



CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero de Estado ponente: Juan Manuel Laverde Alvarez

Bogotá, D.C., 26 de noviembre de dos mil veinticinco (2025)

Radicación: 11001-03-06-000-2025-0433-00

Referencia: conflicto negativo de competencias administrativas.

Partes: Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo - MINCIT-, Superintendencia de Sociedades y Departamento Nacional de Planeación.

Asunto: autoridad competente para resolver el derecho de petición presentado por un particular, relacionado con el trámite de impugnación de la inscripción de los proponentes en el Registro Único de Proponentes (RUP), de que trata el numeral 6.3 del artículo 6¹ de la Ley 1150 de 2007.

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 39 y 112, numeral 10, de la Ley 1437 de 2011², modificados por los artículos 2º y 19 de la Ley 2080 de 2021³, respectivamente, procede a resolver el conflicto negativo de competencias administrativas de la referencia.

I. ANTECEDENTES

1. El 26 de junio de 2025, el señor Pablo Andrés Argoty Caicedo elevó petición de consulta al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (en adelante MINCIT), respecto a la posibilidad de unificación de criterios para el cobro de la tasación de la caución que debe prestarse dentro del trámite de impugnación de la inscripción de los proponentes en el Registro Único de Proponentes (en adelante RUP). Específicamente, el ciudadano solicitó ⁴:

1. En ejercicio de sus facultades, proceda a impartir instrucciones específicas que propendan, por adoptarse un trámite unívoco en cada una de las Cámaras de Comercio del país, respecto a la tasación y/o fijación de la caución exigida para el trámite de la impugnación de la inscripción en el RUP. Si usted no es la autoridad competente sírvase informar cuál es la autoridad competente para hacerlo, dado que la SuperSociedades manifestó que no tiene asignada esa función.

2. En el evento en que se considere que no se puede unificar el trámite de la impugnación de la inscripción en el RUP, en razón a la discrecionalidad de las

¹ Este artículo fue modificado por el artículo 221 del Decreto 19 de 2012.

² «Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo».

³ «Por medio de la cual se reforma el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -ley 1437 de 2011- y se dictan otras disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante la jurisdicción».

⁴ Expediente digital. 8ED_EXPEDIENTE_092Solicituddelsenor(.pdf).



Cámaras de Comercio, solicito se impartan directrices claras y precisas en donde se fijen unos límites para la tasación y/o fijación de la caución exigida para el trámite de la impugnación de la inscripción en el RUP, dada la disparidad de criterios, tal y cómo se acreditó con las respuestas allegas por dichas entidades.

3. Informar si ¿es jurídicamente viable que todas las cámaras de comercio del país presenten diferentes trámites para la tasación y/o fijación de la caución exigida en el procedimiento de la impugnación de la inscripción en el RUP? Indicar sustento normativo que respalda su postura (sic)

4. Informar ¿Cuál es la norma supletiva que deben utilizar las cámaras de comercio para llenar el vacío legal de que trata numeral 6.3 del artículo 6 de la Ley 1150 de 2007 en lo que concierne al procedimiento para la tasación y/o fijación de la caución exigida en la impugnación del RUP?

5. Informar si ¿puede el MINCIT directamente o a través de la SuperSociedades, exhortar y/o conminar a la Cámara de Comercio de Pasto para que proceda a fijar de manera inmediata el procedimiento para la tasación y/o fijación de la caución exigida en la impugnación del RUP?

6. Informar si ¿puede el MINCIT directamente o a través de la SuperSociedades, proponer una alternativa jurídica para que la Cámara de Comercio de Pasto adopte un procedimiento para la tasación y/o fijación de la caución exigida en la impugnación del RUP?

7. Informar si ¿el MINCIT directamente o a través de la SuperSociedades, puede imponer y/o aplicar las medidas correctivas necesarias a la Cámara de Comercio de Pasto por no disponer (sic) un procedimiento para la tasación y/o fijación de la caución exigida en el trámite de impugnación del RUP. En caso afirmativo, proceder con el procedimiento para la aplicación de éstas. Si ninguna de estas entidades tiene esa competencia, sírvase informar ¿cuál sería la entidad encargada?

2. Mediante oficio del 12 de agosto de 2025⁵, MINCIT respondió la mencionada petición de manera general sobre las materias a cargo de dicha entidad; no obstante, en virtud del artículo 21 del CPACA, modificado por el artículo 1º de la Ley 1755 de 2015, remitió el asunto a las autoridades que consideraba competentes para conocer del mismo, esto es, a la Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente (en adelante ANCP-CCE) y al Departamento Nacional de Planeación.
3. El 14 de agosto de 2025, la ANCP-CCE remitió a su vez el derecho de petición a la Superintendencia de Sociedades⁶. En el escrito de traslado por competencia

⁵ Expediente digital. 13_MemorialWeb_Alegatos-ACTADEPOSESIONJEF(.pdf), folios 241-243.

⁶ Expediente digital. 7ED_EXPEDIENTE_084Remisionporcompet(.pdf).

señaló que si bien, de acuerdo con el artículo 2º del Decreto 4170 de 2011, la Agencia funge como ente rector en contratación pública, lo cierto es que carece de facultades de inspección, vigilancia y control sobre las demás entidades públicas; por lo tanto, no le corresponde realizar el trámite solicitado en el derecho de petición.

4. Con la remisión hecha por la ANCP-CCE a la Superintendencia de Sociedades, el señor Pablo Andrés Argoty Caicedo consideró que se vulneró su derecho fundamental al debido proceso, toda vez que si la ANCP-CCE consideró que también carecía de competencia para dar respuesta a la petición, debió proponer el presunto conflicto ante la Sala de Consulta y Servicio Civil de esta Corporación, tal y como lo establece el artículo 39 del CPACA⁷, y no remitirlo a dicha superintendencia⁸.

En consecuencia, presentó acción de tutela⁹, la cual fue asignada al Juzgado Sesenta y Ocho Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, el que, mediante fallo del 8 septiembre de 2025, con radicado núm. 11001334106820250035600, ordenó lo siguiente:

PRIMERO: AMPARAR los derechos fundamentales invocados por el actor, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: ORDENAR a la **AGENCIA NACIONAL COLOMBIA COMPRA EFICIENTE** que, en el término de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación del presente fallo, en cumplimiento al artículo 39 del CPACA, remita la actuación a la autoridad judicial que corresponda para que dirima el conflicto de competencia administrativa.

TERCERO: ORDENAR a la **SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES** que, en el término de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación del presente fallo, adelante las gestiones administrativas necesarias para impartirle el trámite que corresponda a la solicitud formulada por el señor Pablo Andrés Argoty Caicedo y que le fue remitida por competencia por la Agencia Nacional Colombia Compra Eficiente, la cual deberá ser resuelta en los términos legalmente establecidos para el efecto. De lo anterior deberá informársele de manera efectiva al interesado en el mismo lapso (sic)

El juzgado indicó, frente a la ausencia de respuesta al derecho de petición por parte del Departamento Nacional de Planeación, que la entidad se encontraba todavía dentro del término otorgado por ley para emitir pronunciamiento. Dicha respuesta fue dada el 17 de septiembre de 2025¹⁰.

⁷ Este artículo fue modificado en su inciso 3º por el artículo 2 de la Ley 2080 de 2021.

⁸ Expediente digital. 13_MemorialWeb_Alegatos-ACTADEPOSESIONJEF(.pdf). Folios 1-4.

⁹ Expediente digital. 9ED_EXPEDIENTE_101Fallode8deseptiem(.pdf).

¹⁰ Expediente digital. 31RECIBEMEMORIAL_20253200636391PABLOA(.pdf).

5. Así entonces, en obediencia al citado fallo de tutela la ANCP-CCE, mediante oficio del 10 de septiembre de 2025¹¹, remitió las actuaciones ante la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado «con el fin de que se dirima el presente conflicto de competencia y se determine de manera definitiva la entidad que debe responder de fondo la petición presentada».

II. ACTUACIÓN PROCESAL

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 39 de la Ley 1437 de 2011, modificado en su inciso 3° por el artículo 2° de la Ley 2080 de 2021, se fijó edicto núm. 402 del 22 de septiembre de 2025, en la Secretaría de esta Sala, por el término de cinco días contados desde el 26 de septiembre hasta el 2 de octubre de 2025, con el fin de que las autoridades involucradas y los particulares interesados presentaran sus consideraciones o alegatos en el trámite del conflicto¹².

Consta que se comunicó la actuación¹³, por conducto de la Secretaría de la Sala, a la Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente, al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, a la Superintendencia de Sociedades, al Departamento Nacional de Planeación, al Juzgado Sesenta y Ocho Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá y al señor Pablo Andrés Argoty Caicedo.

Mediante informe secretarial del 3 de octubre de 2025¹⁴, consta que, dentro del término de fijación del edicto, el señor Pablo Andrés Argoty Caicedo y el jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Superintendencia de Sociedades allegaron escritos de alegatos y/o consideraciones para ser tenidos en cuenta en el trámite del presente conflicto. Las demás autoridades involucradas y particulares interesados guardaron silencio.

Igualmente, consta en informe secretarial del 29 de octubre de 2025¹⁵ que el Departamento Nacional de Planeación allegó escrito del 17 de septiembre de 2025 mediante el cual respondió el derecho de petición elevado, para que fuese tenido en consideración.

III. ARGUMENTOS DE LAS PARTES E INTERVINIENTES

1. Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente- ANCP-CCE

¹¹ Expediente digital. 5ED_EXPEDIENTE_06Solicituddepromoci(.pdf).

¹² Expediente digital. 10PÖREDICTO_EDICTO_02Edicto(.pdf).

¹³ Expediente digital. 3ED_EXPEDIENTE_04Informedecomunicac(.pdf).

¹⁴ Expediente digital. 32ALDESPACHOPÖR_Informesecretarial2025-00433(.pdf).

¹⁵ Expediente digital. 33INFORMESECRETA_Informesecretarial20(.pdf).

Esta autoridad no presentó escrito de alegatos; sin embargo, sus argumentos se pueden extraer del oficio del 14 de agosto de 2025, a través del cual remitió por competencia a la Superintendencia de Sociedades el derecho de petición en el cual «se hacen una serie de solicitudes relacionadas con la tasación y/o fijación de la caución exigida para el trámite de la impugnación de la inscripción en el registro Único de Proponentes a la que hace referencia el artículo 6.2 (sic) de la Ley 1150 de 2007».

En dicho documento indicó que, de conformidad con el artículo 2º del Decreto 4170 de 2011 funge como ente rector en materia de contratación pública, pero no por esto cuenta con facultades de inspección, vigilancia y control sobre las demás entidades públicas.

Arguyó que, dentro de sus funciones, las cuales se encuentran establecidas en la Ley 489 de 1998, no se encuentra la función de «otorgar información de la cual no es competente o realizar trámites que no son de su conocimiento». En ese sentido, precisó que de acuerdo con el numeral 5º del artículo 3º y el numeral 8º del artículo 11 del Decreto 4170 de 2011 dispone de competencia para atender consultas referentes a temas contractuales solo para absolver consultas sobre aplicación de normas de carácter general.

A lo anterior, se puede adicionar lo expuesto en el oficio del 10 de septiembre de 2025 mediante el cual propuso el presente conflicto ante la Sala de Consulta y Servicio Civil. En este señaló que tras haber sido remitida la petición por parte del MINCIT, en virtud del artículo 21 de la Ley 1437 de 2011, la Agencia analizó que la competencia para resolver la petición elevada le correspondía realmente a la Superintendencia de Sociedades, ya que de acuerdo con el artículo 70 de la Ley 2069 de 2020 tiene a su cargo las funciones de inspección, vigilancia y control de las cámaras de comercio «así como las previstas en los artículos 27, 37 y 94 del Código de Comercio respecto del registro mercantil».

2. Ministerio de Comercio, Industria y Turismo -MINCIT-

Este ente ministerial tampoco presentó alegatos; no obstante, de la respuesta otorgada al peticionario, señor Pablo Andrés Argoty Caicedo, el 12 de agosto de 2025, en la que además corrió traslado de competencia tanto al Departamento Nacional de Planeación como a la ANCP-CCE, es posible extraer lo siguiente:

En primer lugar, precisó que no cuenta con facultades para impartir asuntos sobre contratación estatal regulados a través de la Ley 80 de 1993, modificada por la Ley 1150 de 2008. En ese sentido, indicó que, de acuerdo con el Decreto 210 de 2003, «el sector CIT» solo cuenta con competencia en temas de registro para reglamentar el registro mercantil, el registro nacional y el funcionamiento de las cámaras.

Así entonces, explicó que la responsabilidad de liderar y coordinar la política pública en materia de contratación estatal se encuentra en cabeza del Departamento Nacional de Planeación. Al respecto señaló:

En ejercicio de esta función [el DNP], diseña los lineamientos estratégicos, técnicos y normativos que orientan el sistema de compras públicas, promueve la eficiencia y transparencia en la contratación, y supervisa la correcta implementación de herramientas como el Registro Único de Proponentes (RUP), el Sistema Electrónico de Contratación Pública (SECOP), y otros instrumentos relacionados.

Frente al Registro Único de Proponentes (RUP), indicó que fue creado con la Ley 1150 de 2008, y posteriormente modificado por el artículo 221 del Decreto 019 de 2012, sin embargo, la administración del registro fue delegada a las Cámaras de Comercio. Además, aclaró que si bien en dicha ley se facultó al Gobierno nacional para fijar las tarifas de: inscripción en el registro, renovación, modificación, actualización y certificaciones¹⁶, lo cierto es que no se precisó de manera «exegética» la reglamentación sobre la tarifa en los casos de impugnación de la inscripción de los proponentes en el Registro Único de Proponentes (RUP), sobre la cual recae la presente petición.

En consecuencia, explicó que, al no contar con dicha facultad, no le corresponde impartir ninguna instrucción sobre el particular, así como tampoco le es dable pronunciarse sobre los planteamientos o absolver las preguntas propuestas dentro del derecho de petición más allá de su competencia; indicó que «le corresponde al Departamento Nacional de Planeación y su Agencia Nacional de Contratación-Colombia Compra Eficiente, emitir conceptos, guías y reglamentaciones que garanticen la coherencia del régimen de contratación estatal».

Por otra parte, frente a las preguntas relacionadas con la posibilidad de que el ente ministerial directamente o a través de la Superintendencia de Sociedades pudiera regular, corregir o exhortar a las cámaras de comercio, especialmente a la de Pasto, para que se fije un procedimiento para la tasación de la caución exigida en la impugnación de la inscripción de los proponentes en el RUP, señaló que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 87 del Código de Comercio, las facultades de inspección, vigilancia y control de las cámaras de comercio fueron atribuidas a la Superintendencia de Sociedades, no obstante, al carecer ese ente ministerial de competencia reglamentaria en asuntos de contratación estatal tampoco le sería posible impartir instrucciones a dicha entidad.

Finalizó precisando que, el artículo 5º de la Ley 489 de 1998 establece textualmente que la competencia de las entidades administrativas esta circunscrita con exclusividad a los asuntos asignados expresamente en la ley.

3. Departamento Nacional de Planeación

¹⁶ Las cuales se encuentran reglamentadas por el Decreto 2260 de 2019, suscrito por las carteras del Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

Si bien el DNP no presentó alegatos, sus argumentos se pueden extraer de la respuesta otorgada al peticionario mediante oficio del 17 de septiembre de 2025¹⁷, en el cual precisó que de acuerdo con el artículo 3 del Decreto 1893 de 2021, le corresponde, entre otras funciones las siguientes:

ARTÍCULO 3. Funciones del Departamento Nacional de Planeación. Son funciones del Departamento Nacional de Planeación (DNP), además de las que determina el artículo 59 de la Ley 489 de 1998 y el artículo 9 de la Ley 2056 de 2020, las siguientes:

1. Elaborar, coordinar e integrar la formulación del Plan Nacional de Desarrollo para consideración del Consejo Nacional de Planeación y del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), así como su posterior presentación al Congreso de la República.

(...)

28. Orientar el diseño y velar por la implementación de las políticas públicas, planes, programas y proyectos en los asuntos de competencia de la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente-, teniendo en cuenta criterios de eficiencia y transparencia. (...)

No obstante, aclaró que:

De conformidad con el numeral 28 del artículo 3 del Decreto 1893 de 2021, el DNP es competente para emitir lineamientos en materia de política pública en asuntos de competencia de la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente, donde uno de ellos es el RUP. No obstante, la definición de una tasa dentro de un procedimiento administrativo, como lo es la impugnación del registro en el RUP, no hace parte de un lineamiento u orientación de política pública; por lo tanto, no resulta procedente para esta Entidad establecer de manera autónoma y directa una tasa adjudicada a título de caución dentro del proceso de impugnación de la inscripción en el RUP.

Así entonces, indicó que de la lectura del numeral 6.3 del artículo 6¹⁸ de la Ley 1150 de 2007 se desprende la existencia de un vacío normativo respecto a cuál debe ser la tarifa o los criterios a los que deben acogerse las cámaras de comercio para establecer dicha caución.

No obstante, señaló que de acuerdo con las funciones de MINCIT establecidas en el Decreto 210 de 2003¹⁹, especialmente aquella regulada en el numeral 12 del artículo 28

¹⁷ Expediente digital. 31RECIBEMEMORIAL_20253200636391PABLOA(.pdf).

¹⁸ Este artículo fue modificado por el artículo 221 del Decreto 19 de 2012.

¹⁹ La autoridad resaltó las siguientes:

«1. Participar en la formulación de la política, los planes y programas de desarrollo económico y social.
2. Formular la política en materia de desarrollo económico y social del país relacionada con la competitividad, integración y desarrollo de los sectores productivos de bienes, servicios entre ellos el

ibidem²⁰, así como lo establecido por el artículo 70 de la Ley 2069 de 2020 y en los Decretos 1736 de 2020 y 1380 de 2021, dicho Ministerio ostenta «la potestad para establecer las políticas de regulación sobre el Registro Mercantil y las Cámaras de Comercio, siendo estas últimas las competentes para conocer y dar trámite a las solicitudes de inscripción, renovación, actualización y cancelación del Registro Único de Proponentes de conformidad con los artículos 2.2.1.1.1.5.1 al 2.2.1.1.1.5.3 del Decreto 1082 de 2015».

En consecuencia, señaló que la remisión del derecho de petición al DNP carece de sustento normativo ya que como entidad no se encuentra habilitada por la ley para definir las tarifas dentro de los procedimientos administrativos que no le son propios, como lo es la tarifa de la tasación y/o fijación de la caución exigida en la impugnación del RUP.

4. Superintendencia de Sociedades

La entidad presentó escrito de alegatos el 2 de octubre de 2025, mediante el cual le solicitó a esta Sala que se declarara la inexistencia de conflicto de competencias administrativa en el presente asunto. Lo anterior, sustentado en las siguientes razones:

En primer lugar, explicó que, una vez recibida la petición, en modalidad consulta, procedió a darle respuesta «de fondo, argumentada y sustentada» mediante oficio del 12 de septiembre de 2025. En dicho escrito aclaró preliminarmente que con fundamento en los artículos 14 y 28 del CPACA con su respuesta emitía un concepto de carácter general y abstracto que no buscaba «resolver situaciones de orden particular».

Así entonces, en dicho pronunciamiento indicó que la única regulación vigente respecto del trámite de impugnación del RUP es aquella establecida en el numeral 6.3 del artículo 6 de la Ley 1150 de 2007. En consecuencia, a pesar de ser el superior funcional de las cámaras de comercio en materia de registros, lo cierto es que no cuenta con la competencia para establecer la tarifa respecto a la caución bancaria que debe presentarse al momento de impugnar el RUP, así como tampoco cuenta con la competencia para instruir a las cámaras de comercio del país en ese aspecto puesto que la ley no la habilita para realizarlo.

Manifestó que:

Se reitera lo afirmado con anterioridad, respecto de que la Superintendente de Sociedades, en relación con la supervisión de las cámaras de comercio del país, debe obedecer al cumplimiento de funciones y competencias previamente establecidas por la Constitución y la ley, respetando el principio constitucional de legalidad en aras de

turismo y tecnología para la micro, pequeña y mediana empresa, el comercio interno y el comercio exterior (...))»

²⁰ En la cual se señala que le corresponde «Establecer las políticas de Regulación sobre Registro Mercantil y Cámaras de Comercio y hacer seguimiento a las actividades de las Cámaras de Comercio»

garantizar a los supervisados el respeto de sus derechos, la transparencia y la seguridad jurídica y, en ese sentido, no resulta legalmente posible instruir, exhortar o conminar a ninguna cámara de comercio del país la adopción de un trámite para la tasación y/o fijación de la caución de que trata el artículo 6 de la Ley 1150 de 2007 y mucho menos imponer medidas correctivas al respecto.

Finalmente, a juicio de esta Oficina, bajo la normativa vigente no existe autoridad competente para imponer y/o aplicar las medidas correctivas necesarias a la Cámara de Comercio de Pasto por no disponer un procedimiento para la tasación y/o fijación de la caución exigida en el trámite de impugnación del Registro Único de Proponentes.

Ahora, en el escrito de alegatos presentado ante esta Corporación, explicó que la materia del asunto objeto del derecho de petición es competencia del legislador y que «las facultades administrativas asignadas a la Superintendencia de Sociedades en relación con las cámaras de comercio, por mandato del artículo 70 de la Ley 2069 de 2020, no le permiten abrogarse competencias legislativas».

En ese sentido señaló que del análisis de todas las preguntas planteadas por el peticionario era viable concluir que existía un vacío normativo en el trámite establecido por el artículo 6º, numeral 6.3, de la Ley 1150 de 2007, en lo que se refiere a la impugnación de un acto de inscripción en el RUP. Lo anterior, puesto que, la norma en cita se abstuvo de consagrar la fórmula para el cálculo de la caución bancaria, o de compañía de seguros, que se debe constituir para garantizar los perjuicios que se le puedan causar al inscrito, pero adicionalmente porque esta tampoco facultó al Gobierno nacional para definir mediante decreto dicha determinación.

Al respecto reiteró que, en todo caso, el artículo 70 de la Ley 2069 de 2020 no incluyó dentro de sus funciones de inspección, vigilancia y control la facultad de regular la tasación en cuestión. En consecuencia, concluyó:

Este es el vacío normativo que no se ha solucionado y que ahora se pretende superar mediante el **ejercicio del derecho de petición en interés general por parte del peticionario dirigido a que, en cuanto concierne a la Superintendencia de Sociedades, se expida un acto administrativo de carácter general que llene el vacío legislativo y se disponga el mecanismo de cálculo del monto de la referida caución bancaria o de compañía de seguros.**

Tal y como se respondió al peticionario, de fondo, de manera informativa y explicativa, debidamente sustentada en el régimen jurídico vigente, a través de la respuesta impartida mediante Oficio 220-117082 del 12 de septiembre de 2025 (Radicado 2025-01-850018), la solución del vacío normativo **es de resorte del legislador y no puede ser llenado con las facultades administrativas asignadas a la Superintendencia de Sociedades.**

5. Señor Pablo Andrés Argoty Caicedo

Sus argumentos se extraen tanto del escrito de alegatos presentado ante esta Corporación como del derecho de petición presentado ante el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, del cual se desprenden los 7 interrogantes citados en los antecedentes del presente documento.

En ambos documentos el peticionario explicó que el trámite de impugnación del RUP, en principio, fue regulado a través del artículo 44 del Decreto 1464 de 2010, el cual establecía, en su literal c), que el valor de la caución que debía constituirse a favor del proponente para garantizar el pago de los perjuicios que se le pudiesen causar con la reposición, correspondían al «8% del K de contratación del proponente impugnado».

Sin embargo, señaló que dicho decreto fue derogado por el artículo 9.2 del Decreto 734 de 2012, el cual, a su vez, fue derogado por el artículo 163 del Decreto 1510 de 2013 en el cual, en su artículo 11, se estableció que el trámite de la impugnación de las inscripciones en el RUP debe adelantarse de acuerdo con lo regulado en el numeral 6.3 de la Ley 1150 de 2007.

En ese orden de ideas, precisó que, si bien en este último artículo se sigue estableciendo la necesidad de prestar caución bancaria o de compañía de seguros para que la impugnación sea admisible, lo cierto es que ya no se regula lo relativo al procedimiento para tasarla o liquidarla.

Por lo anterior, indicó dentro de la petición elevada al MINCIT del 26 de junio de 2025, que presentó derecho de petición ante la ANCP-CCE, Confecámaras y la Superintendencia de Sociedades, para efectos de poder conocer sobre los parámetros utilizados por las cámaras de comercio en el procedimiento para tasar la caución bancaria o de compañía de seguros dentro del trámite de impugnación. Al respecto, señaló:

4. En atención a que Colombia Compra Eficiente, Confecámaras y la SuperSociedades, refieren que es discrecionalidad de cada cámara de comercio determinar los requisitos para que el requisito de la caución bancaria o de compañía de seguros en el trámite de impugnación del RUP se encuentre cumplido, se procedió a preguntar a cada una de las cámaras de comercio de las capitales de cada departamento del país, la forma en cómo éstas liquidan el monto de la caución, evidenciando que no hay criterios unificados en cada una de estas entidades e incluso, en la Cámara de Comercio de Pasto, no se cuenta con un procedimiento para fijarlo. [...].

Igualmente señaló en el citado derecho de petición que, del estudio de las respuestas otorgadas por las distintas cámaras de comercio del país, es posible concluir que efectivamente cada una realiza la liquidación del requisito de acuerdo a criterios discrecionales y, por lo tanto, existe una vulneración al derecho a la igualdad «de la comunidad en general, debido a que no es lo mismo tasar la cuantía de la caución bancaria o póliza de seguros teniendo en cuenta el ingreso operacional o valor del patrimonio de una empresa». Igualmente, precisó:

6. En atención a lo expuesto, se requiere que, en uso de sus facultades de control y supervisión, se unifique el procedimiento que deben adoptar las cámaras de comercio en todo el territorio nacional en el trámite de impugnación del RUP, para de esta forma salvaguardar el derecho a la igualdad de todos los ciudadanos, cuando acuden ante estas entidades.

Lo anterior por cuanto, se acreditó que todas las cámaras de comercio en su gran mayoría presentan trámites o procedimientos distintos e incluso la Cámara de Comercio de Pasto, ni siquiera lo ha fijado, situación que afecta a su vez la seguridad jurídica de quienes acudimos ante estas autoridades.

IV. CONSIDERACIONES

1. Competencia de la Sala de Consulta y Servicio Civil en materia de conflictos de competencias administrativas. Reiteración²¹.

De conformidad con los artículos 39 y 112, numeral 10, de la Ley 1437 de 2011, modificados por los artículos 2 y 19 de la Ley 2080 de 2021, respectivamente, la Sala está habilitada para emitir un pronunciamiento de fondo ante un conflicto de competencias cuando: i) al menos una de las autoridades sea del orden nacional, o si se trata de autoridades del nivel territorial, que no estén sometidas a la jurisdicción de un solo tribunal administrativo; ii) se encuentre en curso una actuación o asunto de naturaleza administrativa, particular y concreta; y iii) se evidencie el reclamo o rechazo de la competencia simultáneo o sucesivo.

En el caso bajo estudio se encuentran cumplidos estos requisitos debido a que: i) las autoridades en conflicto, esto es, la Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, la Superintendencia de Sociedades, y el Departamento Nacional de Planeación, son del orden nacional; ii) está en curso una actuación administrativa, particular y concreta, en razón de la petición elevada por el señor Pablo Andrés Argoty Caicedo, en relación con determinar cuál debe ser la autoridad competente encargada de unificar el procedimiento que deben adoptar las cámaras de comercio en todo el territorio nacional en el trámite de impugnación del RUP, específicamente en lo relacionado a la liquidación o tasación de la caución de la que trata el numeral 6.3 de la Ley 1150 de 2007, la cual no ha sido respondida y iii) todas las autoridades negaron la competencia, sucesivamente, para adelantar o continuar con la actuación administrativa.

2. Términos legales

²¹ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, radicación 11001030600020220017800 del 28 de septiembre de 2022.

El procedimiento establecido en el artículo 39 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 2 de la Ley 2080 de 2021, prevé que mientras se resuelve el conflicto de competencia se suspenderán los términos de las actuaciones administrativas, los cuales comenzarán a correr a partir del día siguiente de la comunicación de esta decisión, y así se declarará en la parte resolutive²².

3. Aclaración previa

La función de definir la autoridad competente para adelantar o continuar un trámite administrativo se efectúa a partir del análisis de los supuestos fácticos y los documentos que forman parte del expediente. En este sentido, las eventuales alusiones que se hagan al caso concreto serán las necesarias para establecer las reglas de competencia.

Esta Sala no puede pronunciarse sobre los derechos que se reclaman ante las entidades estatales frente a las cuales se dirime el conflicto. Corresponderá a la autoridad que sea declarada competente la verificación de las situaciones de hecho y de derecho para decidir de fondo sobre el asunto de la referencia.

4. Problema jurídico y síntesis del conflicto

En el presente caso, la Sala debe definir cuál es la autoridad competente para responder de fondo el derecho de petición de consulta elevado por el señor Pablo Andrés Argoty Caicedo, respecto de los interrogantes contenidos en los numerales del 1 al 6 en relación con el procedimiento que deben adoptar las cámaras de comercio en todo el territorio nacional en el trámite de impugnación del RUP, específicamente en lo relacionado con la liquidación o tasación de la caución de la que trata el numeral 6.3 de la Ley 1150 de 2007.

El MINCIT negó su competencia, toda vez que dentro de sus funciones no se encuentra facultada para impartir asuntos sobre contratación estatal regulados a través de la Ley 80 de 1993, modificada por la Ley 1150 de 2008 y, en ese sentido, remitió la solicitud a la ANCP-CCE y al DNP pues es su competencia «emitir conceptos, guías y reglamentaciones que garanticen la coherencia del régimen de contratación estatal».

El Departamento Nacional de Planeación negó su competencia, pues si bien el numeral 28 del artículo 3º del Decreto 1893 de 2021 establece su atribución para «emitir lineamientos en materia de política pública en asuntos de competencia de la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente, donde uno de ellos es el RUP», lo cierto es que definir de manera autónoma la tasa para la liquidación de la

²² Este mandato es armónico con los artículos 6º de la Constitución Política y 137 de la Ley 1437 de 2011, por cuanto el ejercicio de funciones administrativas por autoridades carentes de competencia deviene en causal de anulación de las respectivas actuaciones y decisiones.

caución solicitada en la petición no hace parte de un lineamiento u orientación pública, y por lo tanto escapa de su competencia.

La Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente negó su competencia para responder el derecho de petición ya que, de acuerdo con la Ley 489 de 1998, modificada por las Leyes 1474 de 2011 y 1753 de 2015, el numeral 5° del artículo 3° y el numeral 8° del artículo 11 del Decreto 4170 de 2011, solo puede otorgar información para la cual es competente y resolver consultas de normas de carácter general. Además, señaló que, de acuerdo con el artículo 2° del citado decreto, a pesar de fungir como ente rector en materia de contratación pública, no cuenta con facultades de inspección vigilancia y control sobre las demás entidades públicas. Por tal motivo, remitió el derecho de petición a la Superintendencia de Sociedades a quien consideraba competente para pronunciarse de fondo.

La Superintendencia de Sociedades negó su competencia e indicó que el objeto de la petición presentada es competencia del legislador, y que dentro de las funciones administrativas que el artículo 70 de la Ley 2069 de 2020 le adjudicó con relación a las cámaras de comercio no se incluye «abrogarse competencias legislativas».

Para resolver el problema jurídico planteado, la Sala analizará los siguientes temas:

- i) Finalidad y objeto del derecho fundamental de petición. Trámite que debe seguirse cuando una autoridad se declara incompetente. Forma de iniciar y terminar una actuación administrativa. Reiteración²³.
- ii) El derecho de petición de consulta. Reiteración²⁴.
- iii) Funciones legales de las entidades en conflicto.
- iv) Caso concreto.

5. Análisis de la normativa aplicable al conflicto planteado

5.1. Finalidad y objeto del derecho fundamental de petición. Trámite que debe seguirse cuando una autoridad se declara incompetente. Forma de iniciar y terminar una actuación administrativa. Reiteración²⁵.

El derecho fundamental de petición es una garantía constitucional de aplicación inmediata, tal como lo concibe y regula el artículo 23 de la Constitución Política, en armonía con el artículo 85 *ibidem*. Este derecho consiste en la facultad que toda persona

²³ Sala de Consulta y Servicio Civil, Decisión del 21 de noviembre de 2023, radicado núm. 11001-03-06-000-2023-00457-00. Decisión del 15 de octubre de 2024, radicado núm. 11001-03-06-000-2024-00553-00. Entre otras.

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ Sala de Consulta y Servicio Civil, Decisión del 21 de noviembre de 2023, radicado núm. 11001-03-06-000-2023-00457-00. Decisión del 15 de octubre de 2024, radicado núm. 11001-03-06-000-2024-00553-00. Entre otras.

tiene para presentar peticiones a las autoridades y obtener pronta y adecuada respuesta. Sus titulares son todas las personas (naturales o jurídicas, mayores o menores de edad, nacionales o extranjeras), y sus destinatarios son todas las autoridades públicas, aunque también pueden serlo algunas organizaciones privadas, para garantizar los derechos fundamentales.

El derecho fundamental de petición se encuentra desarrollado en el Título II de la Parte Primera de la Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, sustituido por la Ley (estatutaria) 1755 de 2015, emitida en cumplimiento de lo decidido por la Corte Constitucional en la sentencia C-818 del 1 de noviembre de 2011.

En relación con el objeto y las modalidades en las que puede ejercerse el derecho de petición, el artículo 13 de la Ley 1437 de 2011, subrogado por el artículo 1 de la Ley 1755, dispone:

Artículo 13. Objeto y modalidades del derecho de petición ante autoridades. Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades, en los términos señalados en este código, por motivos de interés general o particular, y a obtener pronta resolución completa y de fondo sobre la misma.

Toda actuación que inicie cualquier persona ante las autoridades implica el ejercicio del derecho de petición consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política, sin que sea necesario invocarlo. Mediante él, entre otras actuaciones, se podrá solicitar: el reconocimiento de un derecho, la intervención de una entidad o funcionario, la resolución de una situación jurídica, la prestación de un servicio, requerir información, consultar, examinar y requerir copias de documentos, formular consultas, quejas, denuncias y reclamos e interponer recursos. [...]. [Se subraya].

El derecho de petición fue concebido como un instrumento expedito y eficaz, para que las personas puedan acudir, verbalmente o por escrito, ante la Administración o los particulares, según el caso, para solicitar el reconocimiento de un derecho; la resolución de una situación jurídica; la prestación de un servicio; el suministro de información; la consulta, examen u obtención de copias de documentos públicos; la formulación de consultas; la presentación de quejas, denuncias o reclamos, y la interposición de recursos, entre otros fines.

De acuerdo con lo anterior, la autoridad o el particular competente tiene la obligación de dar respuesta oportuna y de fondo a la petición, aun cuando esta no resulte positiva o favorable al destinatario.

En el mismo sentido, la Corte Constitucional²⁶ ha establecido reglas clave para proteger el derecho fundamental de petición. Estas reglas destacan que: i) El derecho de petición

²⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-818 del 1º de noviembre de 2011, expedientes D- 8410 y AC D-8427.

es esencial para la democracia participativa y garantiza otros derechos como la información, participación política y libertad de expresión; ii) La autoridad debe responder de manera pronta, clara y precisa, resolviendo el fondo de la cuestión notificando al peticionario; iii) La respuesta no siempre implica aceptación de lo solicitado ni necesita ser escrita y; iv) Este derecho se aplica principalmente a entidades estatales, pero también puede extenderse a organizaciones privadas, según la ley.

Sobre la forma como deben presentarse las peticiones, la Ley 1437 de 2011, tal como fue modificada por la Ley 1755 de 2015, permite, -clara y expresamente-, que ellas se presenten en forma verbal o escrita y, en este último caso, tanto en soporte o formato tradicional (papel) como en mensajes de datos. A este respecto, el artículo 15 de la Ley 1437 de 2011 dispone, en lo pertinente:

Artículo 15. Presentación y radicación de peticiones. Las peticiones podrán presentarse verbalmente y deberá quedar constancia de la misma, o por escrito, y a través de cualquier medio idóneo para la comunicación o transferencia de datos. Los recursos se presentarán conforme a las normas especiales de este código.

[...]

Parágrafo 1º. En caso de que la petición sea enviada a través de cualquier medio idóneo para la comunicación o transferencia de datos, esta tendrá como datos de fecha y hora de radicación, así como el número y clase de documentos recibidos, los registrados en el medio por el cual se han recibido los documentos. [...]. [Se subraya].

Ahora bien, con respecto al plazo que tienen las autoridades para dar respuesta a las solicitudes formuladas en virtud del derecho de petición, vale la pena recordar que la ley no establece un término único, sino plazos diferenciales, en atención al objeto de la petición. Así, el artículo 14 de la Ley 1437 de 2011, tal como fue sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015, preceptúa:

Artículo 14. Términos para resolver las distintas modalidades de peticiones. Salvo norma legal especial y so pena de sanción disciplinaria, toda petición deberá resolverse dentro de los quince (15) días siguientes a su recepción. Estará sometida a término especial la resolución de las siguientes peticiones:

1. Las peticiones de documentos y de información deberán resolverse dentro de los diez (10) días siguientes a su recepción. Si en ese lapso no se ha dado respuesta al peticionario, se entenderá, para todos los efectos legales, que la respectiva solicitud ha sido aceptada y, por consiguiente, la administración ya no podrá negar la entrega de dichos documentos al peticionario, y como consecuencia las copias se entregarán dentro de los tres (3) días siguientes.

2. Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción.

Parágrafo. Cuando excepcionalmente no fuere posible resolver la petición en los plazos aquí señalados, la autoridad debe informar esta circunstancia al interesado, antes del vencimiento del término señalado en la ley expresando los motivos de la demora y señalando a la vez el plazo razonable en que se resolverá o dará respuesta, que no podrá exceder del doble del inicialmente previsto. [Subraya la Sala]

Igualmente, el artículo 4 de Ley 1437 de 2011 establece que las actuaciones administrativas pueden iniciarse por quienes ejercen el derecho de petición, ya sea en interés general o particular; por quienes obren en cumplimiento de una obligación o deber legal, o por las autoridades, de oficio.

Como lo ha señalado la doctrina²⁷, cualquiera que sea la forma en que se inicie una actuación o procedimiento administrativo, esta debe concluir con la expedición de un acto administrativo definitivo, que responda de fondo la petición, defina el cumplimiento de la obligación o el deber legal, imponga una sanción, o termine, de otra forma, la actuación que se haya iniciado de oficio.

5.2. El derecho de petición de consulta. Reiteración²⁸

La petición en la modalidad de consulta ha sido interpretada por la jurisprudencia del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional con la fijación para esta clase de peticiones y de los conceptos que se emiten en respuesta, los siguientes elementos estructurales:

a) En relación con el derecho de petición de consulta la Sala ha destacado las particularidades siguientes:

- i) El derecho de petición de consulta es un derecho fundamental de naturaleza pública, esto es, otorgado a cualquier persona;
- ii) No implica un interés específico y directo del solicitante o, al menos, tal interés no tiene que ser explicitado, y produce como resultado una opinión, un parecer o una orientación no vinculante de la administración.
- iii) Busca que las autoridades adopten ciertas medidas, decisiones o actuaciones de interés común o bienestar general, como, por ejemplo, reglamentar una ley, y

²⁷ ARBOLEDA Perdomo, Enrique José, Comentarios al nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, cuarta reimpresión, marzo de 2013, Bogotá, p. 17 y 18.

²⁸ Sala de Consulta y Servicio Civil, Decisión del 21 de noviembre de 2023, radicado núm. 11001-03-06-000-2023-00457-00. Decisión del 15 de octubre de 2024, radicado núm. 11001-03-06-000-2024-00553-00. Entre otras.

iv) Su finalidad es buscar orientación, ilustración e información acerca de la manera cómo actúa la administración. No puede tener como finalidad una decisión concreta sobre derechos particulares, ni tampoco la protección de derechos colectivos o la adopción de un acto administrativo de carácter general.

b) En relación con los conceptos:

i) Su finalidad es la de orientar, ilustrar e informar a los particulares sobre la forma de actuar de la administración para facilitar el ejercicio de sus derechos o el cumplimiento de sus obligaciones.

ii) En esa medida, los conceptos emitidos como respuesta al derecho de petición en modalidad de consulta no son de obligatorio cumplimiento o ejecución, como lo dispone expresamente el artículo 28 del CPACA, sustituido por el artículo 1° de la Ley 1755 de 2015. Por esta razón, no generan responsabilidad alguna para los servidores públicos que los hayan emitido, en cuanto al sentido y a la fundamentación del concepto, aunque sí podrían generarla en cuanto a las verdaderas motivaciones de quien profiere la opinión, o al grado de diligencia que se haya empleado para emitir la consulta.

iii) La competencia de las autoridades está limitada a conceptuar en relación con las materias a su cargo, por lo que carecen de facultad para hacerlo en relación con otros temas.

De otro lado, debe recordarse que el artículo 21 del CPACA, sustituido por el artículo 1° de la Ley 1755 de 2015, dispone que, si la autoridad a quien se dirige la petición no es la competente informará de inmediato al interesado y remitirá la petición a la que considere competente, con copia al peticionario.

Esta norma debe complementarse con el artículo 39 *ibidem*, en el sentido de que, si la autoridad a la cual se hace la remisión se considera también incompetente, deberá enviar inmediatamente el asunto a la Sala (o al tribunal administrativo que corresponda, según el caso), para que dirima el conflicto de competencias.

En conclusión, las normas del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo que se han citado, tal como fueron sustituidas por la Ley Estatutaria 1755 de 2015, establecen, a juicio de la Sala, una competencia general de las autoridades (entendidas estas como las define el inciso primero del artículo 2° del CPACA), para responder las consultas que les formulen los ciudadanos (particulares o servidores públicos) en relación con los asuntos que correspondan directamente con sus fines y sus funciones.

5.3. Funciones legales de las entidades en conflicto

A efectos de determinar la competencia, es relevante destacar las funciones que cumplen cada una de las entidades públicas en conflicto.

5.3.1. Naturaleza jurídica, objeto y funciones de la Agencia Nacional de Contratación Pública, Colombia Compra Eficiente. Reiteración²⁹

Según el artículo 1° del Decreto Ley 4170 de 2011, la Agencia es una unidad administrativa especial del orden nacional, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa y financiera, adscrita al Departamento Nacional de Planeación. Se trata, por lo tanto, de una entidad descentralizada por servicios.

El artículo 2° del mencionado decreto establece que el objetivo de la Agencia consiste en desarrollar e impulsar políticas y herramientas orientadas a la organización y articulación de los procesos de compras y contratación pública.

Ahora bien, el artículo 3° *ibidem* establece sus funciones, dentro de las cuales se encuentran proponer las políticas, planes, programas y normas en materia de compras y contratación pública, para lograr una mayor eficiencia, transparencia y optimización de los recursos del Estado. También desarrolla, implementa y difunde dichas políticas y herramientas, y realiza estudios, diagnósticos y estadísticas en estas materias. Al respecto, la Sala resalta por su pertinencia las siguientes:

ARTÍCULO 3o. FUNCIONES. La Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente– ejercerá las siguientes funciones:

[...].

3. Coordinar con las demás entidades públicas las gestiones necesarias para el cumplimiento del objetivo de la Agencia.

[...].

5. Absolver consultas sobre la aplicación de normas de carácter general y expedir circulares externas en materia de compras y contratación pública. [Resalta la Sala].

[...].

10. Difundir las normas, reglas, procedimientos, medios tecnológicos y mejores prácticas para las compras y la contratación pública; y promover y adelantar con el apoyo y coordinación de otras entidades públicas cuyo objeto se los permita, la capacitación que considere necesaria, a fin de orientar a los partícipes en el proceso contractual.

²⁹ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, decisión del 1 de febrero de 2023. Radicado núm. 11001-03-06-000-2022-00263-00.

11. Brindar apoyo a las entidades territoriales para la adecuada aplicación de las políticas, instrumentos y herramientas en materia de compras y contratación pública.

12. Las demás funciones asignadas que correspondan a la naturaleza de la entidad.

Además, brinda apoyo al Gobierno nacional en materia de negociación internacional; desarrolla y administra el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP); diseña, organiza y celebra los acuerdos marco de precios, y desarrolla mecanismos de apoyo a los oferentes, que les permiten una mayor y mejor participación en los procesos de compras y contratación pública de las entidades estatales.

De las normas citadas, se concluye que esta entidad técnica y especializada es el ente rector de la contratación pública. Además, es la entidad que desarrolla e impulsa políticas y herramientas orientadas a la organización y articulación de la contratación estatal, para la optimización de los recursos del Estado.

5.3.2. Naturaleza jurídica, objeto y funciones del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

Mediante el artículo 4º de la Ley 790 de 2002 se fusionaron los Ministerio de Desarrollo Económico y de Comercio Exterior, y se conformó el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo; con el Decreto 210 de 2003 se determinaron sus objetivos y su estructura orgánica.

Por su parte, el artículo 1º del Decreto 210 de 2003³⁰ determinó, en términos generales, el objetivo de esta cartera, así:

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo tiene como objetivo primordial dentro del marco de su competencia formular, adoptar, dirigir y coordinar las políticas generales en materia de desarrollo económico y social del país, relacionadas con la competitividad, integración y desarrollo de los sectores productivos de la industria, la micro, pequeña y mediana empresa, el comercio exterior de bienes, servicios y tecnología, la promoción de la inversión extranjera, el comercio interno y el turismo; y ejecutar las políticas, planes generales, programas y proyectos de comercio exterior.

Ahora bien, el artículo 28 del citado decreto³¹ señaló las funciones de la Dirección de Regulación del Ministerio, dentro de las cuales esta Sala resalta la siguiente:

³⁰ Decreto 210 de 2003 «por el cual se determinan los objetivos y la estructura orgánica del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, y se dictan otras disposiciones».

³¹ En virtud de lo dispuesto por el artículo 3.1.1 del Decreto 1074 de 2015, lo relacionado con la estructura, configuración, conformación y funciones de las entidades y organismos del sector administrativo de comercio, industria y turismo, se encuentran vigentes.

ARTÍCULO 28. DIRECCIÓN DE REGULACIÓN. <Artículo compilado en el artículo 2.2.1.8.1.4 del Decreto Único Reglamentario 1074 de 2015. Debe tenerse en cuenta lo dispuesto por el artículo 3.1.1 del mismo Decreto 1074 de 2015> Son funciones de la Dirección de Regulación, las siguientes:

[...].

12. Establecer las políticas de Regulación sobre Registro Mercantil y Cámaras de Comercio y hacer seguimiento a las actividades de las Cámaras de Comercio. [Subraya la Sala].

Así entonces, del numeral citado se puede evidenciar que el MINCIT tiene dentro de sus funciones establecer las políticas de regulación sobre Registro Mercantil y las actividades de las Cámaras de Comercio; no obstante, dicha función debe entenderse circunscrita al sector de «comercio, industria y turismo». Lo anterior, se desprende del estudio armónico de lo regulado en el Decreto 210 de 2003, especialmente con lo establecido en el artículo 1º *ibidem*.

5.3.3. Naturaleza jurídica, objeto y funciones del Departamento Nacional de Planeación.

El Departamento Nacional de Planeación es un departamento administrativo que funge como cabeza del sector administrativo de planeación nacional y que tiene, de acuerdo con el artículo 1.1.1.1. del Decreto 1082 de 2015³², modificado por el artículo 2 del Decreto 1893 de 2021³³, los siguientes objetivos:

[L]a coordinación y diseño de políticas públicas y del presupuesto de los recursos de inversión; la articulación entre la planeación de las entidades del Gobierno Nacional y los demás niveles del gobierno; la preparación, el seguimiento de la ejecución y la evaluación de resultados de las políticas, planes, programas y proyectos del sector público; así como realizar en forma permanente el seguimiento de la economía nacional e internacional, proponer los estudios, planes, programas y proyectos para avanzar en el desarrollo económico, social, institucional y ambiental, y promover la convergencia regional del país; participar en la planeación y el adecuado desempeño en la ejecución de los proyectos de inversión, en la administración del Sistema de Seguimiento, Evaluación y Control del SGR y el Banco de Proyectos de Inversión y apoyar al Presidente de la República en el ejercicio de su función de máximo orientador de la planeación nacional de corto, mediano y largo plazo.

³² Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector Administrativo de Planeación Nacional.

³³ Por medio del cual se modifica la estructura del Departamento Nacional de Planeación.

Ahora bien, las funciones del DNP se encuentran establecidas en el artículo 3° del Decreto 1893 de 2021. Al respecto la Sala resalta las siguientes:

ARTÍCULO 3o. FUNCIONES DEL DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Son funciones del Departamento Nacional de Planeación (DNP), además de las que determina el artículo 59 de la Ley 489 de 1998 y el artículo 9° de la Ley 2056 de 2020, las siguientes:

[...].

28. Orientar el diseño y velar por la implementación de las políticas públicas, planes, programas y proyectos en los asuntos de competencia de la Agencia Nacional de Contratación Pública (Colombia Compra Eficiente), teniendo en cuenta criterios de eficiencia y transparencia.

[...].

34. Las demás que le sean asignadas, de conformidad con su naturaleza. [Subraya la Sala]

De la anterior remisión normativa es viable concluir que el Departamento Nacional de Planeación funge como cabeza del sector de planeación nacional y es la entidad responsable de liderar y coordinar los lineamientos estratégicos en materia de contratación estatal; especialmente, cumple con la función de orientar y vigilar los planes, programas y proyectos que sean competencia de la Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente, en razón a que la misma se encuentra adscrita al DNP³⁴.

5.3.4. Naturaleza jurídica, objeto y funciones de la Superintendencia de Sociedades

La Superintendencia de Sociedades es un organismo técnico, adscrito al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, mediante el cual el Presidente de la República ejerce la inspección, vigilancia y control de las sociedades mercantiles, así como las facultades que le señala la ley en relación con otros entes, personas jurídicas y personas naturales³⁵.

³⁴ Decreto 1893 de 2021, artículo 1°: **Integración del Sector Administrativo de Planeación Nacional.** El Sector Administrativo de Planeación Nacional está integrado por el Departamento Nacional de Planeación y por las siguientes entidades adscritas:

Superintendencias con personería jurídica

Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

Unidades Administrativas Especiales

Unidad Administrativa Especial Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente.

[Resaltado propio del texto, y subrayas de la Sala].

³⁵ Decreto 1736 de 2020, artículo 1°.

En el artículo 7º del Decreto 1736 de 2020, modificado por el artículo 4º del Decreto 1380 de 2021, se establecen las funciones en cabeza de Superintendencia de Sociedades, de la siguiente manera:

ARTÍCULO 7.- Funciones Generales de la Superintendencia de Sociedades. La Superintendencia de Sociedades cumplirá las funciones generales establecidas en las leyes 222 de 1995; 363 de 1997; 446 de 1998; 550 de 1999; 603 de 2000; 640 de 2001; 1116 de 2006; 1173 de 2007; 1258 de 2008; 1314 de 2009; 1429 de 2010; 1445 de 2011; 1450 de 2011; 1527 de 2012; 1563 de 2012; 1676 de 2013; 1700 de 2013; 1708 de 2014; 1727 de 2014; 1762 de 2015; 1778 de 2016; 1870 de 2017; 1901 de 2018; 1902 de 2018; 1943 de 2018; 1955 de 2019; 1966 de 2019, 2069 de 2020 y en particular las determinadas en el Decreto Único Reglamentario Sectorial 1074 de 2015 (Decisión 292 de 1991 - Comisión del Acuerdo de Cartagena) y en los siguientes Decretos 1970 de 1979; 1941 de 1986; 410 de 1971; 1746 de 1991; 2116 de 1992; artículo 110, parágrafo 1º, numeral 2 del Decreto 663 de 1993; Decreto 2153 de 1992; 1517 de 1998; 1818 de 1998; 2080 de 2000; 1844 de 2003; 4334 de 2008; 19 de 2012; 1510 de 2013; 1219 de 2014; 1835 de 2015; 2136 de 2015; 24 de 2016; 1348 de 2016; 119 de 2017; 2046 de 2019; 065 de 2020; 560 de 2020; 772 de 2020; 1008 de 2020; 1068 de 2020 y aquellas que modifiquen o adicionen las anteriores, así como las demás que le señalen las normas vigentes y las que le delegue el Presidente de la República.

Teniendo en cuenta el contenido normativo anterior, se especifican las siguientes funciones:

1. Asesorar al Gobierno nacional y participar en la formulación de las políticas en todas aquellas materias que tengan que ver con la inspección, vigilancia y control de las sociedades comerciales, empresas unipersonales y las funciones asignadas en materia de cámaras de comercio, registros públicos y comerciantes;

[...].

50. Ejercer las funciones asignadas por la ley en relación con cámaras de comercio, así como sus federaciones, confederaciones y aquellas asignadas respecto de comerciantes;

51. Ejercer las funciones asignadas por la ley en relación con los registros públicos administrados por las cámaras de comercio, sus federaciones y sus confederaciones;

Por otra parte, el artículo 70 de la Ley 2069 de 2020, dispone:

ARTÍCULO 70. FACILIDADES PARA EL EMPRENDIMIENTO. Con el fin de generar sinergias, facilidades y alivios a los emprendedores, a partir del 1 de enero de 2022, la Superintendencia de Sociedades ejercerá las competencias asignadas por la Ley a la Superintendencia de Industria y Comercio para la inspección, vigilancia y control de las cámaras de comercio, así como las previstas en los artículos 27, 37 y 94 del Código de Comercio respecto del registro mercantil, el ejercicio profesional del comercio y la

apelación de los actos de registro. Desde dicha fecha, la mención realizada en cualquier norma jurídica a esta última superintendencia como autoridad de supervisión o superior jerárquico de las cámaras de comercio se entenderá referida a la Superintendencia de Sociedades. El Gobierno nacional garantizará los recursos técnicos, administrativos, financieros y humanos para el traslado de tales funciones y establecerá la tarifa o contribución que por concepto del servicio administrativo de supervisión deberán pagar las cámaras de comercio a la Superintendencia de Sociedades, de conformidad con los recursos necesarios para tal fin y su presupuesto, la cual será recaudada por la Superintendencia de Sociedades. El Gobierno nacional reglamentará todo lo concerniente a este artículo.

De lo anterior se concluye que, por virtud de las disposiciones mencionadas, la Superintendencia de Sociedades ejerce las funciones asignadas por la ley en relación con las cámaras de comercio y registros públicos administrados por estas; además, asumió las competencias que se encontraban asignadas a la Superintendencia de Industria y Comercio en lo que respecta a las funciones de inspección, vigilancia y control de dichas entidades, con lo cual se consolidó como su autoridad supervisora.

6. Caso en concreto

El presente conflicto negativo de competencias tiene como objetivo determinar la autoridad administrativa competente para dar respuesta al derecho de petición de consulta elevado por el ciudadano Pablo Andrés Argoty Caicedo, respecto a los interrogantes contenidos en los numerales 1 al 6, en relación con el procedimiento que deben adoptar las cámaras de comercio en todo el territorio nacional en el trámite de impugnación del RUP, específicamente en lo relacionado con la liquidación o tasación de la caución de la que trata el numeral 6.3 de la Ley 1150 de 2007.

Textualmente, los interrogantes que se plantearon en el derecho de petición de consulta fueron los siguientes:

1. En ejercicio de sus facultades, proceda a impartir instrucciones específicas que propendan, por adoptarse un trámite unívoco en cada una de las Cámaras de Comercio del país, respecto a la tasación y/o fijación de la caución exigida para el trámite de la impugnación de la inscripción en el RUP. Si usted no es la autoridad competente sírvase informar cuál es la autoridad competente para hacerlo, dado que la SuperSociedades manifestó que no tiene asignada esa función.

2. En el evento en que se considere que no se puede unificar el trámite de la impugnación de la inscripción en el RUP, en razón a la discrecionalidad de las Cámaras de Comercio, solicito se impartan directrices claras y precisas en donde se fijen unos límites para la tasación y/o fijación de la caución exigida para el trámite de la impugnación de la inscripción en el RUP, dada la disparidad de criterios, tal y cómo se acreditó con las respuestas allegas por dichas entidades.

3. Informar si ¿es jurídicamente viable que todas las cámaras de comercio del país presenten diferentes trámites para la tasación y/o fijación de la caución exigida en el procedimiento de la impugnación de la inscripción en el RUP? Indicar sustento normativo que respalda su postura (sic)
4. Informar ¿Cuál es la norma supletiva que deben utilizar las cámaras de comercio para llenar el vacío legal de que trata numeral 6.3 del artículo 6 de la Ley 1150 de 2007 en lo que concierne al procedimiento para la tasación y/o fijación de la caución exigida en la impugnación del RUP?
5. Informar si ¿puede el MINCIT directamente o a través de la SuperSociedades, exhortar y/o conminar a la Cámara de Comercio de Pasto para que proceda a fijar de manera inmediata el procedimiento para la tasación y/o fijación de la caución exigida en la impugnación del RUP?
6. Informar si ¿puede el MINCIT directamente o a través de la SuperSociedades, proponer una alternativa jurídica para que la Cámara de Comercio de Pasto adopte un procedimiento para la tasación y/o fijación de la caución exigida en la impugnación del RUP?
7. Informar si ¿el MINCIT directamente o a través de la SuperSociedades, puede imponer y/o aplicar las medidas correctivas necesarias a la Cámara de Comercio de Pasto por no disponer (sic) un procedimiento para la tasación y/o fijación de la caución exigida en el trámite de impugnación del RUP. En caso afirmativo, proceder con el procedimiento para la aplicación de éstas. Si ninguna de estas entidades tiene esa competencia, sírvase informar ¿cuál sería la entidad encargada?

Sin embargo, encuentra la Sala que solo respecto al interrogante contenido en el numeral 7, la autoridad frente a la cual se elevó la petición, esto es el MINCT, se pronunció de fondo al emitir respuesta, y, por lo tanto, satisfizo el derecho de petición, en los siguientes términos:

Pregunta:

7. Informar si ¿el MINCIT directamente o a través de la SuperSociedades, puede imponer y/o aplicar las medidas correctivas necesarias a la Cámara de Comercio de Pasto por no disponer un procedimiento para la tasación y/o fijación de la caución exigida en el trámite de impugnación del RUP. En caso afirmativo, proceder con el procedimiento para la aplicación de éstas. Si ninguna de estas entidades tiene esa competencia, sírvase informar ¿cuál sería la entidad encargada?

Respuesta:

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, no cuenta con facultades de inspección, vigilancia y control (IVC) sobre las funciones de las cámaras de comercio, pues dichas atribuciones fueron entregadas a la Superintendencia de Sociedades en virtud del artículo

87 del Código de Comercio. De tal manera que, no es posible acceder desde esta cartera a la solicitud.

Por lo anterior, entiende la Sala que el presente conflicto de competencias administrativas versa sobre aquellos interrogantes sobre los cuales la autoridad no respondió de fondo, por manifestar no ser competente para hacerlo, esto es, las preguntas correspondientes a las contenidas en los numerales del 1 al 6.

Ahora bien, de las seis preguntas pendientes de resolver, se evidencia que el eje central de la petición corresponde a aspectos específicos y especializados de la contratación estatal, como lo es el trámite y procedimiento de impugnación del registro en el Registro Único de Proponentes (RUP) y la tasación de la caución respectiva.

Lo anterior, por cuanto el origen del derecho de petición planteado por el peticionario fue la disparidad de criterios que encontró en las cámaras de comercio del país sobre la forma como se adelantan estos trámites y se fijan las cauciones correspondientes, dado el vacío normativo que existe por cuanto el artículo 6, numeral 3³⁶, de la Ley 1150 de 2007 (artículo modificado por el artículo 221 del Decreto 19 de 2012) dejó consignada la obligación de la constitución de la caución, pero no fijó ningún criterio para su tasación, aspecto que había sido reglamentado por diferentes actos administrativos³⁷, los cuales fueron derogados, generándose un vacío sobre la materia.

Así entonces, revisados los antecedentes del caso, los documentos que obran en el expediente y los planteamientos realizados por las autoridades involucradas, esta Sala encuentra que es la Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente, en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación, la autoridad competente para responder de fondo los interrogantes correspondientes a los numerales

³⁶ Ley 1150 de 2007, artículo 6: **DE LA VERIFICACIÓN DE LAS CONDICIONES DE LOS PROPONENTES.** <Artículo modificado por el artículo 221 del Decreto 19 de 2012. El nuevo texto es el siguiente:> Todas las personas naturales o jurídicas nacionales o extranjeras domiciliadas o con sucursal en Colombia, que aspiren a celebrar contratos con las entidades estatales, se inscribirán en el Registro Único de Proponentes del Registro Único Empresarial de la Cámara de Comercio con jurisdicción en su domicilio principal. [...]. // 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.

³⁷ El artículo 44, literal c) del Decreto 1464 de 2010 decía que el valor de la caución correspondía al 8% del k de contratación del proponente impugnado. Este decreto fue derogado por el Decreto 734 de 2012, el que en su artículo 6.3.1., literal c) indicó que dicha caución correspondía al 8% del capital de trabajo del proponente impugnado. Luego, el Decreto 734 de 2012 fue, igualmente, derogado por el artículo 163 del Decreto 1510 de 2013 y este último, en su artículo 11, remitió, respecto al trámite de impugnación de las inscripciones en el RUP, a lo dispuesto en el numeral 6.3 del artículo 11 de la Ley 1150 de 2007.

del 1 al 6 de la petición de consulta elevada por el ciudadano Pablo Andrés Argoty Caicedo, por las razones que pasan a explicarse a continuación:

La Sala, al determinar las funciones de las autoridades en conflicto, encontró que, la Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente es el ente rector especializado en materia de contratación estatal, por lo tanto, es la entidad que cuenta con el conocimiento específico y especializado para responder de fondo los interrogantes planteados, en tanto, como ya se ha explicado, estos recaen sobre temas contractuales como lo es el trámite y procedimiento de impugnación del registro de proponentes en el RUP y la tasación de la caución respectiva. Igualmente, encontró la Sala que dicha Agencia está adscrita al Departamento Nacional de Planeación que funge como cabeza del sector administrativo de planeación nacional y tiene dentro de sus funciones orientar el diseño y velar por la implementación de las políticas públicas, planes, programas y proyectos en los asuntos de competencia de la Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente.

En consecuencia, la Sala concluye que, en atención al mandato constitucional de colaboración armónica establecido en el artículo 209 Superior, ambas autoridades son las que deben dar respuesta a los interrogantes faltantes; además, estudiar, de ser el caso, si hay lugar a revisar la política pública en relación con el procedimiento que deben adoptar las cámaras de comercio en todo el territorio nacional sobre el trámite de impugnación del registro de los proponentes en el RUP, específicamente en lo relacionado con la liquidación o tasación de la caución de la que trata el artículo 6, numeral 6.3, de la Ley 1150 de 2007, y verificar si, como resultado de ese análisis, estos aspectos deben ser objeto de reglamentación.

Finalmente, es menester recordar a modo de conclusión, como se explicó en la parte considerativa, que de acuerdo con el artículo 14 del CPACA, numeral 2º, las peticiones de consulta elevadas a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán ser resueltas en un término de 30 días.

En mérito de todo lo expuesto, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR competente a la Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente, en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación, para dar respuesta al derecho de petición de consulta elevado por el señor Pablo Andrés Argoty Caicedo, respecto a los interrogantes contenidos en los numerales 1 al 6, en relación con el procedimiento que deben adoptar las cámaras de comercio en todo el territorio nacional en el trámite de impugnación del registro en el RUP, específicamente en lo relacionado con la liquidación o tasación de la caución de la que trata el artículo 6, numeral 6.3, de la Ley 1150 de 2007.

SEGUNDO: REMITIR el expediente a la Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente y al Departamento Nacional de Planeación para el ejercicio de la competencia correspondiente.

TERCERO COMUNICAR esta decisión a la Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente, al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo -MINCIT-, a la Superintendencia de Sociedades, al Departamento Nacional de Planeación, al Juzgado Sesenta y Ocho Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá y al señor Pablo Andrés Argoty Caicedo.

CUARTO: ADVERTIR que contra la presente decisión no procede recurso alguno, como lo dispone expresamente el inciso tercero del artículo 39 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 2. ° de la Ley 2080 de 2021.

QUINTO: ADVERTIR que los términos legales a que esté sujeta la actuación administrativa en referencia se reanudarán o empezarán a correr a partir del día siguiente a aquel en que se comunique la presente decisión.

La anterior decisión se estudió y aprobó en la sesión de la fecha.

Comuníquese y cúmplase

MARIA DEL PILAR BAHAMÓN FALLA
Presidenta de la Sala

ANA MARÍA CHARRY GAITÁN
Consejera de Estado

JUAN MANUEL LAVERDE ALVAREZ
Consejero de Estado

JOHN JAIRO MORALES ALZATE
Consejero de Estado

REINA CAROLINA SOLÓRZANO HERNÁNDEZ
Secretaria de la Sala

CONSTANCIA: La presente decisión fue firmada electrónicamente por los consejeros de Estado de la Sala en la plataforma del Consejo de Estado denominada SAMAI, con el fin de garantizar su autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), modificado por el artículo 46 de la Ley 2080 de 2021.