

## INHABILIDAD POR INFORMACIÓN FALSA EN EL RUP: CONSTITUCIONALIDAD Y DIFICULTADES PRÁCTICAS<sup>1</sup>

Aura Sofía Palacio Gómez<sup>2</sup>

**RESUMEN.** El artículo 6, numeral 3, inciso 5, de la Ley 1150 de 2007 establece una inhabilidad para contratar por el término de cinco años cuando las cámaras de comercio encuentren inconsistencias graves en el Registro Único de Proponentes. Con la modificación introducida por el artículo 22 del Decreto 19 de 2012, esta prohibición es permanente cuando se reincida en la conducta. En el texto se estudia: por un lado, la Sentencia C-1016 de 2012, donde se discutió la constitucionalidad de la disposición y, por otro, los aspectos relevantes y las problemáticas que suscita la aplicación de la norma, especialmente lo relativo al alcance del concepto «graves inconsistencias», al procedimiento administrativo aplicable, a la nulidad del acto de inscripción declarada por un juez, a la publicidad de la inhabilidad y a la reincidencia en la conducta.

### Introducción

El artículo 6 de la Ley 1150 de 2007 establece que todas las personas –naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras domiciliadas o con sucursal en Colombia– que aspiren a celebrar contratos con las entidades estatales deben inscribirse en el Registro Único de Proponentes, donde constará la información relacionada con la experiencia, la capacidad jurídica, financiera y de organización del proponente y su clasificación. Este documento será prueba de las circunstancias descritas, por lo que es necesario que los proponentes se inscriban aportando los documentos pertinentes y suministrando la información que corresponda, y que las cámaras de comercio hagan la verificación documental de lo presentado.

Adicionalmente, la disposición contempla una consecuencia negativa cuando se afecte el funcionamiento del registro, es decir, cuando se presente información que no corresponda con la realidad y afecte la confianza contractual. El numeral 3, inciso 5, *ibidem* dispone que cuando la cámara de comercio establezca la existencia de graves inconsistencias, cancelará la inscripción en el

---

<sup>1</sup> Este ensayo, escrito para la sesión del 5 de junio de 2021, hace parte de la labor de apoyo a la investigación que el Auxiliar de Investigación realiza al interior del *Grupo de Estudio de Derecho Público* adscrito al CEDA, para cuya preparación recibió la orientación del Profesor Sebastián Ramírez Grisales, y se utiliza no solo para enriquecer el trabajo que el Investigador Principal adelanta al interior del CEDA –que finalmente aprovecha para construir el texto definitivo–, sino también para beneficio de toda la comunidad académica. La línea de investigación en la que se enmarca el ensayo es la *Contratación Estatal*, dirigida por el Profesor –Investigador Principal– Fabián Gonzalo Marín Cortés.

<sup>2</sup> Auxiliar de Investigación del Grupo de Estudio de Derecho Público, Nivel V, adscrito al *Centro de Estudios de Derecho Administrativo –CEDA–*.

registro y el proponente quedará inhabilitado para contratar con las entidades estatales por el término de cinco años, sin perjuicio de las acciones penales a que hubiera lugar. En caso de reincidencia en la conducta, la inhabilidad será permanente. «Las mismas sanciones previstas en el inciso anterior se predicarán en el evento en que el Juez de lo Contencioso Administrativa declare la nulidad del acto de inscripción».

En contraste con lo anterior, el artículo 22 de la Ley 80 de 1993 –como antecedente normativo– señalaba que:

«Cuando se demuestre que el inscrito de mala fe presentó documentos o informaciones para la inscripción, calificación o clasificación que no correspondan a la realidad, se ordenará, previa audiencia del afectado, la cancelación del registro, quedando en tal caso inhabilitado para contratar con las entidades estatales por el término de diez (10) años sin perjuicio de las acciones penales a que haya lugar».

Así: *i)* se cualificaba la conducta del sujeto, en tanto se exigía probar la «mala fe», *ii)* se establecía expresamente la existencia de una audiencia del afectado, *iii)* el término de la inhabilidad por presentar documentos o información que no correspondieran con la realidad era más gravoso –en contraste con los cinco años del actual artículo 6 de la Ley 1150 de 2007–, *iv)* esta consecuencia no se extendía a la declaratoria de nulidad del acto de inscripción en sede judicial y *v)* no se preveía la inhabilidad de forma permanente en caso de reincidencia, como se aplica ahora con el Decreto 19 de 2012.

## **1. Constitucionalidad de la inhabilidad permanente por presentar información con inconsistencias graves y de forma reiterada**

En la Sentencia C-1016 de 2012, la Corte Constitucional analizó la exequibilidad de un aparte del artículo 6, numeral 3, inciso 5, de la Ley 1150 de 2007, concretamente, se estudió la constitucionalidad del siguiente aparte: «En caso de reincidencia la inhabilidad será *permanente*». Los accionantes plantearon cinco cargos en la demanda de inconstitucionalidad. En el primero señalaron que el apartado demandando desconocía lo dispuesto en los artículos 1 y 2 de la Constitución Política, que el Estado tiene el deber de proteger a los ciudadanos y que la intemporalidad de la inhabilidad restringía la posibilidad democrática de actuar en las esferas socio-económicas y políticas. Sin embargo, la Corte Constitucional señaló que el cargo había sido expuesto de forma amplia, genérica e indeterminada, pues se habían mencionado las disposiciones sin explicar su contenido y los elementos que serían relevantes para el juicio de constitucionalidad. En ese orden, no se pronunció sobre este aspecto.

En el segundo cargo, los actores consideraron que el apartado desconocía el artículo 13 superior, toda vez que se otorgaba un trato diferencial a los sujetos sancionados con la inhabilidad permanente en comparación con los sujetos sancionados con base en disposiciones del régimen penal, donde se protegen bienes jurídicos de mayor trascendencia, y no se contemplan consecuencias tan gravosas. No obstante, para la Corporación, los demandantes compararon dos estatutos legales: el administrativo sancionatorio y el penal, de ahí que el reproche destacado se fundamentara en la diferencia ontológica entre las dos áreas jurídicas, siendo una discusión ajena al control de constitucionalidad, «ya que en esta clase de proceso se lleva a cabo un cotejo entre la norma demandada y el texto de la Constitución, sin enviar el análisis al campo genérico e indeterminado de otras disciplinas jurídicas»<sup>3</sup>. Además, se consideró que el cargo carecía de certeza, especificidad y pertinencia, puesto que no recaía sobre una posición jurídica real o existente, se basaba en un juicio basado en argumentos indirectos e indeterminados y tenía argumentos preminentemente subjetivos.

Los últimos tres cargos fueron revisados conjuntamente por la Corte Constitucional, por lo que los argumentos de la demanda se plantearán previo a exponer las consideraciones. En el tercer cargo, los accionantes sostuvieron que el apartado vulneraba los artículos 25<sup>4</sup> y 26<sup>5</sup> de la Constitución Política, en la medida en que la inhabilidad permanente impedía ejercer el derecho al trabajo en la esfera pública, aun cuando la persona adquiriera destrezas y experiencia. Además, afectaba la libertad de escoger profesión u oficio, al imposibilitar que la persona se desempeñara en cargos públicos para los cuales destinó tiempo. En el cuarto cargo, afirmaron que se violentaba el artículo 28<sup>6</sup> superior, pues la sanción era contraria a los principios de proporcionalidad y razonabilidad y en el quinto cargo argumentaron que se vulneraba el artículo 40, numeral 7<sup>7</sup>, de la Carta, al restringir el derecho a desempeñar funciones públicas.

---

<sup>3</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-1016 de 2012. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

<sup>4</sup> «Artículo 25. El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas».

<sup>5</sup> «Artículo 26. Toda persona es libre de escoger profesión u oficio. La ley podrá exigir títulos de idoneidad. Las autoridades competentes inspeccionarán y vigilarán el ejercicio de las profesiones. Las ocupaciones, artes y oficios que no exijan formación académica son de libre ejercicio, salvo aquellas que impliquen un riesgo social.

»Las profesiones legalmente reconocidas pueden organizarse en colegios. La estructura interna y el funcionamiento de éstos deberán ser democráticos.

»La ley podrá asignarles funciones públicas y establecer los debidos controles».

<sup>6</sup> «Artículo 28. [...] En ningún caso podrá haber detención, prisión ni arresto por deudas, ni penas y medidas de seguridad imprescriptibles».

<sup>7</sup> «Artículo 40. Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede: [...]

Antes de resolver el problema jurídico, la Corte Constitucional señaló lo siguiente: *i)* las cámaras de comercio –como organizaciones privadas de carácter gremial– ejercen la función administrativa de gestionar el RUP, entendido como un registro público que clasifica a los inscritos dependiendo de las actividades, las especialidades, los grupos y los bienes y servicios que ofrezcan, *ii)* el RUP tiene como función unificar la información de los proponentes, simplificar la tarea de los contratistas y dotar de transparencia al proceso de inscripción, *iii)* la inhabilidad establecida en el artículo 6 de la Ley 1150 de 2007 hace parte de las medidas que las cámaras de comercio pueden adoptar, en relación con el proponente registrado, para proteger principios de transparencia, moralidad y eficiencia administrativa, *iv)* las inhabilidades tienen como propósito defender el interés general representado por las instituciones encargadas de concretar las finalidades del Estado y su origen puede ser sancionatorio –cuando se aplica ante una conducta que la ley considera reprochable– o de una prohibición legal, cuando no existan vínculos con la comisión de faltas ni con la imposición de sanciones y *v)* las inhabilidades representan una limitación a la capacidad para contratar con las entidades del Estado, y obedecen a la falta de aptitud o a la carencia de una cualidad, calidad o requisito en el sujeto.

También se destacó que las inhabilidades no son una modalidad autónoma de sanción penal, en tanto no se imponen como consecuencia de un ilícito en el que se juzga la antijuridicidad del hecho, la culpabilidad en su realización y la consecuente responsabilidad en la comisión del delito; pero se reconoció que constituyen restricciones al ejercicio de derechos, y que esto se justifica en la medida en que se busca que las personas no atenten contra los valores y principios que orientan la actividad estatal.

Con respecto a la inhabilidad permanente, establecida en el apartado demandado, la Corte Constitucional destacó que el legislador tiene una potestad de configuración amplia –lo que incluye definir las causales y su duración en el tiempo– siempre y cuando se garanticen valores, principios y derechos del ordenamiento constitucional. «El ejercicio de esta atribución no puede ser irrazonable ni desproporcionado respecto de la finalidad que persigue, como tampoco desconocer derechos fundamentales vinculados con las inhabilidades, como ocurre con el derecho al trabajo»<sup>8</sup>. A propósito del cargo de la demanda, se señaló que la restricción del derecho al trabajo y del derecho a acceder a la función pública es una limitación que se justifica en la prevalencia del interés

---

»7. Acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, salvo los colombianos, por nacimiento o por adopción, que tengan doble nacionalidad. La ley reglamentará esta excepción y determinará los casos a los cuales ha de aplicarse».

<sup>8</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-1016 de 2012. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

general y en el cumplimiento de los principios que orientan la función administrativa.

Posteriormente, el Alto Tribunal retoma la distinción jurisprudencial entre «inhabilidades sanción» e «inhabilidades requisito», con el propósito de excluir la clasificación de la presente causal en alguna de estas categorías. Las primeras se definen como consecuencias que se derivan cuando la persona ha sido condenada en procesos de responsabilidad política, penal, disciplinaria, contravencional o correccional, es decir, cuando el Estado ha ejercido el *ius puniendi* en cualquiera de sus formas, de ahí que consistan en consecuencias secundarias a la sanción principal; y las segundas no requieren juicio punitivo previo, sino que son consecuencias establecidas por el legislador respecto de determinados hechos o actos jurídicos que atenten o transgredan valores, principios o derechos amparados por el constituyente.

A partir de lo anterior, la Corporación sostiene que esta causal de inhabilidad permanente no se cataloga como una «inhabilidad sanción», en tanto no proviene de una sanción penal; ni como una «inhabilidad requisito», toda vez que la inhabilidad proviene de un trámite administrativo en el cual el proponente inscrito ha sido previamente retirado de la lista de aspirantes por un periodo de cinco años. «Podríamos considerar que estamos frente a una inhabilidad-consecuencial a un trámite administrativo, teniendo en cuenta que el proponente había sido inhabilitado previamente por cinco (5) años y reincide en una conducta política, administrativa y socialmente reprochable, consistente en incurrir en graves inconsistencias respecto de la documentación suministrada como soporte para su inscripción»<sup>9</sup>.

Ahora bien, aunque pareciera introducirse una categoría independiente de inhabilidades, resulta complejo separar las «inhabilidades consecuenciales» de las «inhabilidades sanción», en la medida en que, por un lado, ambas provienen de una conducta reprochable y, por otro, si bien la inhabilidad permanente es principal y no secundaria, en la medida en que no se derivan de un juicio que tenga como fin imponer una sanción distinta, también supone que se adelante un procedimiento administrativo sancionatorio, de ahí que el *ius puniendi* del Estado –representado por las cámaras de comercio cuando ejercen función administrativa– no sea ajeno a la imposición de esta inhabilidad. En esos términos, no se comparte la clasificación propuesta por el Alto Tribunal.

Adicionalmente, la Corte Constitucional avaló que se impusieran inhabilidades permanentes –derivadas de sanciones penales o disciplinarias–, al considerar que, antes del surgimiento de la inhabilidad, el afectado contó con las garantías procesales para demostrar su inocencia, pero que las autoridades

---

<sup>9</sup> Ibid.

desvirtuaron esta presunción encontrándolo responsable de las conductas imputadas. «Distinta es la situación de quien resulta afectado con una inhabilidad intemporal sin haber contado plenamente con los derechos que la Constitución Política confiere en materia de debido proceso judicial y administrativo»<sup>10</sup>. En esa medida, consideró fundamental que se aplicaran los principios consagrados en el artículo 29 de la Constitución Política, véanse, por ejemplo, el reproche de la conducta, la competencia de la autoridad, el trámite previo a la adopción de la medida, la presunción de inocencia, el derecho a conocer las pruebas que obran en su contra y a controvertirlas, y el derecho a aportar las que le beneficien.

Para tal efecto, en la Sentencia se mencionaron los artículos 47 y siguientes de la Ley 1437 de 2011 –CPACA–, y se afirmó que era el procedimiento que las cámaras de comercio debían aplicar cuando pretendieran adoptar la medida. Si bien estas se definen como organizaciones privadas, cumplen función administrativa cuando coordinan o gestionan la inscripción, calificación y clasificación en el RUP, de manera que se enmarcan en el ámbito de aplicación del CPACA. «El procedimiento dispuesto [...] implica que la inhabilidad no podrá ser impuesta de manera automática sino con observancia plena de las reglas allí establecidas; por esta razón, la Sala condicionará la exequibilidad del segmento examinado al entendido que antes de imponer la inhabilidad permanente deberá agotarse el debido proceso previsto en la ley»<sup>11</sup>.

Dos aspectos complejos en el análisis de constitucionalidad fueron la razonabilidad y la proporcionalidad de la medida. En primer lugar, se analizó si la inhabilidad permanente era objetivamente justificable y si el fin perseguido es constitucionalmente legítimo. La Corte Constitucional señaló que esta consecuencia afectaba a quien de manera reiterada inobservara los deberes y las obligaciones que la ley le impusiera como proponente inscrito en el RUP; que era objetivamente justificable, y no arbitraria, teniendo en cuenta que afectaba a quienes no contaran con capacidad técnica, económica o financiera para ejecutar un contrato y aun así pretendieran demostrar lo contrario, insistiendo en violar los principios y las reglas de contratación; y que la finalidad es legítima, en tanto se busca impedir que personas naturales o jurídicas carentes de cualidades suficientes –transparencia, probidad, honestidad y moralidad– puedan contratar con el Estado.

En segundo lugar, la Corporación también revisó la proporcionalidad de la medida, para lo cual se propuso establecer si el fin buscado y el medio empleado contrarían la Constitución Política, y si el medio escogido era adecuado e idóneo para alcanzar el fin propuesto, concluyendo que: *i*) la finalidad de la inhabilidad

---

<sup>10</sup> Ibid.

<sup>11</sup> Ibid.

permanente era garantizar transparencia, probidad, honestidad y moralidad en la contratación estatal ante el comportamiento ilegal y reprochable de los proponentes inscritos en el RUP, lo cual tenía fundamento en los artículos 1, 2 y 209 de la Carta Política, *ii*) la medida es adecuada para cumplir este fin, más aún cuando el artículo 83 superior establece la presunción de buena fe y esta se defrauda por el proponente incurso en la causal y *iii*) la consecuencia es proporcional, pues se debe impedir que quienes defraudan al Estado incurran en actos ilegales para obtener mejores calificaciones en el RUP. En esos términos, la Corte Constitucional declaró la exequibilidad del apartado demandando.

Sin embargo, y luego de su lectura, pareciera que la Corte Constitucional no aborda directamente la constitucionalidad de la expresión «permanente», al contrario, resalta un vacío en la argumentación, pues pareciera justificarse cualquier acto, siempre y cuando se afirme –sin mayor sustento– que persiguen fines legítimos. A diferencia de lo sostenido por el Alto Tribunal, se considera que esta disposición debió haber sido declarada inexecutable, toda vez que, por un lado, el artículo 28 superior prohíbe que existan penas o medidas de seguridad imprescriptibles y, por otro, si bien esta medida satisface valores o principios constitucionales –al garantizar transparencia, probidad y moralidad en la contratación pública–, no es cierto que la permanencia en el tiempo o la intemporalidad de la medida sea el mecanismo menos gravoso para satisfacer este fin.

Con lo anterior no se pretende sostener que quien presente –en reiteradas ocasiones– información falsa ante las cámaras de comercio no merece una consecuencia negativa, sino que se cuestiona el término o el periodo de la medida, más aún si se tiene en cuenta que, aunque el comportamiento es nocivo, existen otros de similar reproche que no tienen un castigo de magnitud similar. Piénsese, por ejemplo, en el artículo 90 de la Ley 1474 de 2011 –modificado por el artículo 43 de la Ley 1955 de 2019–, que contempla la inhabilidad por incumplimiento reiterado, cuyo término se extiende a tres años. ¿Resulta menos gravoso para garantizar los principios constitucionales que a un contratista se le impongan cinco multas, o se le declaren dos incumplimientos, o que presente información con inconsistencias graves?

Este contraste también procede cuando un proponente defrauda la presunción de buena fe. El artículo 8, numeral 1, literal b), de la Ley 80 de 1993 establece que quienes participen en licitaciones o celebren contratos estando inhabilitados, quedarán inhabilitados por un término de cinco años. ¿Acaso quien intenta contratar estando incapacitado jurídicamente no está actuando de forma similar a quien pretende aportar documentación para acreditar, por ejemplo, una capacidad organizacional superior a la real?

En esa medida, se considera que el legislador fue desmedido al imponer esta consecuencia, y que la Corte Constitucional debió realizar un juicio de proporcionalidad en el que se tuviera en cuenta la utilidad de la consecuencia, la necesidad de la misma y la proporcionalidad en *strictu sensu*, para concluir que, por un lado, si bien la inhabilidad permanente resultaría disuasoria y garantizaría el fin perseguido, no era la medida más moderada entre todos los mecanismos útiles, por lo que se cuestionaría su «indispensabilidad» y, por otro, tampoco es una medida proporcionada o equilibrada, pues tiene un sacrificio jurídico –afectación de los derechos al trabajo, a la libre escogencia de la profesión, a la libertad de empresa, al acceso a la función pública, entre otros– que pudo haberse aminorado con un término de inhabilidad inferior, en el cual también se hubiera obtenido la garantía de los objetivos perseguidos. El contraste entre regímenes –administrativo sancionatorio y penal– no resulta desfasado si se observa que en este se pretenden proteger bienes igualmente valiosos a nivel jurídico que en aquel –y que buscan, de cierta forma, el bienestar general–, y que aun así se satisfacen garantías constitucionales como la imprescriptibilidad de las penas.

## **2. Apuntes prácticos derivados de la inhabilidad por información inconsistente**

El artículo 6, numeral 3, inciso 5, de la Ley 1150 de 2007 inicia señalando que: «En el evento en que la Cámara de Comercio establezca la existencia de *graves inconsistencias* se le cancelará la *inscripción* en el registro quedando en tal caso inhabilitado para contratar con las entidades estatales por el término de *cinco (5) años*, sin perjuicio de las acciones penales a que haya lugar». En primer lugar, se destaca la indeterminación de la expresión «graves inconsistencias». Anteriormente, el parágrafo del artículo 6.3.5. del Decreto 734 de 2012 definía este concepto, así:

«Parágrafo. Se entiende que hay una grave inconsistencia, cuando como consecuencia de la impugnación interpuesta por una entidad estatal se evidencia que los documentos soporte suministrados por el proponente para acreditar los indicadores financieros ante el Registro Único de Proponentes generaron una alteración en cualquiera de los indicadores financieros de cuando menos el diez por ciento (10)%, o se presenta una variación de más del diez por ciento (10%) de duración o valor del contrato referido en la experiencia acreditada frente a la prueba documental aportada por la entidad estatal».

En esta regulación, la impugnación del registro parecía provenir de la entidad estatal que solicitara revocar el acto. Además, las inconsistencias se supeditaban a los indicadores financieros y la experiencia, por lo que no



procedían frente a otro tipo de alteración posible. Cabe señalar que el Decreto 734 de 2012 fue derogado por el Decreto 1510 de 2013 –compilado en el Decreto 1082 de 2015–, donde no se encuentra una disposición que conservara esta regulación.

Al respecto, se subrayan dos aspectos: *i)* Dávila Vinueza señala que, de conformidad con el artículo 6, numeral 3, de la Ley 1150 de 2007, toda persona inconforme con la inscripción en el RUP podrá interponer recurso de reposición contra el acto que lo decida dentro de los diez días hábiles siguientes a su publicación<sup>12</sup>. Adicionalmente, esta eventual revocatoria del acto de inscripción puede surgir a petición de una entidad estatal que esté desarrollando un procedimiento de selección de contratistas, o incluso puede derivarse de una actuación de oficio por parte de la cámara de comercio respectiva.

Sin embargo, de la lectura de la disposición y de la sentencia de constitucionalidad se advierte que la inhabilidad solo se impone previo procedimiento administrativo, llevado a cabo por la cámara de comercio, de manera que en sede del recurso interpuesto por un interesado o de la solicitud de una entidad estatal pareciera que no podría declararse esta inhabilidad. Se requeriría de un procedimiento autónomo y distinto a los dos mencionados para que la cámara de comercio la imponga, lo cual no obsta para que en el recurso contra el acto de inscripción que se interponga dentro de los diez días siguientes a su publicación, en la solicitud de la entidad o la solicitud de un tercero vencido el término –pero con el único propósito de declarar la inhabilidad– se propicie el inicio del procedimiento sancionatorio.

*ii)* En la normativa actual no se cualifican estas inconsistencias en el RUP, o se limitan a los indicadores financieros o la experiencia, como en su momento sucedió con el Decreto 734 de 2012, quedando la posibilidad de que se refieran a cualquier aspecto del RUP, siempre y cuando se enmarquen en el adjetivo «grave». Así pues, se debe aplicar directamente la norma, lo que eventualmente propiciaría la confusión respecto al alcance del término.

A propósito, se resalta que la normativa anterior –artículo 22.6 de la Ley 80 de 1993– establecía que la presentación de documentos o información que no correspondiera con la realidad se sancionaba cuando se demostraba la mala fe del inscrito. No obstante, el artículo 6 de la Ley 1150 de 2007 no se refirió al análisis subjetivo de la conducta, por lo que se cuestiona lo que sucedería cuando, por ejemplo, se detectaran inconsistencias graves en los documentos aportados por el proponente, pero estos no provinieran de su mala fe, sino de errores de terceros. ¿Aplicará la inhabilidad estudiada, aunque su conducta no

---

<sup>12</sup> DÁVILA VINUEZA, Luis Guillermo. Régimen jurídico de la contratación estatal: aproximación crítica a Ley 80 de 1993. 2º Edición. Bogotá: Legis, 2003. p. 170.

hubiera pretendido defraudar la presunción de buena fe? En principio pareciera que si la norma no cualificó las inconsistencias, ni se refirió a un procedimiento, bastaría con evidenciarla; sin embargo, la Corte Constitucional resaltó la necesidad de que el afectado contara con un procedimiento con plenas garantías procesales, de ahí que se le permita que, por ejemplo, aporte pruebas en las cuales se demuestre que la inconsistencia tenía origen en el error de un tercero, y no en el suyo y, eventualmente, luego de un análisis de causalidad, podría no ser declarado inhábil luego del procedimiento.

En segundo lugar, la disposición menciona que la cámara de comercio *cancelará la inscripción* del proponente en el RUP si evidencia inconsistencias graves. Pareciera que se está asumiendo que ya existe una inscripción –que eventualmente se cancelaría– y que se está regulando el aportar información falsa o inconsistente en la actualización o renovación del RUP. En esos términos, y de conformidad con la redacción de la causal, pareciera que las inconsistencias se predicen respecto de información inscrita previamente en el RUP o, en todo caso, cuando el proponente ya se encontrara registrado. De otra forma: ¿será posible que la cámara de comercio cancele la inscripción en el RUP de una persona que está aportando la documentación para inscribirse?

En tercer lugar, el procedimiento administrativo aplicable sería el artículo 47 de la Ley 1437 de 2011. Como se analizó en el acápite anterior, la Corte Constitucional destacó su aplicación, lo que no obsta para cuestionar por qué, por ejemplo, no se empleó el artículo 34 de la Ley 1437 de 2011 –procedimiento administrativo común y principal– o el artículo 86 de la Ley 1474 –procedimiento administrativo sancionatorio especial, para imponer sanciones y declarar incumplimientos–. De un lado se destaca que la imposición de una inhabilidad se enmarca en un procedimiento sancionatorio, de ahí que no proceda aplicar el común o general del CPACA; y de otro, esta inhabilidad no se desarrolla en la etapa contractual, es decir, en plena ejecución de un contrato, por lo que no sería procedente aplicar el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011.

En relación con ello, la inhabilidad inicial se prevé por un período de cinco años, sin especificar el inicio del término. Pese a ello, se considera que se cuenta a partir de la ejecutoria del acto administrativo que se profiera como resultado del procedimiento anterior, en la medida en que la norma señala que la inhabilidad surge cuando «la Cámara de Comercio establezca la existencia de graves inconsistencias», es decir, cuando así se declare. No podría afirmarse que se configura cuando se presenta la inconsistencia grave, puesto que, si bien resultaría menos gravoso para el afectado que el término inicie previamente, para que finalice antes, aún no ha sido confirmada por la cámara de comercio respectiva.

La disposición continúa con lo siguiente: «En caso de *reincidencia* la inhabilidad será permanente». Aunque ya se abordaron las problemáticas que se derivan de la intemporalidad de la medida, conviene precisarse el supuesto de hecho que la origina, es decir, la reincidencia en la conducta anterior. ¿Qué entender por *reincidencia*? ¿que se observe más de una inconsistencia grave o que existan más de dos procedimientos administrativos –o sentencias judiciales, como se verá– que declaren la existencia de las mismas? Teniendo en cuenta la redacción de la disposición, se sostiene que la segunda opción es más acertada, de ahí que no baste que en un mismo procedimiento administrativo se declare la existencia de dos inconsistencias graves para que se configure la inhabilidad permanente, se requeriría que esta conducta fuera nuevamente declarada en un procedimiento administrativo adicional o en una sentencia. Además, pareciera ser acumulativa, esto es, si en el año 1 se declaró que existió inconsistencias graves, y en el año 15 también, la cámara de comercio podría declarar la inhabilidad permanente. ¿Se garantizará el principio de seguridad jurídica?

De otro lado, la disposición termina añadiendo que: «Las mismas sanciones previstas en el inciso anterior se predicarán en el evento en que el Juez de lo Contencioso Administrativa *declare* la nulidad del acto de inscripción». Este inciso también da lugar a varias problemáticas: *i)* nótese que el enlace con el inciso anterior se da respecto de las sanciones –«las mismas sanciones»–, de ahí que se cuestione si cualquier tipo de nulidad declarada por un juez –y no solo la que se origine por inconsistencias graves– genera la inhabilidad estudiada, es decir, si cualquier causal del artículo 137 de la Ley 1437 de 2011 podría devenir en esta consecuencia.

*ii)* Si se asumiera la interpretación anterior –que aunque discutible pareciera ser la que se plasmó en la disposición– resultaría aún más complejo el juicio subjetivo de la causal de inhabilidad, pues aunque el afectado podría exponer su defensa en el procedimiento administrativo, en el proceso judicial solo podría defender la legalidad del acto, sin importar su conducta, ¿se violaría el mandato constitucional –artículos 1 y 29 superior– que proscribe la responsabilidad objetiva?

*iii)* ¿La declaratoria de la inhabilidad debe incluirse en las pretensiones de la demanda de nulidad o es una consecuencia automática? De ser el primer escenario, ¿si no se incluye, no se podría declarar para evitar fallos *extra petita*, o se estaría violando la Ley? Igualmente, se cuestiona si la sentencia debe manifestarse en la parte resolutive, o si la simple declaratoria de nulidad del acto de inscripción deriva en la inhabilidad.

Para terminar, en cuanto a la publicidad de la inhabilidad –como una problemática transversal tanto para el procedimiento administrativo como para el proceso judicial– se resalta que, al igual que en otras causales, resulta complejo

que las entidades estatales se enteren de que un proponente fue sancionado con esta medida. En el procedimiento administrativo, cuando se cancela la inscripción en el RUP, ¿dónde podría registrarse la inhabilidad si no existe una base de datos para ello?, y en el procedimiento judicial, ¿una entidad estatal cómo conocería de una sentencia judicial, si tampoco podría inscribirse en el RUP –por estar cancelado o declarado nulo–?

## **Bibliografía**

### **Doctrina**

DÁVILA VINUEZA, Luis Guillermo. Régimen jurídico de la contratación estatal: aproximación crítica a Ley 80 de 1993. 2° Edición. Bogotá: Legis, 2003. 921 p.

### **Jurisprudencia**

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-1016 de 2012. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

