

NULIDAD DEL ACTO – Pérdida de firmeza – No impide que el juez examine su legalidad

Vale precisar que aunque el acto enjuiciado perdió vigencia al ser sustituido en su integridad por la Circular Externa Única expedida el 27 de diciembre de 2023, ello no impide adelantar el examen de que trata el medio control promovido ante los efectos que el mismo produjo, pues su escrutinio no está condicionado a la vigencia del acto, sino que se remonta a la verificación de sus elementos de origen en contraste con el ordenamiento jurídico en un examen de legalidad objetiva, como lo ha reiterado en múltiples ocasiones esta Corporación.

REGISTRO ÚNICO DE PROPONENTES – Función – Instrumento de acreditación de requisitos habilitantes en procesos de selección – Cámaras de Comercio – Verificación de requisitos

[...] con la expedición de la Ley 1150 de 2007 se derogó el art. 22 de la Ley 80 de 1993, y precisó que la función asignada al RUP es la de servir de instrumento de acreditación de los requisitos habilitantes en los procesos de selección que adelante el Estado. Esta gestión continuó a cargo de las Cámaras de Comercio, de forma que la actividad de la Administración quedaba circunscrita, en este escenario, a la verificación de esos requisitos bajo la fórmula pasa - no pasa, y a la aplicación de la regla de subsanabilidad. Lo anterior, con la mira puesta en que las entidades públicas se concentraran en los factores que otorgaban puntaje.

REGISTRO ÚNICO DE PROPONENTES – Función jurídica – Plena prueba

La función jurídica atribuida a este registro -el RUP- se concretó en certificar la información relacionada con la experiencia, capacidad jurídica, financiera y de organización del proponente y su clasificación; al punto que el legislador dotó a tal registro del carácter de "plena prueba de las circunstancias que en ella se hagan constar y que hayan sido verificadas por las Cámaras de Comercio"

REGISTRO ÚNICO DE PROPONENTES – Función administrativa descentralizada de las Cámaras de Comercio

Con la Ley 80 de 1993 (art. 22) se estableció el registro de proponentes como requisito previo de participación para los sujetos interesados en celebrar contratos con el Estado, con los objetivos descritos líneas atrás. Con esta mira, y bajo la autorización conferida en el art. 210 de la Carta Política -que reconoce el desempeño de funciones administrativas por particulares "en las condiciones que señale la ley"-, asignó a las Cámaras de Comercio esta función registral de carácter especial.

Al respecto, la Corte Constitucional mediante sentencia C-166 de 1995 señaló que tal encargo constituye el cumplimiento de una función administrativa descentralizada, de manera que el procedimiento establecido tiene naturaleza administrativa, al igual que los actos expedidos en su ejercicio.

Así que, desde su concepción, el legislador estableció un procedimiento administrativo de registro en el que hizo expreso reconocimiento de la categoría a la que se afiliaba el acto de inscripción, denominándolo "acto administrativo de la Cámara de Comercio", según dispuso el núm. 22.5 ib. Entonces, no debía quedar duda acerca de su naturaleza ni, por tanto, de su sometimiento a la disciplina del derecho público, en particular, en lo

relativo a las nociones, atributos y elementos de la teoría del acto administrativo, y bajo esta connotación quedaba sujeto a las disposiciones específicas que los regulan.

FIRMEZA DEL RUP – Efectos a partir de su firmeza – Procedimiento de inscripción del acto

Si bien el acto administrativo contiene la voluntad de la Administración emanada del ejercicio de la función administrativa –y la firmeza no se cataloga entre sus elementos de validez–, se tiene que esa característica determina el momento a partir del cual desata sus efectos y, por ende, apunta a la seguridad jurídica de la decisión según las reglas estipuladas en el procedimiento administrativo.

Al hilo de lo anterior, cobra sentido que el art. 6.3 ib., inciso segundo, iniciara su descripción normativa en el punto culminante que debía alcanzar la actuación administrativa, al señalar que, “[e]n firme la inscripción, cualquier persona podrá demandar su nulidad en desarrollo de la acción prevista en el Código Contencioso Administrativo”.

El criterio hasta aquí esbozado tiene la lógica que recoge la normativa vigente, pues como lo establece el multicitado art. 6 de la Ley 1150 de 2007, incluida la reforma introducida por el Decreto - Ley 019 de 2012, la función registral que desarrollan las Cámaras de Comercio en relación con el RUP concreta un procedimiento administrativo relativo a la inscripción en tal registro, como lo establece el art. 6.1 ib. al desarrollar el “proceso de inscripción en el Registro Único de Proponentes (RUP)”.

PROCESO DE INSCRIPCIÓN DEL RUP – Presentación de formulario – Revisión por parte de Cámara de Comercio – Impugnación - Firmeza

Al ser un proceso, se habla de pasos o fases secuenciales y concatenadas que se surten para la obtención de un resultado. Y, el caso de la inscripción entraña las siguientes etapas de formación: i) presentación del formulario de solicitud de registro junto con el anexo de la documentación expresamente indicada en el ordenamiento jurídico, ante la Cámara de Comercio del domicilio del interesado, ii) la Cámara de Comercio revisa dicha información y si encuentra que esta es coherente y veraz, publica en el RUES el certificado de inicio del proceso de registro del respectivo oferente, iii) este acto puede ser impugnado durante un término de 10 días por cualquier interesado, iv) una vez resuelta la impugnación, o en caso de que el anterior término venza sin objeción alguna, se entiende finalizada la etapa de inscripción en el RUP, pues adquiere firmeza el estudio de los requisitos habilitantes efectuado por la institución en que se delegó dicha función.

INSCRIPCIÓN EN EL RUP – Efectos de impugnación – Firmeza del RUP – Aplicación de la Ley 1437 de 2011 – Remisión artículo 77 del EGCAP

[...] Sin regla especial en el EGCAP relacionada con los efectos de la impugnación y la firmeza del acto, se impone acudir a lo preceptuado en el artículo 77 de dicho estatuto, según el cual, las normas que rigen los procedimientos y actuaciones en la función administrativa son aplicables a las actuaciones contractuales en cuanto sean compatibles con la finalidad y principios de dicha Ley. Es así como, es aplicable lo dispuesto en el inciso final del art. 2 de la Ley 1437 de 2011 que establece: “(...) sin perjuicio de los procedimientos regulados en leyes especiales. En lo no previsto en los mismos se aplicarán las disposiciones de este Código”. En este sentido, dado que la incorporación en el registro de la información que es allegada por el proponente se realiza por virtud

de un acto administrativo de carácter registral, se debe dar aplicación al artículo 70 del CPACA; igual ocurre en relación con el art. 79 ib. que prevé que los recursos en sede administrativa se conceden.

Lo anterior se afianza en la inalterada condición de acto administrativo de la que gozan los actos registrales, en este caso el de inscripción y, como tal, solo desata su eficacia real en los términos que prevén las normas fijadas en el procedimiento administrativo. Se itera, por precisión, que en tratándose del *proceso de inscripción* en el RUP su recorrido únicamente culmina cuando esté en firme, ya sea porque fue resuelta la impugnación, o por vencimiento del término sin interponer el recurso; de manera que, siendo un solo procedimiento, no es posible a la luz de la normativa aplicable escindir de este trámite administrativo la firmeza de la respectiva decisión, pues es parte de una actuación indivisible y única.

[...] el proceso de inscripción alberga entre sus etapas la fase de impugnación, y concluye con la firmeza de dicho acto administrativo, en los términos explicados [...] no hay lugar a diferenciar entre el acto material de presentar una solicitud de inscripción y la forma llegar a esa inscripción, pues al que se refiere la ley es al segundo, que es producto de una actuación administrativa que inicia por lo primero, pero que exige una manifestación de voluntad, en este caso, de un ente gremial de naturaleza privada dotado de funciones administrativas de tipo registral.

REGISTRO UNICO DE PROPONENTES - Función jurídica – Mecanismo para evitar selección subjetiva de las ofertas – Garantiza participación

[...] la función jurídica atribuida al RUP, al ser creado, principalmente, como mecanismo para evitar la selección subjetiva de las ofertas, garantiza la participación de proponentes que cuenten con las condiciones básicas para cumplir el negocio jurídico al que aspiran, y atenúa el riesgo de actos de corrupción en la suscripción de contratos estatales, siendo el estudio documental encargado a la Cámara de Comercio el que permite al Estado definir los mejores oferentes. Por ello, la inscripción solo se entenderá debidamente surtida cuando adquiera firmeza el acto que lo declara.

REGISTRO UNICO DE PROPONENTES – Plena prueba – Sin firmeza se torna inestable

[...] el RUP se constituye en la prueba de la información que en éste conste, lo que implica que sin haber finalizado el proceso de estudio e impugnación del registro inicial efectuado por las Cámaras de Comercio, y sin que haya cobrado firmeza la información que allí reposa, este se torna inestable y carente del grado de certidumbre que la ley exige, de cara a las finalidades públicas perseguidas; por manera que, con una interpretación como la que pregona el actor, el RUP perdería la función normativa de ser plena prueba de los requisitos habilitantes del oferente.

[...] la inscripción en el RUP, así como su renovación, tendrán validez y podrán considerarse presentadas en debida forma, cuando dichos actos estén en firme y con ello, constituirán plena prueba de lo que en ellas aparece reflejado.

PRECEDENTE JUDICIAL – Aquellas que tienen una regla o subregla de derecho – Sirve para fallar casos con supuestos fácticos similares – Seguridad jurídica

La Sala empieza por precisar que no toda sentencia de una Alta corte es considerada precedente judicial [...] debe indicarse que únicamente ostentan la categoría de precedente aquellas que establezcan una regla o subregla de derecho cuya ratio decidendi debe servir para fallar casos con supuestos fácticos similares o análogos. Lo anterior con el fin de garantizar el principio de igualdad ante la ley, así como coherencia y seguridad jurídica en la aplicación del sistema normativo ante casos que comparten un tertium comparationis o característica de comparación de cara a un mismo problema jurídico a resolver.

[...] La Corte Constitucional ha explicado sobre el precedente, que se trata de “aquella sentencia o conjunto de sentencias que presentan similitudes con un caso nuevo objeto de escrutinio en materia de (i) patrones fácticos y (ii) problemas jurídicos, y en las que en su ratio decidendi se ha fijado una regla para resolver la controversia, que sirve también para solucionar el nuevo caso”; esta Sala ha aplicado el precedente a sus decisiones, en tal dirección, conforme a la noción así descartada.



**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN TERCERA
SUBSECCIÓN A**

Consejero ponente: JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ

Bogotá, D.C., primero (01) de septiembre de dos mil veinticinco (2025)

Expediente: 11001032600020230009400 (69.959)
Demandante: Álvaro Mejía Mejía
Demandado: Agencia Nacional de Contratación Pública
 Colombia Compra Eficiente
Medio de control: Nulidad (Artículo 137 del CPACA)
Asunto: Sentencia de única instancia

Surtido el trámite de ley, sin que se observe causal de nulidad que invalide lo actuado, procede la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado a decidir el medio de control promovido por el señor Álvaro Mejía Mejía contra la Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente (en adelante, la Agencia, CCE, o simplemente Colombia Compra Eficiente), con el fin de que se declare la nulidad parcial del artículo 12.2. de la Circular Externa Única del 15 de julio de 2022 de CCE.

I. ANTECEDENTES

La demanda

1. Presentada el 6 de junio de 2023¹, la demanda planteó las siguientes pretensiones (transcripción literal):

“1. Que es nula parcialmente la Circular Externa Única, expedida por la Agencia de Contratación Pública COLOMBIA COMPRA EFICIENTE, Código: CCE-EICP-MA-06 Versión: 02 del 15 de julio de 2022, el (sic) cual fue publicada por esa Entidad (sic) en su página web, www.colombiacompra.gov.co/es/colombia-compra-eficiente, el día 19 de julio de 2022, específicamente un apartado del numeral 12.2. Inscripción en el RUP, donde se dice: ‘Por tanto, cuando esta exigencia no se cumple, por no existir o por no producir efectos mientras carece de firmeza, impide que las personas puedan participar válidamente en procedimientos de selección. Así las cosas, la firmeza del RUP es una condición de ejecutoriedad para consolidar los efectos del acto administrativo de inscripción. En tal sentido, la inscripción debe estar en firme antes del cierre del proceso’.

2. Una vez ejecutoriada la sentencia que le ponga fin a la presente acción, se comunique a la autoridad administrativa que profirió el acto, para los efectos legales consiguientes.”

2. En el concepto de la violación formuló como único cargo el “*Quebrantamiento de las normas en que debería fundarse*”, bajo dos argumentos. De un lado, señaló que al exigir la *firmeza* del RUP para participar en procesos de selección del Estado, se vulnera el art. 6 de la Ley 1150 de 2007 y el artículo 2.2.1.1.1.5.1. del Decreto 1082 de 2015, en los que sólo se exige su *inscripción*. De otro, afirmó que el Consejo de Estado en una sentencia del año 2021 descartó el requisito de exigir tal firmeza del

¹ Índice 2 del aplicativo SAMAI.

RUP, bastando la inscripción, de manera que CCE incurre en desconocimiento de un precedente jurisprudencial.

Contestación de la demanda²

3. CCE se opuso a las pretensiones. Fundamentó la legalidad de la disposición censurada, bajo los siguientes argumentos:

(i) *“Cumplimiento de los deberes propios”*. En calidad de ente rector en materia de contratación estatal, a través de la Circular Externa Única de 2022 (en adelante la *Circular*) dio aplicación al art. 6 de la Ley 1150 de 2007 y al Decreto 1082 de 2015, estableciendo los lineamientos relativos a la firmeza de la inscripción en el RUP.

(ii) *“Ausencia de violación de norma superior”*. Dado que el RUP es plena prueba de la información que contiene, sólo al adquirir firmeza puede ser valorado en sede de habilitación. Ello explica que cuando se hace el trámite de su renovación, como lo ha reconocido el Consejo de Estado, el registro del periodo anterior permite habilitar al proponente mientras se encuentre en firme. De aceptar la tesis del actor, se corre el riesgo de adjudicar contratos a proponentes sin capacidad.

(iii) *“Inexistencia de precedente judicial”*. El fallo proferido por la Subsección B de la Sección Tercera del Consejo de Estado, no constituye precedente jurisprudencial según los artículos 270 y 271 del CPACA, sumado a que hay decisiones de otras subsecciones que discrepan de tal postura³.

4. Al descorrer el traslado de las excepciones⁴, el actor señaló que la nulidad planteada no versa sobre un problema de competencia de la entidad y que cualquier argumento al respecto es impertinente. Respecto a la vulneración de las normas invocadas, indicó que se trata de una diferencia interpretativa entre las partes. Adujo que CCE confunde las sentencias de unificación con el precedente judicial, pues si bien hay decisiones disímiles a la adoptada en el citado fallo, éstas no han entendido de manera correcta los conceptos de vigencia y de firmeza del RUP⁵.

Adecuación del trámite procesal

5. Con proveído del 7 de noviembre de 2023, se adecuó el presente trámite al de sentencia anticipada⁶. No hubo solicitudes probatorias, salvo la circular demandada que fue aportada al proceso. Se efectuó la fijación del litigio y se ordenó prescindir de la audiencia inicial.

Alegatos de conclusión y concepto del Ministerio Público⁷

² Visible índice 20 de Samai.

³ Cita original: *“Radicación número 25000-23-36-000-2015-02571-02 (59432). C.P: Marta Nubia Velásquez Rico y del 22 de octubre de 2021. Radicación: 25000233600020150243101 (59.925). C.P; José Roberto Sáchica Méndez”*

⁴ Índices 21 y 25 de SAMAI.

⁵ Reiteró que la vigencia del RUP se genera cuando la Cámara de Comercio publica el acto de inscripción, renovación o actualización del registro; la firmeza se adquiere cuando transcurren 10 días siguientes a dicha publicación sin que se interpongan recursos, o cuando éstos se resuelven, como lo señala la sentencia que se alega desconocida por CCE.

⁶ Índice 38 de Samai.

⁷ Índice 43 de Samai. Mediante auto del 11 de diciembre de 2023 se corrió el traslado de esta etapa procesal.

6. El actor⁸ y CCE⁹ reiteraron los argumentos planteados en sus intervenciones.
7. El Ministerio Público¹⁰ pidió negar las pretensiones de la demanda. Indicó que la firmeza de la inscripción en el RUP es condición sustancial para celebrar un contrato con el Estado, sin que sea necesario que el legislador lo establezca expresamente. Además, en relación con el precedente judicial invocado, el cargo carece de sustento bajo el art. 270 del CPACA y existen posiciones diversas entre las subsecciones de la Sección Tercera del Consejo de Estado.

II. CONSIDERACIONES

Jurisdicción y competencia

8. Atendiendo a la naturaleza pública de CCE¹¹, la controversia que ocupa la atención de la Sala es de conocimiento de esta jurisdicción en los términos del artículo 104 del CPACA.
9. A su turno, corresponde a la Sala conocer en única instancia la presente demanda de nulidad, de conformidad con lo dispuesto en el art. 149.1 de la Ley 1437 de 2011¹² y el artículo 13 del Acuerdo 80 de 2019 de la Sala Plena de esta Corporación¹³.
10. Lo anterior por tratarse de un acto expedido por una entidad del orden nacional, la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente, que de acuerdo con el art. 1º del Decreto Ley 4170 de 2011 es una unidad administrativa especial, descentralizada, perteneciente a la rama ejecutiva y adscrita al Departamento Nacional de Planeación, así que esta Corporación está habilitada para resolver el juicio de legalidad propuesto.
11. Vale precisar que aunque el acto enjuiciado perdió vigencia al ser sustituido en su integridad por la Circular Externa Única expedida el 27 de diciembre de 2023¹⁴, ello no impide adelantar el examen de que trata el medio control promovido ante los efectos que el mismo produjo, pues su escrutinio no está condicionado a la vigencia del acto, sino que se remonta a la verificación de sus elementos de origen en

⁸ Índice 45 de Samai.

⁹ Índice 52 de Samai.

¹⁰ Índice 53 de Samai.

¹¹ "Artículo 1o. CREACIÓN DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL AGENCIA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA –COLOMBIA COMPRA EFICIENTE– Créase la Unidad Administrativa Especial denominada Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente–, como una entidad descentralizada de la Rama Ejecutiva del orden nacional, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa y financiera, adscrita al Departamento Nacional de Planeación".

¹² "ARTÍCULO 149. COMPETENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO EN ÚNICA INSTANCIA.

El Consejo de Estado, en Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, por intermedio de sus Secciones, Subsecciones o Salas especiales, con arreglo a la distribución de trabajo que la Sala disponga, conocerá en única instancia de los siguientes asuntos:

1. De los de nulidad de los actos administrativos expedidos por las autoridades del orden nacional (...).

¹³ "ARTÍCULO 13.- DISTRIBUCIÓN DE LOS PROCESOS ENTRE LAS SECCIONES. (...)

Sección Tercera: 1. Los procesos de simple nulidad de actos administrativos que versen sobre asuntos agrarios, contractuales, mineros y petroleros (...)"

¹⁴ Circular identificada con el Código CCE-EICP-MA-06, publicada por CCE, en la que expresamente se indicó: "esta sustituye íntegramente la anterior Circular Externa Única que incluía las actualizaciones de la versión 02 de 15 de julio de 2022, la cual queda sin efectos" (pág. 5). Disponible en el siguiente enlace: https://www.colombiacompra.gov.co/wp-content/uploads/2024/08/circular_externa_unica_version_3_vf49.pdf

contraste con el ordenamiento jurídico en un examen de legalidad objetiva, como lo ha reiterado en múltiples ocasiones esta Corporación¹⁵.

El medio de control instaurado y su objeto

12. El artículo 137 del CPACA¹⁶ habilita a toda persona a solicitar la nulidad de los actos administrativos de carácter general –y excepcionalmente algunos de carácter particular– bajo el común e invariable denominador de que el objeto de la censura debe corresponder a un *acto administrativo*, es decir, a una expresión de voluntad de la Administración capaz de crear, modificar, o extinguir una situación jurídica.

13. Con esta perspectiva la ley procesal incluyó a las circulares como destinatarias del control objetivo de legalidad previsto en el art. 137 citado, para explicitar que cuando esas manifestaciones ostentan la naturaleza de actos administrativos¹⁷ son susceptibles de examen por esta jurisdicción.

14. En el caso concreto, la Circular demandada tiene la naturaleza de un acto administrativo de carácter general expedido por Colombia Compra Eficiente, entidad que, en ejercicio de su función de *“desarrollar, implementar y difundir las ... normas, instrumentos y herramientas que faciliten las compras y contratación pública del Estado”* (art. 3.2 del Decreto Ley 4170 de 2011), y *“expedir circulares externas en materia de compras y contratación pública”* (art. 5 ib.) emitió el lineamiento discutido en el que indicó que la inscripción en el RUP debía estar en firme para tener por cumplido este requisito, según el art. 6 de la Ley 1150 de 2007 y sus normas reglamentarias.

15. Al obrar como guía de la actividad de los partícipes en los procesos de contratación estatal, con proyección general, impersonal y abstracta y, además, decantarse por una tesis diversa a la indicada en el precedente judicial formulado en la censura, se impone examinar si dicha exigencia es conforme a la ley, o si excede el ámbito normativo que le sirve de fundamento. Conforme a esta precisión la Sala se propone avanzar en el análisis del medio de control instaurado.

Acto cuya legalidad se cuestiona

16. Se trata del aparte contenido en el numeral 12.2. de la Circular Externa Única CCE-EICP-MA-06 Versión 02, proferida por CCE el 15 de julio de 2022 que, en relación con la inscripción en el RUP, indicaba que *“... cuando esta exigencia no se cumple, por no existir o por no producir efectos mientras carece de firmeza, impide que las personas puedan participar válidamente en procedimientos de selección.*

¹⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 23 de abril de 2021, radicación 11001032600020160001700 (56.307) M.P. José Roberto SÁCHICA Méndez.

¹⁶ *“ARTÍCULO 137. NULIDAD. Toda persona podrá solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos de carácter general.*

Procederá cuando hayan sido expedidos con infracción de las normas en que deberían fundarse, o sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió.

También puede pedirse que se declare la nulidad de las circulares de servicio y de los actos de certificación y registro.

Excepcionalmente podrá pedirse la nulidad de actos administrativos de contenido particular en los siguientes casos: (...).”

¹⁷ Recientemente esta Subsección confirmó tal entendimiento. Ver sentencia del 21 de marzo de 2025, rad. 11001032600020220019000 (69162) C.P. María Adriana Marín.

Así las cosas, la firmeza del RUP es una condición de ejecutoriedad para consolidar los efectos del acto administrativo de inscripción. En tal sentido, la inscripción debe estar en firme antes del cierre del proceso”.

Fundamentos de la censura

17. Son dos los cuestionamientos que sustentan el cargo de ilegalidad propuesto: (i) violación de los arts. 6 de la Ley 1150 de 2007 y 2.2.1.1.1.5.1. del Decreto 1082 de 2015, y (ii) desconocimiento del precedente contenido en la sentencia del 2 de junio de 2021, proferida por la Subsección B de la Sección Tercera del Consejo de Estado, rad. 60.796.

18. Señaló el actor que el fragmento de la Circular que es demandado, al exigir la inscripción en firme en el RUP a todo proponente contraviene las citadas normas, pues de su lectura y conforme a la sentencia aducida como precedente sólo se requiere la *inscripción* vigente en el referido registro, no su firmeza.

19. Sostuvo que el fallo del 2 de junio de 2021 ya analizó las normas relativas al Registro Único de Proponentes, indicando que: (i) su vigencia se materializa con la publicación del acto de inscripción que hacen las Cámaras de Comercio una vez se verifica la documentación entregada con la solicitud; y (ii) la firmeza de tal inscripción corresponde a otro fenómeno, y éste ocurre transcurridos 10 días desde la publicación del acto respectivo, o al ser resueltas las impugnaciones que lleguen a formularse; indicó que el precedente judicial fue claro en señalar que la ley únicamente exigió la vigencia de la inscripción, o el inicio del trámite de renovación, como requisito para participar en procesos de selección del Estado.

20. CCE se opuso a tales reproches. Afirmó que la inscripción en el RUP como requisito habilitante implica la firmeza del registro, pues sólo así es plena prueba de las calidades habilitantes de los oferentes, necesarias para cumplir el deber de selección objetiva, sin que el citado fallo constituya precedente judicial.

Análisis de la Sala

21. Para desatar la controversia *sub examine*, la Sala analizará el origen y antecedentes de las normas relativas al RUP, luego de lo cual, determinará si bajo la normatividad vigente a la expedición de la Circular, por corresponder al referente temporal del juicio de legalidad, el requisito exigido por el legislador respecto de este registro se cumple sólo con la inscripción del proponente, o si se requiere que este acto adquiera firmeza.

Antecedentes del registro de proponentes

22. La necesidad de contar con instrumentos que ofrecieran a la Administración herramientas para seleccionar objetivamente a sus contratistas se gestó con anterioridad a la expedición de la Ley 80 de 1993.

23. En vigencia del Decreto Ley 222 de 1983, cada entidad estatal contaba con su propio registro de proponentes al que debían inscribirse los interesados en contratar con el Estado, trámite conforme al cual el jefe de la respectiva institución¹⁸ estudiaba la documentación y determinaba la clase y grupo al que quedaba inscrito el oferente.

24. Ese instrumento fue reglamentado en los arts. 1 a 15 del Decreto 1522 de 1983¹⁹ en el que, entre otros aspectos, se definió un listado de contratos que requerían de tal inscripción, y se indicó la información básica que se debía solicitar.

25. Dos falencias principales afectaron dicho mecanismo. La primera, relacionada con la fragmentación de la función de registro de proponentes en todas las entidades públicas, generando altos costos de gestión documental. La segunda, tenía que ver con el papel del Estado, pues cada entidad definía los documentos, hacía su calificación y llevaba a cabo la inscripción de proponentes, luego de lo cual, adelantaba el proceso de selección efectuando la adjudicación del contrato, lo que dio lugar al ejercicio de prácticas ilegales, como se pasa a explicar²⁰.

Creación del RUP

26. Da cuenta la exposición de motivos de la Ley 80 de 1993, que la creación del RUP hizo parte de un conjunto de medidas adoptadas para eliminar los focos de corrupción generados en la contratación pública de la época²¹; en ese momento, ante la reciente expedición de la Constitución Política de 1991, el esfuerzo legislativo avanzó para contrarrestar tales fenómenos, al amparo de los postulados del modelo social y económico adoptado.

27. Para corregir tal dispersión de registros, el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública creó el denominado “Registro Único de Proponentes”, instrumento que buscó simplificar aquel trámite a través de la definición de un procedimiento general y transversal a la contratación estatal que estaba a cargo de las Cámaras de Comercio²².

¹⁸ “Artículo 44. DEL REGISTRO DE PROPONENTES. 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.

La solicitud de inscripción se hará mediante diligenciamiento del formulario que preparará y distribuirá la entidad contratante.

En dicho formulario deberán constar de manera clara y precisa las pruebas, datos o informaciones de carácter general o especial que se soliciten, así como las distintas clases o grupos que integran el registro.

El jefe de la entidad, mediante resolución motivada establecerá la oportunidad en que pueda hacerse la presentación de los documentos anteriores.

Con base en los formularios y documentaciones que se vayan presentando, el funcionario o funcionarios designados para tal efecto por el jefe de la entidad, procederán a elaborar un estudio con miras a determinar la calificación y clasificación del solicitante (...).”

¹⁹ “Por el cual se dictan normas sobre registro de proponentes y concurso de méritos”.

²⁰ La exposición de motivos de la Ley 80 de 1993, señaló que “Con el propósito de unificar procedimientos y simplificar trámites, el proyecto en su artículo 22 establece que quienes aspiren a celebrar contratos con entidades estatales, se inscribirán en un único registro de proponentes que será llevado por las cámaras de comercio. Se busca con tal medida subsanar las consecuencias que se derivan de la variedad hoy imperante en cuanto concierne al registro”. Gaceta del congreso No. 75, septiembre 23 de 1992, p. 9 y 16.

²¹ Gaceta del congreso No. 75, septiembre 23 de 1992, p. 9.

²² En la referida exposición de motivos se indicó:

“10. Registro de proponentes

28. En sus motivaciones, el legislador señaló que las entidades contratantes al adelantar procesos de selección debían tener en cuenta únicamente los datos que las Cámaras de Comercio certificaran, pues una información completa y verificada por un sujeto imparcial ofrecía respaldo de fiabilidad y transparencia:

“Como consecuencia de lo anotado, la información contenida en el registro deberá ser lo más completa posible respecto del futuro contratista, en orden a que la calificación de la persona inscrita se realice únicamente con base en los datos e informaciones que consten en la certificación que expida la Cámara de Comercio. (...) Con la fórmula adoptada se evita uno de los focos de mayor corrupción que en materia de contratación se presenta. En efecto, la calificación general y previa al proceso de selección que de los proponentes se hace no ha producido consecuencias positivas para la rectitud de la selección ...

El alcance conferido al registro por la disposición comentada proporcionará, sin duda, mayor agilidad, organización y veracidad en los procedimientos, lo que refuerza el propósito general del proyecto en cuanto busca convertirse en un estatuto que garantice la diáfana, eficaz, responsable y oportuna gestión de la administración pública”²³.

29. Con tal designio, el art. 22 de la Ley 80 de 1993 creó el RUP²⁴, en los siguientes términos:

“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 (...)”.

30. La relevancia de este instrumento se proyectó en el catálogo de medidas incorporadas en la citada disposición; en ellas, se definió el procedimiento de inscripción, así como su obligatoriedad y carácter público²⁵.

31. Además, en el art. 22.5 ib., se precisó que cualquier persona inconforme con la calificación y clasificación de los inscritos podía impugnar dicha decisión²⁶ siempre que prestara caución bancaria o de compañía de seguros para garantizar los perjuicios que se pudieran ocasionar al inscrito –a menos que la entidad pública fuese la impugnante²⁷– y señaló que *“el acto administrativo de la Cámara de Comercio que decida la impugnación podrá ser objeto del recurso de reposición y*

Con el propósito de unificar procedimientos y simplificar trámites, el proyecto en su artículo 22 establece que quienes aspiren a celebrar contratos con entidades estatales, se inscribirán en un único registro de proponentes que será llevado por las cámaras de comercio. Se busca con tal medida subsanar las consecuencias que se derivan de la variedad hoy imperante en cuanto concierne al registro.

Las Cámaras de comercio han demostrado ser entes preparados y eficientes que, por tanto, garantizan la bondad y beneficios de la disposición. Si bien el registro de proponentes ha constituido por regla general un requisito previo para la contratación, el proyecto lo exige únicamente respecto de contratos de obra, consultoría, compraventa y suministro de bienes muebles y prestación de servicios”. Idem. p. 16.

²³ Ídem.

²⁴ Su contenido mínimo sería, conforme a la exposición de motivos: i) la existencia y representación del interesado, ii) todos los hechos necesarios para establecer un adecuado conocimiento acerca de las condiciones de idoneidad técnica y financiera del proponente, y iii) la información que pudiera ser útil al proceso de selección, como los contratos ejecutados, cuantía, plazo, sanciones impuestas y término de duración.

²⁵ Artículo 22. 7: *“El registro de proponentes será público y por tanto cualquier persona puede solicitar que se le expidan certificaciones sobre las inscripciones, calificaciones y clasificaciones que contenga.”*

²⁶ *“Artículo 13°. Requisitos de las impugnaciones presentadas por particulares. Para hacer uso de la facultad prevista en el artículo 22.5 de la Ley 80 de 1993 el inconforme deberá allegar ...:*

a. Memorial en el que se indique el motivo de la inconformidad (...)

b. Las pruebas que el impugnante pretenda hacer valer para demostrar las irregularidades;

c. Caución bancaria o de compañía de seguros a favor del inscrito (...), y

d. Acreditar el pago de la tarifa de impugnación que sea fijada por el Gobierno Nacional”.

²⁷ *“Artículo 14°. Impugnaciones presentadas por entidades estatales. Para cumplir con el deber de que trata el artículo 22.5 de la Ley 80 de 1993, los representantes de las entidades estatales deberán allegar a la Cámara de Comercio correspondiente:*

a. Memorial en el que se indique la irregularidad o grave inconsistencia, debidamente justificada, en original y dos copias;

b. Las pruebas que se pretendan hacer valer para demostrar la irregularidad o la grave inconsistencia”.

de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho en los términos del Código Contencioso Administrativo”, constituyendo así un procedimiento administrativo en la materia.

32. La misma disposición, encargó al Gobierno nacional de regular lo atinente a la impugnación de la calificación y clasificación de los inscritos en dicho registro, y con ese fin fue expedido el Decreto 856 de 1994. Esta norma reglamentó la oportunidad y forma de controvertir tal determinación, y señaló sus efectos:

“Artículo 15º. “Efectos de la impugnación. La sola impugnación no bastará para enervar la clasificación o calificación del inscrito. Esto sólo podrá suceder cuando la decisión administrativa de la Cámara de Comercio se encuentre en firme”.

33. Posteriormente, con la expedición de la Ley 1150 de 2007²⁸ se derogó el art. 22 de la Ley 80 de 1993²⁹, y precisó que la función asignada al RUP³⁰ es la de servir de instrumento de acreditación de los requisitos habilitantes en los procesos de selección que adelanta el Estado³¹. Esta gestión continuó a cargo de las Cámaras de Comercio, de forma que la actividad de la Administración quedaba circunscrita, en este escenario, a la *verificación* de esos requisitos bajo la fórmula *pasa - no pasa*³², y a la aplicación de la regla de subsanabilidad. Lo anterior, con la mira puesta en que las entidades públicas se concentraran en los factores que otorgaban puntaje.

34. La función jurídica atribuida a este registro -el RUP- se concretó en certificar la información relacionada con la experiencia, capacidad jurídica, financiera y de organización del proponente y su clasificación; al punto que el legislador dotó a tal

²⁸ El Gobierno Nacional explicó en los antecedentes legislativos que esta reforma estaba dirigida, entre otros propósitos, a generar condiciones más eficaces de acreditación de experiencia y capacidad del proponente sin la innumerable copia de certificaciones, contratos, anexos y explicaciones; así como a combatir el direccionamiento de los procesos de selección pues, aun cuando se habían dado unos primeros pasos para ello, al no haber operado debidamente el RUP, dando énfasis a dicha herramienta, se buscaba poner límite al amplio margen de maniobra de la Administración que se inclinaba a introducir las condiciones del proponente en el objeto y factores de evaluación, así como a interpretar su cumplimiento; práctica nociva que en su momento, se conoció coloquialmente bajo la expresión, de “pliegos a la medida”. Así, en clave de robustecer principios tales como los de eficiencia, selección objetiva, igualdad y transparencia en la selección de contratistas, se promovió la consolidación de un solo registro en el cual la actividad de la Administración, en relación con los requisitos habilitantes, se limitaba a verificar su acreditación bajo la fórmula *pasa - no pasa*. Gaceta del Congreso 458 del 1 de agosto de 2005. Es así como, esta Ley derogó el referido artículo 22 de la Ley 80 de 1993 y dispuso de forma expresa, en el artículo 6 -norma transgredida según el demandante- una regla de excepción a tal registro, indicando los casos en que éste no se requiere, así: contratación directa, contratos para la prestación de servicios de salud, contratos de mínima cuantía, 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 y 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 tipo; casos en los cuales las entidades están encargadas de verificar directamente los requisitos habilitantes de los proponentes.

Respecto a la inscripción en el RUP, se reiteró en términos generales lo referente al proceso a surtir, denotándose una vez más que la solicitud de ingreso al registro, no es más que el primer paso de una cadena de actos que deben surtir para que se haga la verificación de la información allegada por los proponentes para poder ser habilitados y contratar con el Estado.

²⁹ El art. 32 de la Ley 1150 de 2007 hizo expresa su derogatoria.

³⁰ Los antecedentes legislativos resaltan que el propósito de esta reforma se orientó a generar requisitos de acreditación de experiencia y capacidad del proponente sin la innumerable copia de certificaciones y contratos que aún se presentaba en la selección de contratistas, y también a combatir su direccionamiento.

³¹ Excepto los asuntos que la misma ley excluyó de tal registro en el inciso segundo del art. 6 ib.

³² La exposición de motivos indicó: *“Piedra angular de la apuesta que hace el proyecto por la obtención de los objetivos concurrentes de eficiencia y transparencia se encuentra en la reformulación del contenido del deber de selección objetiva con el objeto de que la evaluación de las ofertas se concentre en los aspectos técnicos y económicos, de forma que las condiciones del proponente (capacidad administrativa, operacional, financiera y experiencia) no sean objeto de evaluación, sino de verificación de cumplimiento; es decir, se conviertan en requisitos de habilitación para participar en el proceso (pasa, no pasa) y en consecuencia la evaluación de las ofertas se concentre en los aspectos técnicos y económicos. Esta separación de las condiciones del proponente 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 ...”* Gaceta del Congreso 458 del 1 de agosto de 2005.

registro del carácter de *“plena prueba de las circunstancias que en ella se hagan constar y que hayan sido verificadas por las Cámaras de Comercio”*³³.

³⁵. Esta regulación implicó avances significativos en la implementación del RUP; sin embargo, tanto las normas relacionadas con su entrada en vigor³⁴, como las numerosas medidas reglamentarias que lo desarrollaron, se enfrentaron a problemas que afectaron el fin y el establecimiento de este registro³⁵. Sólo en el año 2009 se superó³⁶ la posibilidad de que las entidades públicas realizaran la revisión documental directa de la información objeto del RUP, fijando excepciones encaminadas a aquellos casos en que fuesen requeridos datos adicionales.

³⁶. El Decreto Ley 019 de 2012³⁷ subrogó el art. 6 de la Ley 1150 de 2007, y estableció el término de diez días para impugnar los actos de registro, al cabo del cual la inscripción cobraría firmeza y podría ser objeto de demanda en sede contencioso-administrativa. Al respecto, el citado Decreto Ley dispuso lo siguiente:

“ARTÍCULO 221. De la verificación de las condiciones de los proponentes. El artículo 6 de la Ley 1150 de 2007, quedará así:

³³ Inciso 5 del art. 6 de la Ley 1150 ib.

³⁴ El art. 6 de la Ley 1150 de 2007 entró en vigor el 16 de enero de 2009, 18 meses después de su expedición, como fue dispuesto en el art. 33 de dicha normatividad.

³⁵ Una sinopsis de las normas reglamentarias en esta materia puede ilustrar su evolución normativa:

DECRETO	DISPOSICIONES
Decreto 066 de 2008, por el cual se reglamentó parcialmente la Ley 1150 de 2007	Sobre la obligatoriedad de inscripción en el RUP, mientras entraba a regir el art. 6 de la Ley 1150 de 2007, estableció lo siguiente: <i>“... verificación de requisitos habilitantes. De conformidad con lo señalado en el parágrafo 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° íbidem, 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”</i> .
Decreto 2474 de 2008, que reglamentó parcialmente las Leyes 80 de 1993 y 1150 de 2007	En el art. 11 (con la misma redacción del anterior Decreto) extendió el término que facultaba a las entidades para la verificación de la información de los proponentes. El Consejo de Estado en sentencia del 14 de abril de 2014, rad.1100103260002008-0010100 (36054) declaró la nulidad de la expresión: <i>“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”</i>
Decreto 4881 de 2008, con el cual derogó el Decreto 856 de 1994 a partir de 1 de julio de 2009	Hizo una definición taxativa de múltiples conceptos como: la calificación, capacidad residual, experiencia probable, entre otros. En los arts. 44 y ss. reglamentó lo atinente a la impugnación del RUP y reiteró que el este registro contenía la información atinente a su inscripción, renovación, actualización, cancelación o revocación.
Decreto 836 de 2009	Modificó parcialmente el Decreto 4881 de 2008. Señaló que las entidades no podían pedir información verificada por las cámaras de comercio y que contara en el RUP, limitándose a solicitar aquella que no conste en dicho registro.
Decreto 2247 de 2009	Modificó parcialmente el Decreto 4881 de 2008, en cuanto a la inscripción en el RUP durante su régimen de transición. Fijó reglas sobre la vigencia de las inscripciones previas y aquellas que se surtirían desde su expedición.
Decreto 1464 de 2010 - vigente hasta el 31 de agosto de 2012.	Derogó los Decretos 4881 de 2008, 836 y 2247 de 2009, entre otros. En el inciso 3 del art. 3, insistió en que las entidades perdieron la facultad de solicitar información verificada en el RUP, pues éste obraba como plena prueba. Entre otros aspectos, señaló que quienes se encontraban inscritos en el RUP al 31 de marzo de 2009, que solicitaron su nueva inscripción en el RUP hasta el 15 de diciembre de 2009, y la misma aún no estaba en firme, podían presentar el certificado expedido en vigencia del RUP que tenían vigente a 31 de marzo de 2009. Correspondía en este caso a la entidad contratante verificar directamente las condiciones del proponente y solicitar la información respectiva.
Decreto 734 de 2012	Entre otras medidas, para el caso en estudio, se destacan i) se añadió al registro la información relativa al tamaño empresarial, ii) inclusión de más indicadores financieros en cuanto a capacidad de organización técnica (personal vinculado) y operacional (ingresos brutos operacionales), iii) se permitió acreditar hasta diez contratos ejecutados a fin de certificar experiencia, iv) se certificarían todos los contratos adjudicados y ejecutados, así como los que se encontraban en ejecución, previamente reportados por las entidades estatales, entre otros.

³⁶ En múltiples decretos, y hasta el año 2009, se admitió que las entidades contratantes mantuvieran la función de revisión de los documentos de los oferentes, mientras se terminaba de regular dicha herramienta; con la precisión que el art. 6 de la Ley 1150 de 2007 entró en vigencia hasta el 16 de enero de 2009. Véase sobre el particular los Decretos 006, 2474 y 4881 de 2008, 836 y 2247 de 2009.

³⁷ *“Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública”*.

ARTÍCULO 6. De la verificación de las condiciones de los proponentes.

(...)

6.3. De la impugnación de la inscripción en el Registro Único de Proponentes (RUP). Realizada la verificación a que se refiere el numeral 6.1 del presente artículo, la Cámara publicará el acto de inscripción, contra el cual cualquier persona podrá interponer recurso de reposición ante la respectiva Cámara de Comercio, durante los diez (10) días hábiles siguientes a la publicación, sin que para ello requiera demostrar interés alguno. Para que la impugnación sea admisible deberá prestarse caución bancaria o de compañía de seguros para garantizar los perjuicios que se puedan causar al inscrito. Contra la decisión que resuelva el recurso de reposición, no procederá apelación.

En firme la inscripción, cualquier persona podrá demandar su nulidad en desarrollo de la acción prevista en el Código Contencioso Administrativo. Para el efecto será competente el Juez de lo Contencioso Administrativo en única instancia.

(...)” (resaltado añadido).

37. Es necesario puntualizar que esta reforma constituye la base legal vigente en la materia, salvo la expresión antes subrayada que fue derogada por el art. 87 de la Ley 2080 de 2021 *“Por medio de la cual se Reforma el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo ...”*³⁸, que dispuso expresamente:

“ARTÍCULO 87. DEROGATORIA. Deróguense las siguientes disposiciones a partir de la vigencia de esta ley: (...) la expresión “Para el efecto será competente el Juez de lo Contencioso Administrativo en única instancia” del inciso 2 del numeral 6.3 del artículo 6o de la Ley 1150 de 2007”.

38. Hecha la anterior precisión, hay que indicar que, en materia reglamentaria, el Decreto 1510 de 2013, compilado bajo el Decreto 1082 de 2015, establece en torno a la impugnación de los actos objeto de inscripción en el RUP, lo siguiente:

“ARTÍCULO 2.2.1.1.1.5.4. Función de verificación de las cámaras de comercio. Las cámaras de comercio deben verificar que la información del formulario de inscripción, renovación o actualización coincida con la información contenida en los documentos enumerados en el artículo 2.2.1.1.1.5.2 del presente decreto y proceder al registro. Las cámaras de comercio pueden utilizar la información de los registros que administran para adelantar esta verificación. Contra el registro procederá el recurso de reposición en los términos del numeral 6.3 del artículo 6 de la Ley 1150 de 2007.

El trámite de la impugnación de inscripciones en el RUP debe adelantarse de acuerdo con lo establecido en el numeral 6.3 del artículo 6 de la Ley 1150 de 2007.

39. Acorde al recuento normativo efectuado, la Sala pasa a examinar si la exigencia consagrada en los arts. 6 de la Ley 1150 de 2007 (modificado por el artículo 221 del Decreto 19 de 2012) y 2.2.1.1.1.5.1. del Decreto 1082 de 2015 sobre la inscripción en el RUP como requisito habilitante, requiere o no la firmeza de dicho acto.

El acto de inscripción en el Registro Único de Proponentes

40. Con la Ley 80 de 1993 (art. 22) se estableció el *registro de proponentes* como requisito previo de participación para los sujetos interesados en celebrar contratos con el Estado, con los objetivos descritos líneas atrás. Con esta mira, y bajo la autorización conferida en el art. 210 de la Carta Política –que reconoce el desempeño de funciones administrativas por particulares *“en las condiciones que*

³⁸ Se llevó a dicho compendio procesal la definición del juez competente para conocer sobre la impugnación judicial del referido acto administrativo proferido por las Cámaras de Comercio, según dispuso el art. 30 de la Ley 2080 de 2021, que modificó el art. 155 del CPACA, el cual asignó a los juzgados administrativos en primera instancia su conocimiento.

señale la ley”—, asignó a las Cámaras de Comercio esta función registral de carácter especial³⁹.

41. Al respecto, la Corte Constitucional mediante sentencia C-166 de 1995⁴⁰ señaló que tal encargo constituye el cumplimiento de una función administrativa descentralizada, de manera que el procedimiento establecido tiene naturaleza administrativa, al igual que los actos expedidos en su ejercicio⁴¹. Al respecto precisó:

“(…) en el ejercicio de la función administrativa de llevar el registro de proponentes, las Cámaras de Comercio deben ceñirse a los postulados y reglas del derecho público, procurando observar las finalidades que el ordenamiento jurídico busca asegurar, y utilizando para ello los medios expresamente autorizados. Es sabido que los actos jurídicos en los que se concreta el ejercicio de la función asignada, se ubican dentro de la categoría de los actos administrativos y, en cuanto tales, están sujetos a las específicas disposiciones que regulan la materia.

De acuerdo con lo anotado, la inscripción en el registro de proponentes supone adelantar un procedimiento típicamente administrativo al que, por tanto, le es aplicable el Código Contencioso Administrativo en aquellos aspectos que no hayan sido objeto de especial regulación en la Ley 80 de 1993 o en sus decretos reglamentarios”.

42. Así que, desde su concepción, el legislador estableció un procedimiento administrativo de registro en el que hizo expreso reconocimiento de la categoría a la que se afiliaba el acto de inscripción, denominándolo “*acto administrativo de la Cámara de Comercio*”, según dispuso el núm. 22.5 ib. Entonces, no debía quedar duda acerca de su naturaleza ni, por tanto, de su sometimiento a la disciplina del derecho público, en particular, en lo relativo a las nociones, atributos y elementos de la teoría del acto administrativo, y bajo esta connotación quedaba sujeto a las disposiciones específicas que los regulan.

43. La Sala recuerda que el citado art. 22.5 al desarrollar la “*impugnación de la clasificación y calificación*” de los inscritos, y señalar los recursos procedentes, defirió en la potestad reglamentaria la determinación de las condiciones sobre “*el cumplimiento de lo dispuesto en este artículo*”. Sobresale en este punto que el Decreto 856 de 1994, en el art. 15, al definir los “[e]fectos de la impugnación”, varió la regla general de que los recursos en la denominada vía gubernativa se conferían en el efecto suspensivo⁴², en la medida que para este procedimiento estableció una regla especial conforme a la cual “*la sola impugnación no bastará para enervar la clasificación o calificación del inscrito. Esto sólo podrá suceder cuando la decisión administrativa de la Cámara de Comercio se encuentre en firme*”.

44. El anterior postulado se acerca al entendimiento que plantea el actor, en la medida que, con tal perspectiva, bastaría efectuar la inscripción en la Cámara de

³⁹ Así lo estableció el inciso tercero del citado art. 22, al señalar, entre otras cosas, que “*las Cámaras de Comercio conformarán un registro especial de inscritos clasificados por especialidades, grupos o clases de acuerdo con la naturaleza de los bienes o servicios ofrecidos*”.

⁴⁰ Sentencia del 20 de abril de 1995, M.P. Hernando Herrera Vergara. En esta providencia se declaró la exequibilidad de los art. 22.5 y 22.6 de la Ley 80 de 1993.

⁴¹ Analizado y reiterado en la sentencia C-1016 de 2012 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio, en la que señaló: “(…) 4.5. *En ejercicio de la función registral asignada por la ley a las Cámaras de Comercio estas administran el Registro Único de proponente -RUP-, como también regulan los procedimientos a aplicar para los actos de registro, clasificación y calificación de los mismos, recursos que se pueden interponer en contra de tales actos, derechos de las personas naturales y jurídicas inscritas, entre varias materias propias de esta actividad*”.

⁴² El entonces vigente Decreto 01 de 1984, disponía: “**ARTICULO 55. EFECTO SUSPENSIVO.** Los recursos se concederán en el efecto suspensivo.

Comercio respectiva –procedimiento que incluye la fase de clasificación y calificación de la información aportada con tal solicitud– para que este acto desatara sus efectos en punto a la acreditación de los requisitos habilitantes. Tesis normativa que razonaba con la óptica de que en el acto expedido concurren todos los elementos de existencia y validez, además de la presunción de legalidad; con esta pauta reglamentaria se determinó, aunque no de forma explícita pero sí por sus consecuencias, que el recurso se confería en el efecto devolutivo, sin suspender el cumplimiento de la decisión. De ahí que la *firmeza*, se ubicó en un lugar diferente al indicado en las normas generales del entonces CCA, de cara a los efectos de la impugnación del acto de registro.

45. La expedición de la Ley 1150 de 2007 trajo consigo, entre otras medidas, la derogatoria del artículo 22 de la Ley 80 de 1993. En ejercicio de la libertad de configuración, el legislador entró a regular el registro único de proponentes en su art. 6, como quedó visto, y en relación con la impugnación del acto administrativo expedido por la Cámara de Comercio retuvo la autorización anteriormente dada al ejecutivo para reglamentar los “*efectos de la impugnación*”. De manera que, sin norma especial bajo el EGCAP o sus decretos reglamentarios que regularan este aspecto, se debía dar aplicación al Código Contencioso Administrativo (vigente hasta el 1° de julio de 2012), atinente al efecto suspensivo en que transcurriría la eventual impugnación (art. 55), así como a las reglas que sobre la firmeza de los actos administrativos estableció el art. 62⁴³ de la misma obra procesal, en el acápite titulado “*CONCLUSIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS*”.

46. Estas pautas legales y su hermenéutica revelan que el procedimiento administrativo registral retomó el rumbo diseñado para el desarrollo de las actuaciones administrativas de carácter general, y bajo este compás quedó alineado el efecto de la impugnación asignado a los actos administrativos, junto con los eventos en que cobra firmeza dicha decisión, y la fase que, para tal momento, regulaba el agotamiento de la vía gubernativa previsto en el art. 63⁴⁴ del CCA. En estos términos, si bien el acto administrativo contiene la voluntad de la Administración emanada del ejercicio de la función administrativa –y la *firmeza*⁴⁵ no se cataloga entre sus elementos de validez–, se tiene que esa característica determina el momento a partir del cual desata sus efectos y, por ende, apunta a la

⁴³ “ARTÍCULO 62. FIRMEZA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS. Los actos administrativos quedarán en firme:

1. Cuando contra ellos no proceda ningún recurso.
2. Cuando los recursos interpuestos se hayan decidido.
3. Cuando no se interpongan recursos, o cuando se renuncie expresamente a ellos.
4. Cuando haya lugar a la perención, o cuando se acepten los desistimientos”.

⁴⁴ “ARTÍCULO 63. AGOTAMIENTO DE LA VIA GUBERNATIVA El agotamiento de la vía gubernativa acontecerá en los casos previstos en los numerales 1 y 2 del artículo anterior, y cuando el acto administrativo quede en firme por no haber sido interpuestos los recursos de reposición o de queja”.

⁴⁵ Entendida por la doctrina, como “... el punto límite o de partida de la eficacia real del acto: nos permite visualizar el momento primario a partir del cual se presume la plena configuración de la legalidad de la decisión administrativa y emana la obligación constitucional y legal de hacer cumplir lo dispuesto en la providencia administrativa. A ninguna otra conclusión se puede llegar, si entendemos en su contexto lo dispuesto en el artículo 62 del CCA en concordancia con el artículo 64 del mismo ordenamiento, que regula propiamente las actuaciones administrativas posteriores al momento en que el acto se hace obligatorio definitivamente, actuaciones que podríamos catalogar de ejecutoriedad o eficacia normal del acto administrativo. Precisamente en esta última disposición se instituye en el ordenamiento colombiano la figura de la ejecutoriedad del acto, base indiscutible de los mecanismos típicos de la eficacia del acto tales como los procedimientos, actuaciones y operaciones administrativas. Conforme a estos presupuestos normativos, el mundo de la eficacia aparece en una determinada situación fáctica cuando el acto reviste el carácter de ejecutivo, esto es, se encuentra en firme y en consecuencia es ejecutivo o de obligatorio cumplimiento, tanto para la administración como para el administrado...” SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando, *Tratado de Derecho Administrativo. Acto Administrativo Procedimiento, Eficacia y Validez*, 4ta Edición, Universidad Externado de Colombia, Pág. 321-322.

seguridad jurídica de la decisión según las reglas estipuladas en el procedimiento administrativo.

47. Al hilo de lo anterior, cobra sentido que el art. 6.3 ib., inciso segundo, iniciara su descripción normativa en el punto culminante que debía alcanzar la actuación administrativa, al señalar que, “[e]n firme la inscripción, cualquier persona podrá demandar su nulidad en desarrollo de la acción prevista en el Código Contencioso Administrativo”.

48. El criterio hasta aquí esbozado tiene la lógica que recoge la normativa vigente, pues como lo establece el multicitado art. 6 de la Ley 1150 de 2007, incluida la reforma introducida por el Decreto - Ley 019 de 2012, la función registral que desarrollan las Cámaras de Comercio en relación con el RUP concreta un procedimiento administrativo relativo a la inscripción en tal registro, como lo establece el art. 6.1 ib. al desarrollar el “proceso de inscripción en el Registro Único de Proponentes (RUP)”.

49. Al ser un proceso, se habla de pasos o fases secuenciales y concatenadas que se surten para la obtención de un resultado. Y, el caso de la *inscripción* entraña las siguientes etapas de formación⁴⁶: i) presentación del formulario de solicitud de registro junto con el anexo de la documentación expresamente indicada en el ordenamiento jurídico, ante la Cámara de Comercio del domicilio del interesado, ii) la Cámara de Comercio revisa dicha información y si encuentra que esta es coherente y veraz, publica en el RUES⁴⁷ el certificado de inicio del proceso de registro del respectivo oferente, iii) este acto puede ser impugnado durante un término de 10 días por cualquier interesado, iv) una vez resuelta la impugnación, o en caso de que el anterior término venza sin objeción alguna, se entiende finalizada la etapa de inscripción en el RUP, pues adquiere firmeza el estudio de los requisitos habilitantes efectuado por la institución en que se delegó dicha función.

50. Sin regla especial en el EGCAP relacionada con los efectos de la impugnación y la firmeza del acto, se impone acudir a lo preceptuado en el artículo 77 de dicho estatuto, según el cual, las normas que rigen los procedimientos y actuaciones en la función administrativa son aplicables a las actuaciones contractuales en cuanto sean compatibles con la finalidad y principios de dicha Ley. Es así como, es aplicable lo dispuesto en el inciso final del art. 2 de la Ley 1437 de 2011 que establece: “(...) *sin perjuicio de los procedimientos regulados en leyes especiales. En lo no previsto en los mismos se aplicarán las disposiciones de este Código*”. En este sentido, dado que la incorporación en el registro de la información que es allegada por el proponente se realiza por virtud de un acto administrativo de carácter registral, se debe dar aplicación al artículo 70 del CPACA⁴⁸; igual ocurre en relación con el art. 79⁴⁹ ib. que prevé que los recursos en sede administrativa se conceden

⁴⁶ Como lo prevé el art. 6 de la Ley 1150 de 2007 vigente, y el art. 2.2.1.1.1.5.2. y ss. del Decreto 1082 de 2015.

⁴⁷ Registro Único Empresarial y Social

⁴⁸ “ARTÍCULO 70. NOTIFICACIÓN DE LOS ACTOS DE INSCRIPCIÓN O REGISTRO. Los actos de inscripción realizados por las entidades encargadas de llevar los registros públicos se entenderán notificados el día en que se efectúe la correspondiente anotación. Si el acto de inscripción hubiere sido solicitado por entidad o persona distinta de quien aparezca como titular del derecho, la inscripción deberá comunicarse a dicho titular por cualquier medio idóneo, dentro de los cinco (5) días siguientes a la correspondiente anotación”.

⁴⁹ “ARTÍCULO 79. TRÁMITE DE LOS RECURSOS Y PRUEBAS. Los recursos se tramitarán en el efecto suspensivo”.

en el efecto suspensivo; y el art. 87 ídem que establece los eventos en que tales actos cobran firmeza⁵⁰.

51. Lo anterior se afianza en la inalterada condición de acto administrativo de la que gozan los actos registrales⁵¹, en este caso el de inscripción y, como tal, solo desata su eficacia real en los términos que prevén las normas fijadas en el procedimiento administrativo. Se itera, por precisión, que en tratándose del *proceso de inscripción* en el RUP su recorrido únicamente culmina cuando esté en firme, ya sea porque fue resuelta la impugnación, o por vencimiento del término sin interponer el recurso; de manera que, siendo un solo procedimiento, no es posible a la luz de la normativa aplicable escindir de este trámite administrativo la firmeza de la respectiva decisión, pues es parte de una actuación indivisible y única.

52. Bajo este panorama, la demanda propone un falso dilema en los cargos formulados, en tanto aduce el quebrantamiento de normas superiores en la Circular *sub-examine* con sustento en que los arts. 6 de la Ley 1150 de 2007 y 2.2.1.1.1.5.1 del Decreto 1082 de 2015 sólo exigen la inscripción en el RUP para entender cumplido el requisito, no su firmeza; sin considerar que el proceso de inscripción alberga entre sus etapas la fase de impugnación, y concluye con la firmeza de dicho acto administrativo, en los términos explicados. Asociado a esta certeza que explica y soporta la Sala, se tiene que bajo la normativa en que se fundamentó la Circular no hay lugar a diferenciar entre el acto material de presentar una solicitud de inscripción y la forma llegar a esa inscripción, pues al que se refiere la ley es al segundo, que es producto de una actuación administrativa que inicia por lo primero, pero que exige una manifestación de voluntad, en este caso, de un ente gremial de naturaleza privada dotado de funciones administrativas de tipo registral.

53. Se agrega que el respaldo que ofrece la función jurídica atribuida al RUP⁵², al ser creado, principalmente, como mecanismo para evitar la selección subjetiva de las ofertas, garantiza la participación de proponentes que cuenten con las condiciones básicas para cumplir el negocio jurídico al que aspiran, y atenúa el riesgo de actos de corrupción en la suscripción de contratos estatales, siendo el estudio documental encargado a la Cámara de Comercio el que permite al Estado definir los mejores oferentes. Por ello, la inscripción solo se entenderá debidamente surtida cuando adquiera firmeza el acto que lo declara.

54. Además, no puede pasarse por alto que en los términos del art. 6 de la Ley 1150 de 2007 (modificado), ya referido, el RUP se constituye en la prueba de la

⁵⁰ *“ARTÍCULO 87. FIRMEZA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS. 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”.*

⁵¹ Esta Corporación tiene por averiguado, de tiempo atrás y de forma pacífica, que *“La inscripción y calificación en el registro de proponentes es un acto administrativo como lo es también su cancelación, y por consiguiente, está sometida a los mecanismos de control de legalidad de la actividad administrativa, esto es, tanto a los recursos de la vía gubernativa como a las acciones judiciales (...).”* Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 28 de noviembre de 2002, Rad. 25000-23-26-000-1992-02602-01(14040), M.P. Ricardo Hoyos Duque.

⁵² La inscripción en el RUP es obligatoria, *“salvo las excepciones previstas de forma taxativa en la ley”*, según dispone el art. 2.2.1.1.1.5.1. del Decreto 1082 de 2015.

información que en éste conste, lo que implica que sin haber finalizado el proceso de estudio e impugnación del registro inicial efectuado por las Cámaras de Comercio, y sin que haya cobrado firmeza la información que allí reposa, este se torna inestable y carente del grado de certidumbre que la ley exige, de cara a las finalidades públicas perseguidas; por manera que, con una interpretación como la que pregona el actor, el RUP perdería la función normativa de ser *plena prueba* de los requisitos habilitantes del oferente.

55. En línea con lo anterior, esta Corporación ha sostenido que la inscripción en el RUP, así como su renovación, tendrán validez y podrán considerarse presentadas en debida forma, cuando dichos actos estén en firme y con ello, constituirán plena prueba de lo que en ellas aparece reflejado. Al respecto se indicó:

“Delimitado lo anterior, la Sala precisa que, en cuanto los actos de inscripción, actualización y renovación del RUP tienen como elemento transversal que a través de su ejercicio el proponente registra información nueva relacionada con sus requisitos habilitantes, ello se traduce en que respecto de esos tres actos deba: i) surtirse la respectiva publicidad en el Registro Único Empresarial y Social (RUES), ii) someterse al mismo término de ejecutoria, para que dentro de ese período los interesados puedan impugnarlos en caso de existir discrepancias y iii) una vez vencido ese término sin que se hubieren interpuesto el recurso de reposición, o habiéndose interpuesto se hubiera resuelto, adquieran firmeza.

En consonancia, en la medida en que, por cuenta de esas tres actuaciones - inscripción, actualización o renovación del RUP- se alimenta el certificado que por ministerio de la ley constituye plena prueba para acreditar el cumplimiento de los requisitos que habilitan al proponente para participar en el procedimiento de selección, no se considera viable jurídicamente que este resulte favorecido con la adjudicación sin que para ese momento los actos asociados al registro de la información que soportan el cumplimiento de sus requisitos habilitantes hubieren adquirido firmeza, dado que solo a partir del instante en que cobren ejecutoria, y no antes, la información que allí se hace constar mediante el respectivo acto de registro adquiere la presunción de legalidad”⁵³.

56. Por último, la Sala quiere anotar que, en virtud de lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley 1150 de 2007 y el artículo 5 de la Ley 1882 de 2018, no se permite a los proponentes acreditar circunstancias posteriores al cierre del proceso, norma temporal que imposibilitaría a las entidades estatales revisar la inscripción en el RUP en caso de que adquiera firmeza luego de dicha etapa precontractual, firmeza que debe mantenerse para suscribir el contrato. Además, por razones de igualdad y debido proceso frente a otros oferentes, se itera, es inadmisibles deslindar la inscripción de su firmeza.

57. Con lo hasta aquí expuesto, es claro para la Sala que el primer argumento que sustenta el cargo único esgrimido en la demanda carece de fundamento.

58. El segundo reproche formulado por el actor ataca la legalidad del acto demandado por desconocimiento del precedente jurisprudencial el que, afirma, está contenido en la sentencia del 2 de junio de 2021, proferida por la Subsección B del Consejo de Estado, rad. 60.769.

⁵³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera – Subsección A. Sentencia del 19 de septiembre de 2019. Rad. 25000-23-36-000-2015-02571-02 (59432) M.P. Marta Nubia Velásquez Rico.

59. La Sala empieza por precisar que no toda sentencia de una Alta corte es considerada *precedente judicial*. Al efecto, debe señalarse que la jurisprudencia es, en términos generales, un concepto que hace referencia a las decisiones proferidas por los órganos de cierre de cada una de sus jurisdicciones y, más allá de la importancia que proyectan en la consolidación del derecho, debe indicarse que únicamente ostentan la categoría de precedente aquellas que establezcan una regla o subregla de derecho cuya *ratio decidendi* debe servir para fallar casos con supuestos fácticos similares o análogos. Lo anterior con el fin de garantizar el principio de igualdad ante la ley, así como coherencia y seguridad jurídica en la aplicación del sistema normativo ante casos que comparten un *tertium comparationis* o característica de comparación de cara a un mismo problema jurídico a resolver.

60. La evolución jurisprudencial construida, le ha asignado a esta figura un lugar de primer orden en la integración del sistema de fuentes del derecho, en particular, en el ejercicio de la actividad judicial, no obstante, al hacerlo, también ha mantenido el reconocimiento de la autonomía del juez en los casos en que éste deba apartarse del precedente bajo el rigor, y a condición, de que la situación del caso a resolver difiera de la aplicación de la regla señalada por el precedente⁵⁴.

61. La Corte Constitucional ha explicado sobre el precedente, que se trata de “aquella sentencia o conjunto de sentencias que presentan similitudes con un caso nuevo objeto de escrutinio en materia de (i) patrones fácticos y (ii) problemas jurídicos, y en las que en su *ratio decidendi* se ha fijado una regla para resolver la controversia, que sirve también para solucionar el nuevo caso”; esta Sala⁵⁵ ha aplicado el precedente a sus decisiones, en tal dirección, conforme a la noción así descartada⁵⁶.

62. Los elementos que categorizan al precedente⁵⁷, de manera central son: (i) la existencia de una decisión previa relevante para desatar el nuevo caso, “debido a que contiene un pronunciamiento sobre un problema jurídico basado en hechos similares”⁵⁸; (ii) la especificidad de una regla o subregla de derecho contenida en la *ratio decidendi*; y (iii) cuya finalidad es dar trato igual a quienes se hallan en condiciones semejantes, bajo principios de seguridad judicial y razonabilidad.

⁵⁴ La Corte Constitucional en sentencia C-621 del 30 de septiembre de 2015. M.P. Jorge Ignacio Pretelt, señaló al respecto: *el acatamiento del precedente, sin embargo, no debe suponer la petrificación del derecho. En este sentido, el juez puede apartarse tanto de los precedentes horizontales como de los precedentes verticales; pero para ello debe fundar rigurosamente su posición y expresar razones claras y válidas para distanciarse de los precedentes vinculantes.*

3.8.2. El apartamiento judicial del precedente es la potestad de los jueces de apartarse de la jurisprudencia de los órganos jurisdiccionales de cierre, como expresión de su autonomía judicial constitucional¹⁹¹. Para que el apartamiento sea válido es necesario el previo cumplimiento del estricto deber de consideración del precedente en la decisión, ya que la jurisprudencia de las altas corporaciones judiciales de cierre no puede ser sencillamente ignorada frente a situaciones similares a las falladas en ella (...).”

⁵⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 17 de junio de 2024. Rad. 05001-23-33-000-2015-02351-01 (67.844) M.P. Fernando Alexei Pardo Flórez.

⁵⁶ Al respecto, se indicó: “52. Como lo ha destacado la Corte Constitucional, el precedente es conocido ‘como la sentencia o el conjunto de ellas, anteriores a un caso determinado, que por su pertinencia y semejanza en los problemas jurídicos resueltos, debe necesariamente considerarse por las autoridades judiciales al momento de emitir un fallo’, y la relevancia de respetarlo en cada caso radica ‘en la necesidad de proteger el derecho a la igualdad de las personas que acuden a la administración de justicia y de salvaguardar los principios de buena fe y seguridad jurídica’ (cita original, Corte Constitucional, sentencia SU-053 de 2015, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado).

⁵⁷ Corte Constitucional, SU-380 del 3 de noviembre de 2021, M.P. Diana Fajardo Rivera.

⁵⁸ Ib. Explica que “[c]omo los supuestos de hecho similares deben recibir un tratamiento jurídico similar, la sentencia precedente debería determinar el sentido de la decisión posterior”.

63. Respecto del panorama y aplicación del precedente, esta Corporación ha señalado que *“sólo puede estructurarse correctamente a partir de la inescindible conjunción entre (i) los hechos relevantes del caso a decidir, (ii) la subregla o criterio jurisprudencial (...) —la ya comúnmente llamada ratio decidendi— y (iii) la parte resolutive del correspondiente fallo —decisum—. La identidad de patrones fácticos existente entre la decisión constitutiva de precedente y aquella(s) a la(s) cual(es) el mismo puede ser aplicado, es lo que determina que, en principio, el juez deba aplicar la misma subregla jurisprudencial para resolver el nuevo litigio”*⁵⁹.

64. En el caso concreto, la sentencia señalada por el actor no tiene las características de precedente judicial. En primer lugar, por cuanto la decisión que se reclama como tal fue proferida en el marco de un proceso adelantado en ejercicio del dispositivo de nulidad y restablecimiento del derecho, de manera que no se encuentra bajo el *sub lite* una plataforma que lleve a pregonar la existencia de situaciones fácticas semejantes, pues el medio de control que ocupa la atención de la Sala (nulidad, art. 137 del CPACA) responde a un examen objetivo de legalidad respecto de la norma demandada, así que por su naturaleza carece de patrones fácticos a ser igualados de forma horizontal.

65. Se suma a lo anterior, que hay otras decisiones emitidas por las diferentes subsecciones del Consejo de Estado, en las que se ha abordado lo referente al concepto de la inscripción en el RUP y se ha enfatizado que su firmeza define si se tiene por cumplido este requisito y se otorga plena validez a lo contenido en dicho registro⁶⁰; de modo que el fallo aducido por el demandante, carece de fuerza por sí mismo para encumbrarse como regla de decisión de la jurisprudencia en la materia, menos aún como precedente del *sub examine*.

66. Finalmente, en un ejercicio meramente hipotético, de tenerse por precedente aquel fallo (contencioso-subjetivo) respecto del medio de control de nulidad (contencioso-objetivo), ello conllevaría a vaciar de contenido el ámbito y conocimiento de este último, pues bastaría que la Corporación se hubiera pronunciado sobre la aplicación de una norma en un caso concreto, para restringir el escrutinio de un acto en sede de legalidad pues, de esa forma se condicionaría al juez respecto del cumplimiento de su encargo de realizar el análisis respectivo en contraste con el marco legal, y cumplir sus competencias en los términos del art. 230 de la Carta Política; por lo que no es un planteamiento admisible.

67. Por lo expuesto, la Sala no accede a la declaratoria de nulidad parcial del apartado 12.2. de la Circular Externa Única CCE-EICP-MA-06, expedida por la

⁵⁹ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 11 de septiembre de 2012. Rad. 17001-33-31-003-2010-00205-01 M.P. Mauricio Fajardo Gómez.

⁶⁰ En efecto, en líneas anteriores se expuso lo dispuesto sobre la firmeza de la inscripción en el RUP por el Consejo de Estado. Sección Tercera – Subsección A, en sentencia del 19 de septiembre de 2019. Rad. 25000-23-36-000-2015-02571-02 (59432) M.P. Marta Nubia Velásquez Rico.

Además, en sentencia del 17 de junio de 2014, proferida por la Sección Tercera – Subsección B del Consejo de Estado, Rad. 70.326 M.P. Fredy Ibarra Martínez, se hizo énfasis en que las entidades contratantes deben analizar el RUP vigente y en firme a momento del cierre de los procesos de selección, por la prohibición contenida en el artículo 5 de la Ley 1882 de 2018 para que los oferentes acrediten circunstancias posteriores a dicha etapa: *“3) Así las cosas, de acuerdo con el artículo 5 de la Ley 1882 de 2018, la entidad debe considerar el RUP vigente al momento del cierre de la licitación, por cuanto el proponente no puede acreditar circunstancias ocurridas después de ese momento, lo cual asegura que las propuestas se evalúen sobre las mismas condiciones y evita que se pueda tener en cuenta cualquier evento que otorgue alguna ventaja o desventaja y que, por tanto, resulte sorpresivo, desconocido o inesperado para los participantes y para la entidad estatal convocante”*

Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente (CCE), puesto que el cargo único formulado en la demanda, en doble perspectiva, carece de fundamento; por tanto, las pretensiones serán negadas.

Costas

68. Dado que en este asunto se ventila un interés público, consistente en el control abstracto y objetivo de la legalidad de un acto administrativo, la Sala se abstendrá de condenar en costas, en virtud de lo establecido en el artículo 188 del CPACA.

III. PARTE RESOLUTIVA

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA:

PRIMERO: NEGAR las pretensiones de la demanda.

SEGUNDO: Sin condena en costas.

TERCERO: ARCHIVAR el proceso de la referencia, una vez en firme esta providencia.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
MARÍA ADRIANA MARÍN

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
FERNANDO ALEXEI PARDO FLÓREZ

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ

VF

Nota: esta providencia fue suscrita en forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar la integridad y autenticidad del presente documento en el link <https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/documentos/validador>. Igualmente puede acceder al aplicativo de validación escaneando con su teléfono celular el código QR que aparece a la derecha.

