
- ✓ Copia del documento de identidad del proponente persona natural o del representante legal para personas jurídicas.
- ✓ Certificado de existencia y representación legal con una vigencia no mayor a 2 meses, siempre y cuando sea una sociedad extranjera con sucursal en Colombia o una persona jurídica no matriculada en cámara de comercio.
- ✓ Certificación de la declaración de la clasificación del tamaño de la empresa (microempresa, pequeña, mediana o gran empresa), atendiendo al Decreto 957 de 2019, que cambio la forma en que se deben clasificarse señalando que lo harán en atención exclusivamente al valor de los ingresos por actividades ordinarias reportados y al sector que pertenece bien sea manufacturero, de servicios o comercio de acuerdo a la resolución 2225 de 2019.
- ✓ Certificación del cumplimiento de aportes al sistema de seguridad social.

El segundo requisito habilitante corresponde **a la capacidad financiera**, que no es más que la fortaleza financiera con la que cuenta el proponente y que se mide a través de indicadores, así:

- i. Índice de liquidez: es el que determina la capacidad con la que cuenta el proponente para dar cumplimiento a sus obligaciones a un corto plazo. La fórmula empleada para sacra el valor correspondiente es el de dividir el activo corriente entre el pasivo corriente. Como bien lo señala la agencia de contratación del Estado Colombia Compra Eficiente, cuando el índice de liquidez es mayor la probabilidad de que el proponente incumpla sus obligaciones de corto plazo es menor. (Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente, (s.f.).
- ii. Índice de endeudamiento: señala el grado de endeudamiento del proponente dentro de su estructura de financiación (pasivos y patrimonio) y se toma el valor de la división entre el pasivo total y el activo total, en palabras de Colombia Compra a mayor endeudamiento mayor es la probabilidad que el proponente no cumpla con el pago de sus pasivos. (Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente, (s.f.).

- iii. Razón de cobertura de interés: da cuenta de la capacidad que tiene el proponente para cumplir con sus obligaciones financieras, su resultado se da de dividir la utilidad operacional en los gastos de interés, los cuales deben ser calculados atendiendo al concepto No. 2017-261 del 21 de marzo de 2017 del Consejo Técnico de la Contaduría Pública, así mismo Colombia Compra señala que a mayor cobertura de intereses, es menor la probabilidad de que el proponente incumpla con el pago de sus obligaciones financieras. (Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente, (s.f.).

Los documentos que soportan dicha información son los estados financieros los cuales se debe presentar bajo las normas internacionales de información financieras (NIIF) adoptadas por Colombia y atendiendo al grupo NIIF al que pertenece, si el proponente aplico NIIF para microempresas es decir grupo II deberá adjuntar los estados de situación financiera, el de resultado integral con sus respectivas notas, indicando el grupo NIIF al que pertenece y marco legal que aplico, pero a contrario sensu si se realizan para PYMES y/o Gran Empresa es decir, Grupo NII II y I adicional a los estados financieros requeridos para el grupo NIIF III deberá adjuntar los estados financieros de cambio en el patrimonio y flujo de efectivo, certificación de las principales cuentas, solo personas jurídicas, certificado de cuentas homologadas aplica exclusivamente para personas jurídicas, certificado de gastos de interés y certificado de valores contables (solo personas naturales), todos estos documentos deben venir firmados por revisor fiscal si se cuenta con el mismo o por contador quien deberá anexar copia de la tarjeta profesional y antecedentes con una vigencia no mayor a tres meses expedida por la Junta Central de Contadores.

Adicional a lo mencionado con antelación es obligatorio que las cámaras de comercio consulten la página de la Superintendencia de Sociedades, cuando el proponente es persona jurídica a fin de verificar si el mismo se encuentra en situación de inspección, vigilancia o control por parte de esta superintendencia, de ser así deberá solicitar adicionalmente certificación de cumplimiento del artículo 37 de la Ley 222 de 1995, firmado por representante legal, contador y revisor fiscal, así como el informe de gestión presentado por el administrador a la asamblea o junta de socios para su aprobación en su cumplimiento del artículo 46 de la Ley 222 de 1995 y el dictamen del revisor fiscal, todo ello en cumplimiento de la Circular Externa 100-000015 del 10 de diciembre del 2020 emitida por supersociedades.

Ahora bien, en cuanto al otro requisito habilitante de *capacidad organizacional*, que va ligado a la eficiencia en la utilización de los activos y al rendimiento de las inversiones del proponente y es calculado mediante dos indicadores, a saber:

- i. Rentabilidad del patrimonio: determina la capacidad en la generación de utilidad operacional por cada peso que se invierte en el patrimonio, su fórmula es la división entre la utilidad operacional y el patrimonio, según lo expresado por Colombia Compra a mayor rentabilidad del patrimonio, la rentabilidad de los accionistas es mayor y genera una mejor capacidad organizacional del proponente. (Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente, (s.f.).
- iv. Rentabilidad del activo: es la capacidad en la generación de utilidad operacional por cada peso invertido en el activo, y su valor se toma de dividir la utilidad operacional sobre el activo total, en palabras de Colombia Compra a mayor rentabilidad sobre los activos, mayor es la rentabilidad del negocio y mejor la capacidad organizacional del proponente, debe ser siempre igual o menor que el de rentabilidad del patrimonio. (Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente, (s.f.).

Respecto del último requisito habilitante de la *experiencia*, la cual corresponde a los contratos celebrados por el interesado para cada uno de los bienes, servicios y obras que ofrecerá al Estado y a sus entidades descritos en cada uno de los códigos de Bienes y Servicios de Naciones Unidas en el tercer nivel (UNSPSC) y su valor correspondiente reportado en salarios mínimos legales vigentes (S.M.L.M.V).

Así mismo se permite aportar dentro del RUP, la experiencia de contratos celebrados a través de consorcios y/o uniones temporales así como sociedades en las cuales el solicitante tenga o haya tenido participación, identificadas también con los códigos UNSPSC y su valor en S.M.L.M.V., la norma previo el caso en el cual la solicitud sea realizada por una persona jurídica recién constituida permitiéndole que se aporte experiencia de accionistas y/o socios cuando no tenga más de tres años de constituida; pese a la previsión que tuvo y a la buena intención de dejar de lado el hecho de que las sociedades por acciones al no certificar sus accionistas por cámara de comercio se deberá partir del principio de buena fe pero que a la postre puede denotar en una falencia ya que se puede acreditar experiencia que no le corresponde así como la imposibilidad de que las cámaras de oficio

puedan eliminar esta experiencia trascurrido el lapso de tiempo que dispone la ley y terminan ganando licitaciones sociedades con experiencia que no le es propia.

Una de las grandes innovaciones que introdujo el Decreto 1082 de 2015 fue precisamente que al requisito habilitante de la experiencia solo se podía acreditar contratos que se encontraran ejecutados, es decir, ya no se podía aportar contratos en ejecución como antes sucedía.

El citado Decreto, al hablar de la experiencia de los proponentes alude a la acepción de contrato entendido en nuestra legislación civil¹¹ y comercial¹² como el acuerdo de voluntades en el que intervienen dos partes denominadas contratante y contratista, de ahí que no se admita reportar la ejecución de obras con recursos propios ya que no existe un tercero que certifique. Sin embargo, si se permite que las sociedades que han estado inmersas en procesos de fusión puedan aportar la experiencia de la sociedad absorbida.

Los documentos válidos para acreditar la experiencia son: la certificación expedida por el tercero al que se le presto el servicio, en la cual debe contener la identificación de las partes (contratante-contratista), el objeto contractual y el valor ejecutado, siendo posible acreditar ahí mismo los códigos de clasificación que identifican los bienes, obras o servicios al tercer nivel (si la certificación no las indica podrá presentar una declaración juramentada suscrita por el representante legal del proponente, en donde señale dichos códigos), de no ser posible la certificación podrá anexar copia del contrato ejecutado y/o acta de liquidación todo debidamente firmada por las partes. Ahora bien también es menester manifestar que con la entrada de la plataforma SECOP II no necesariamente se requerirá la firma dentro de los contratos ya que las transacción que por allí se realizan serán electrónicas y tendrán plena validez siempre y cuando se pueda inferir su celebración a través de dicho aplicativo.

¹¹ Código Civil. Artículo 1495: Contrato o convención es un acto por el cual una parte se obliga para con otra a dar, hacer o no hacer alguna cosa. Cada parte puede ser de una o de muchas personas.”

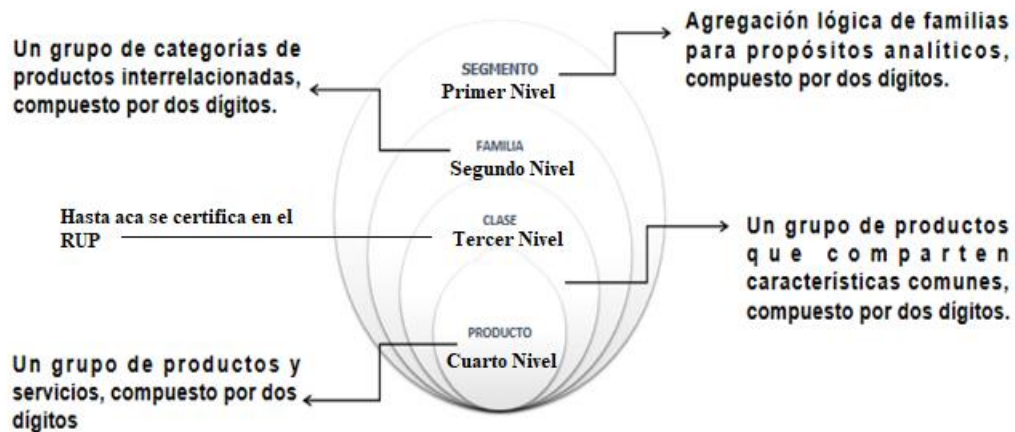
¹² Código de Comercio. Artículo 864: El contrato es un acuerdo de dos o más partes para constituir, regular o extinguir entre ellas una relación jurídica patrimonial, y salvo estipulación en contrario, se entenderá celebrado en el lugar de residencia del proponente y en el momento en que éste reciba la aceptación de la propuesta. Se presumirá que el oferente ha recibido la aceptación cuando el destinatario pruebe la remisión de ella dentro de los términos fijados por los artículos 850 y 851”.

No podemos dejar de lado lo referente a la clasificación del proponente con los códigos de bienes y servicios de Naciones Unidas, si bien no se considera un requisito habilitante, si es necesario realizarlo, para entenderlo debemos partir señalando que el Código Estándar de Productos y Servicios de Naciones Unidas (The United Nations Standard Products and Services Code), es una metodología uniforme de codificación utilizada a nivel mundial para la clasificación de productos y servicios que se basa en un orden jerárquico y una estructura lógica, para Colombia y el RUP se encuentra actualmente implementada la versión 14 de la misma.

El Código UNSPSC por su abreviatura, este compuesto por niveles jerárquicos en total se encuentran referenciados cuatro, sin embargo, por disposición del Decreto 1082 de 2015 para la contratación estatal se utilizará hasta el cuarto nivel pero para el reporte en el registro único de proponentes solo se certificará hasta el tercer nivel, así:

Figura 1

Códigos de bienes y servicios de Naciones Unidas (UNSPSC)



Nota: la figura muestra las definiciones de cada uno de los niveles en que se divide el código UNSPSC. Fuente: Cámara de Comercio de Bogotá (2017).

La forma de clasificar en el RUP ha traído varias ventajas ya que permite la codificación de una manera fácil, ágil, generalizada y reconocida, coherente y facilita la labor tanto de compradores como de vendedores a la hora de ofrecer y comprar servicios, bienes u obras, es necesario precisar que la agencia Colombia Compra Eficiente, es la encargada de definir los

códigos en los diferentes niveles y los revisa de manera periódica por lo que de no encontrarse dentro del clasificador un código que identifique el bien, obra o servicio que se va a prestar se podrá solicitar que se definan los mismos, veamos un ejemplo:

Tabla 3

Ejemplo de codificación utilizando los códigos UNSPSC

SEGMENTO	72000000	Servicios de edificación, construcción de instalaciones y mantenimiento
FAMILIA	72110000	Servicios de construcción de edificaciones residenciales
CLASE	72111000	Servicio de construcción de unidades unifamiliares
PRODUCTO	72111001	Servicios de reparación o ampliación por remodelación de viviendas unifamiliares

Nota: datos tomados del clasificar de bienes y servicios de Naciones Unidas.

Si bien es cierto que muchas veces dentro de los pliegos de condiciones se coloca que el proponente debe tener experiencia en un código determinado a veces yendo hasta el cuarto nivel, por ejemplo: 72111001, también es sabido por las entidades estatales que en el registro único de proponentes solo se podrá inscribir y certificar los códigos que correspondan al tercer nivel, es decir, los primeros seis dígitos que corresponden al segmento, la familia y la clase así 72111000.

Visto los requisitos habilitantes del registro único de proponentes es necesario hacer un recuento de los actos que el interesado puede solicitar a las cámaras de comercio, así:

Inscripción: entendido como el asentamiento de la información de los requisitos habilitantes del proponente en cuanto a su capacidad jurídica, financiera, organización y experiencia, así como la clasificación que se realiza el solicitante, cabe resaltar que en los casos en que se hayan cesado los efectos del RUP, que no es otra cosa que la cancelación del RUP por la no renovación en tiempo (quinto día hábil del mes de abril) de su registro también deberá volver a presentar su inscripción.

La inscripción en RUP no implica la obligación del interesado en registrarse en los demás registros que tienen a su cargo las cámaras de comercio.

Actualización: acto mediante el cual los proponentes inscritos y activos pueden modificar o suprimir información relativa a su capacidad jurídica, experiencia y clasificación, más no de su capacidad financiera y organizacional salvo aquellas personas jurídicas extranjeras que terminen su año gravable en fecha distinta al 31 de diciembre y que deban actualizar su información, lo pueden realizar en cualquier momento.

Renovación: es el acto por medio del cual se prorroga la vigencia de la inscripción del RUP y sus efectos, únicamente se puede realizar entre el 1 de enero al quinto día hábil del mes de abril de cada año, de no realizarlo en estas fechas se cesarán sus efectos.

Cancelación: se puede realizar en cualquier época del año por parte del proponente a efecto de cancelar su registro.

Cambio de domicilio: En cualquier momento del año el proponente podrá solicitar sin costo el cambio de su domicilio, se debe tener en cuenta que se está matriculado o inscrito en el registro mercantil o de entidades sin ánimo de lucro deberá primero solicitar el cambio de domicilio de esté y una vez en firme se remitirá el expediente del RUP con toda la información a fin que se efectúe su inscripción de cambio de domicilio.

Referencias

1. Circular Externa 100-000015/20. (2020, 10 de diciembre). Superintendencia de Sociedades.
https://www.supersociedades.gov.co/nuestra_entidad/normatividad/normatividad_circulares/Circular_100-000015_de_10_de_diciembre_de_2020.pdf
2. Circular 002/16. (2016, 24 de noviembre). Diario Oficial No. 50067.
[file:///C:/Users/USUARIO/Downloads/Circular%20externa%200002%20de%202016%20de%20la%20SIC%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/USUARIO/Downloads/Circular%20externa%200002%20de%202016%20de%20la%20SIC%20(1).pdf)
3. Decreto 222 de 1983. (1983, 02 de febrero). Diario Oficial No. 36189.
<https://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=1049915>
4. Decreto 856 de 1994. (1994, 28 de abril). Diario Oficial No. 41336.
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=1370>
5. Decreto 92 de 1998. (1998, 13 de enero). Diario Oficial No. 43217.
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=7564>
6. Decreto 393 de 2002. (2002, 04 de marzo). Diario Oficial No. 44732.
<http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1088273>
7. Decreto 2474 de 2008. (2008, 07 de julio). Diario Oficial No. 47043.
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=31185>
8. Decreto 4881 del 2008. (2008, 31 de diciembre). Diario Oficial No. 47219.
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=34464>
9. Decreto 836 de 2009. (2009, 13 de marzo). Diario Oficial No. 47290.
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=35547>
10. Decreto 1520 del 2009. (2009, 30 de abril). Diario Oficial No. 46984.
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=38896>
11. Decreto 2247 de 2009. (2009, 16 de junio). Diario Oficial No. 47382.
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=36512>

