**CAPACIDAD FINANCIERA, CAPACIDAD ORGANIZACIONAL – Conceptos – Requisitos habilitantes**

La capacidad financiera se deriva del comportamiento contable de la empresa, su liquidez y endeudamiento, para determinar que sus recursos y solidez financiera le permita cumplir los compromisos que adquiera. Como explica esta Agencia en el «*Manual para determinar y verificar los requisitos habilitantes en los procesos de contratación»*, *«Los indicadores de capacidad financiera buscan establecer unas condiciones mínimas que reflejan la salud financiera de los proponentes a través de su liquidez y endeudamiento. Estas condiciones muestran la aptitud del proponente para cumplir oportuna y cabalmente el objeto del contrato»*. La capacidad organizacional, por su parte, *«[…] es la aptitud de un proponente para cumplir oportuna y cabalmente el objeto del contrato en función de su organización interna. El Decreto 1082 de 2015 definió los indicadores de rentabilidad para medir la capacidad organizacional de un proponente teniendo en cuenta que está bien organizado cuando es rentable».*

**REQUISITOS HABILITANTES – Autonomía de la Voluntad**

Una vez fijados los requisitos habilitantes por la Entidad Estatal, quienes presenten ofertas deben acreditar que cumplen con los mismos, pues, en el evento contrario, las propuestas deberán ser rechazadas. El ente encargado de verificar el cumplimiento por parte de los proponentes sobre los requisitos que haya considerado la entidad como habilitantes será la Cámara de Comercio, esto en la medida en que, mediante el Registro Único de Proponentes –RUP–, se pondrá de presente toda la información relacionada con la experiencia, capacidad jurídica, capacidad financiera y organizacional, así como la clasificación del proponente.

De la misma manera es pertinente mencionar que existen determinados procesos en donde se excepciona el uso del mencionado registro y de la clasificación del proponente, siendo estos los siguientes: contratación directa, contratos para la prestación de servicios de salud, contratos de mínima cuantía, entre otros puestos de presente por el artículo 6 de la Ley 1150 de 2007. Uno de los criterios relevantes para el presente concepto es la capacidad financiera, la cual se explicará a continuación.

**CAPACIDAD FINANCIERA – Definición**

La capacidad financiera busca establecer condiciones mínimas en relación con la *«salud financiera»* de los proponentes, particularmente, demostrar su aptitud para cumplir oportuna y cabalmente el objeto del contrato. En ese sentido, la capacidad financiera que la entidad requiera para un Proceso de Contratación debe ser adecuada y proporcional a la naturaleza y al valor del contrato. Además, los requisitos de capacidad financiera deben ser establecidos con fundamento en los Estudios del Sector, los cuales pueden ser elaborados según la *«Guía para la Elaboración de Estudios de Sector»*, de esta Agencia.

**CAPACIDAD FINANCIERA – Uso de indicadores – medio de prueba**

La entidad debe usar los indicadores que considere adecuados respecto del objeto del Proceso de Contratación, para lo cual no es suficiente la aplicación mecánica de fórmulas financieras, pues deben conocer cada indicador, sus fórmulas de cálculo y su interpretación. Según el artículo 2.2.1.1.1.5.3 del Decreto 1082 de 2015, son indicadores de la capacidad financiera los siguientes: i) el índice de liquidez, que corresponde a la división entre el activo corriente y el pasivo corriente, y que determina la capacidad que tiene el proponente para cumplir con sus obligaciones de corto plazo; ii) el índice de endeudamiento, que se calcula dividiendo el pasivo total por el activo total, el cual determina el grado de endeudamiento en la estructura de financiación del proponente; y iii) la razón de cobertura de intereses, que es igual a la utilidad operacional, sobre los gastos de intereses, y que refleja la capacidad del proponente para cumplir con sus obligaciones financieras. Adicionalmente, esta Agencia recomienda valorar otro tipo de indicadores cuando se considere pertinente como el capital de trabajo, la razón de efectivo, la denominada prueba ácida, la concentración de endeudamiento a corto y a largo plazo y el patrimonio.

**DECRETO 1041 DE 2022 – Finalidad – Reactivación económica**

Para alcanzar la reactivación económica, ante la crisis generada por la pandemia del COVID-19, el gobierno nacional expidió inicialmente el Decreto 399 de 2021, mediante el cual se establecen algunas modificaciones al Decreto 1082 de 2015 frente a la regulación de la información financiera y organizacional prevista en el Registro Único de Proponentes –RUP–. En tal sentido, se indicó –con la modificación posteriormente introducida por el Decreto 579 de 2021– que a partir del 1 de julio de 2021 las entidades estatales deberán tener en cuenta los datos sobre la capacidad financiera y organizacional de los últimos tres años, consignada en el RUP. Posteriormente dicha medida se mantuvo para el año 2023 mediante el Decreto 1041 de 2022, adicionando el parágrafo 3 del artículo 2.2.1.1.5.2. y modificando los parágrafos transitorios 1 y 2 del artículo 2.2.1.1.1.5.6. del Decreto 1082 de 2015.

**DECRETO 1041 DE 2022 – Información – Capacidad financiera – Capacidad organizacional**

[…] el artículo 4 del Decreto 399 de 2021 adicionó dos parágrafos transitorios al artículo 2.2.1.1.1.5.2. del Decreto 1082 de 2015, que a su vez fueron sustituidos posteriormente por el artículo 1 del Decreto 579 del 31 de mayo de 2021. El parágrafo transitorio 1 y 2 establece que desde el 1 de junio de 2021 los interesados en inscribirse en el RUP deben reportar la información contable y los estados financieros de los tres últimos años fiscales. Sin embargo, si el interesado no tiene una antigüedad de tres años, podrá acreditar dicha información desde el primer cierre fiscal. Dicho parágrafo además permite que el proponente con inscripción activa y vigente en el RUP actualice la información del 2018 y/o 2019, por no contar con los datos sobre la capacidad financiera y organizacional de estos años, de manera gratuita, durante el mes de junio, por una sola vez. En todo caso, aclara que, si el proponente tiene registrada la información de dichos años en la cámara de comercio, no deberá presentar esta información.

Por otra parte, el artículo 5 del Decreto 399 de 2021 adiciona dos parágrafos transitorios al artículo 2.2.1.1.1.5.6. del Decreto 1082 de 2015, que regula el contenido del certificado del RUP. El primer parágrafo transitorio, que fue posteriormente sustituido por el artículo 2 del Decreto 579 de 2021, establece que «[…] los requisitos e indicadores de la capacidad financiera y organizacional de que trata el literal (b) del artículo 2.2.1.1.1.5.6. del Decreto 1082 de 2015 corresponderán a los últimos tres (3) años fiscales anteriores a la inscripción o renovación, dependiendo de la antigüedad del proponente». Para esto, las cámaras de comercio, a partir del 1 de julio de 2021, «certificarán la información de que tratan los parágrafos transitorios 1 y 2 del artículo 2.2.1.1.1.5.2. de este Decreto». Los requisitos e indicadores de la capacidad financiera consagrados en el literal (b) del artículo 2.2.1.1.1.5.6. del Decreto 1082 de 2015 son: i) el índice de liquidez, ii) el índice de endeudamiento y iii) la razón de cobertura de intereses. Los requisitos e indicadores de capacidad organizacional son: i) la rentabilidad del patrimonio y ii) la rentabilidad del activo. El segundo parágrafo transitorio establece que «El proponente con inscripción activa y vigente que reporte la información de la capacidad financiera y organizacional, señalada en los parágrafos transitorios 1 y 2 del artículo 2.2.1.1.1.5.2 del presente Decreto, deberá presentarla en el formato que las Cámaras de Comercio dispongan unificadamente para tal efecto».

Posteriormente, el Decreto 1041 de 2022 extendió las anteriores medidas hasta el año 2023, para que los oferentes aun tengan la facultad de acreditar el mejor indicador financiero y organizacional de los últimos tres años, para contribuir con la reactivación económica.

**MEJOR AÑO FISCAL – Decreto 399 de 2021– Capacidad financiera – Capacidad organizacional – Interpretación**

Por «mejor año fiscal» se interpreta la información relativa al año apreciada en su conjunto, o sea, de manera integral, que permita al proponente cumplir los requisitos habilitantes de capacidad financiera y organizacional. Dicho de otro modo, cuando el parágrafo transitorio del artículo 2.2.1.1.1.6.2, adicionado por el artículo 6 del Decreto 399 de 2021 y sustituido por el artículo 3 del Decreto 579 de 2021, establece que *«[…] las Entidades Estatales evaluarán estos indicadores, teniendo en cuenta el mejor año fiscal que se refleje en el registro de cada proponente»,* significa que deben examinar los años certificados en el RUP y escoger para ser evaluado el que refleje mejores indicadores de capacidad financiera y organizacional, que permita al proponente cumplir los requisitos habilitantes de capacidad financiera y organizacional.

Bogotá, D.C., 28 de Noviembre de 2022 

Señora

**Sonia Gaviria Ramírez**

Ansermanuevo, Valle del Cauca

 **Concepto C ‒ 831 de 2022**

|  |  |
| --- | --- |
| **Temas:**  | REQUISITOS HABILITANTES – Noción / REQUISITOS HABILITANTES – Autonomía de la Voluntad / CAPACIDAD FINANCIERA – Definición / CAPACIDAD FINANCIERA –Uso de Indicadores – Medio de Prueba / DECRETO 1041 DE 2022 – Finalidad – Reactivación económica / DECRETO 1041 DE 2022 – Información – Capacidad financiera – Capacidad organizacional / MEJOR AÑO FISCAL – Decreto 399 de 2021– Capacidad financiera – Capacidad organizacional – Interpretación |
| **Radicación:**  | Respuesta a consulta P20221012010281 |

Estimada señora Gaviria:

En ejercicio de la competencia otorgada por el numeral 8 del artículo 11 y el numeral 5 del artículo 3 del Decreto Ley 4170 de 2011, la Agencia Nacional de Contratación Pública ― Colombia Compra Eficiente responde su consulta del 12 de octubre de 2022.

1. **Problema planteado**

En su solicitud usted pregunta cómo debe evaluar un indicador financiero de un proponente según un requisito previsto en el pliego de condiciones:

 *«Si en el pliego de condiciones de un Proceso de Contratación establece específicamente que la razón de cobertura de intereses que los proponentes acrediten debe ser MAYOR IGUAL A 1, ¿un oferente puede ser habilitado o cumplir si este indicador tiene "indefinido". pues en el RUP en el ITEM GASTOS DE INTERESESTIENE VALOR CERO (0)»*

1. **Consideraciones**

En ejercicio de las competencias establecidas por el numeral 8 del artículo 11 y el numeral 5 del artículo 3 del Decreto Ley 4170 de 2011, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente resuelve las consultas sobre los asuntos de su competencia, esto es, sobre las temáticas de la contratación estatal y compras públicas relacionadas en los artículos citados.

 Es necesario tener en cuenta que esta entidad solo tiene competencia para responder solicitudes sobre la aplicación de normas de carácter general en materia de compras y contratación pública[[1]](#footnote-2). Esta se fija con límites claros, con el objeto de evitar que la Agencia actúe como una instancia de validación de las actuaciones de las entidades sujetas a la Ley 80 de 1993 o de los demás participantes de la contratación pública.

Por ello, la Subdirección de Gestión Contractual, dentro de los límites de sus atribuciones, resolverá la consulta conforme a las normas generales en materia de contratación estatal. Con este objetivo se analizarán los siguientes temas: i) capacidad financiera como requisito habilitante; y ii) Modificaciones introducidas por los Decretos 399 de 2021, 579 de 2021 y 1041 de 2022 respecto a la información contenida en el RUP y delimitación de su verificación dentro del «mejor año fiscal».

Al respecto, conviene indicar que la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, en los conceptos del 15 de noviembre, del 28 de noviembre, 16 de diciembre de 2019 –radicados No. 2201913000008520, 4201912000007329 y 2201913000009295–, así como en los conceptos C-120 del 3 de marzo de 2020, C-204 del 31 de marzo de 2020, C-099 del 6 de abril de 2020, C-195 del 13 de abril de 2020, C-013 del 17 de abril de 2020, C-330 del 27 de mayo de 2020, C-396 de 16 de julio de 2020 y C-387 de 3 de agosto de 2021 analizó la naturaleza de los requisitos habilitantes y su carácter enunciativo en el artículo 5, numeral 1, de la Ley 1150 de 2007. Igualmente, sobre la acreditación de los indicadores de capacidad financiera y organizacional de los oferentes mediante el RUP, así como el cálculo de la capacidad residual, entre otros, en los conceptos No. 4201912000006798 del 24 de octubre de 2019, C-002 del 12 de febrero de 2020, C-089 del 4 de marzo de 2020, C-099 del 06 de abril de 2020, C-166 del 14 de abril de 2020, C-233 del 16 de abril de 2020, C-326 del 9 de junio de 2020, C-140 del 9 de abril de 2021. Respecto de la reciente reglamentación establecida en los Decretos 399 y 579 de 2021 se pronunció en los Conceptos C-288 de 17 de junio de 2021, C-353 del 19 de julio de 2021, C-366 del 26 de julio de 2021 y C-372 del 28 de julio de 2021, C-406 del 8 de agosto de 2021, C-407 del 25 de agosto de 2021 y C-439 de 5 de julio de 2022. Las tesis propuestas se reiteran a continuación y se complementan en lo que corresponda:

**2.1. Capacidad financiera como requisito habilitante**

Los *requisitos habilitantes* se definen como exigencias de participación en los procedimientos de selección, establecidos en disposiciones normativas, de carácter legal o reglamentario, o contenidas en el acto administrativo que regula las reglas de la convocatoria, es decir, en el pliego de condiciones o el documento equivalente a este. Se diferencian de los *criterios de evaluación* –también conocidos como *criterios de calificación*– en que estos son los factores definidos por la Entidad Estatal para la asignación de puntaje en el momento de la comparación de las ofertas, y que, a partir de su ponderación, permiten establecer el orden de elegibilidad y, por ende, la propuesta ganadora.

A partir de lo dicho se deduce que los requisitos habilitantes, si bien constituyen obligaciones que los proponentes deben cumplir y acreditar para participar en el procedimiento de selección, no se valoran con un puntaje que determine el orden de escogencia, sino que se analizan como criterios previos a la evaluación en sentido estricto, de manera que quienes no los reúnan no pueden continuar en el procedimiento de selección, o sea, incurren en causal de rechazo. Esto sin perjuicio del derecho que tienen los oferentes de subsanar los defectos que se presenten en la prueba de tales requisitos, de conformidad con el artículo 5, parágrafos 1º al 4º, de la Ley 1150 de 2007.

El mencionado artículo dispone que se considera *«objetiva la selección en la cual la escogencia se haga al ofrecimiento más favorable a la entidad y a los fines que ella busca, sin tener en consideración factores de afecto o de interés y, en general, cualquier clase de motivación subjetiva».* En ese contexto, los factores de escogencia y calificación que establezcan las entidades en los pliegos de condiciones o sus documentos equivalentes deberán tener en cuenta, entre otras cuestiones, los criterios establecidos en dicha disposición. Específicamente, el numeral 1º del artículo referido establece que en los procesos de selección de contratistas serán objeto de verificación, como requisitos habilitantes, *entre otros*, los siguientes: i) la capacidad jurídica; ii) la experiencia; iii) la capacidad financiera y iv) la capacidad de organización. En efecto, la normativa citada prescribe lo siguiente:

*«*Artículo 5. De la Selección Objetiva.

[…]

1. La capacidad jurídica y las condiciones de experiencia, capacidad financiera y de organización de los proponentes serán objeto de verificación de cumplimiento como requisitos habilitantes para la participación en el proceso de selección y no otorgarán puntaje, con excepción de lo previsto en el numeral 4 del presente artículo. La exigencia de tales condiciones debe ser adecuada y proporcional a la naturaleza del contrato a suscribir y a su valor. La verificación documental de las condiciones antes señaladas será efectuada por las Cámaras de Comercio de conformidad con lo establecido en el artículo 6 de la presente ley, de acuerdo con lo cual se expedirá la respectiva certificación.*»*

 Una vez fijados los requisitos habilitantes por la Entidad Estatal, quienes presenten ofertas deben acreditar que cumplen con los mismos, pues, en el evento contrario, las propuestas deberán ser rechazadas. El ente encargado de verificar el cumplimiento por parte de los proponentes sobre los requisitos que haya considerado la entidad como habilitantes será la Cámara de Comercio, esto en la medida en que, mediante el Registro Único de Proponentes –RUP[[2]](#footnote-3).–, se pondrá de presente toda la información relacionada con la experiencia, capacidad jurídica, capacidad financiera y organizacional, así como la clasificación del proponente. De la misma manera es pertinente mencionar que existen determinados procesos en donde se excepciona el uso del mencionado registro y de la clasificación del proponente, siendo estos los siguientes: contratación directa, contratos para la prestación de servicios de salud, contratos de mínima cuantía, entre otros puestos de presente por el artículo 6 de la Ley 1150 de 2007[[3]](#footnote-4).

 Dentro de los requisitos habilitantes se destaca la capacidad financiera. Al respecto, la Entidad Estatal, como responsable de la estructuración de su procedimiento de selección, es autónoma para requerir la capacidad financiera necesaria de acuerdo con el objeto contractual que se pretende satisfacer. Según el artículo 2.2.1.1.1.6.2 del Decreto 1082 de 2015, la Entidad Estatal debe tener en cuenta, para la determinación de la capacidad financiera, el estudio del sector[[4]](#footnote-5) y sus componentes como la identificación de riesgos, el mercado y precio del bien, obra o servicio a contratar[[5]](#footnote-6).

La capacidad financiera se deriva del comportamiento contable de la empresa, su liquidez y endeudamiento, para determinar que sus recursos y solidez financiera le permita cumplir los compromisos que adquiera. Como explica esta Agencia en el «*Manual para determinar y verificar los requisitos habilitantes en los procesos de contratación»*: *«Los indicadores de capacidad financiera buscan establecer unas condiciones mínimas que reflejan la salud financiera de los proponentes a través de su liquidez y endeudamiento. Estas condiciones muestran la aptitud del proponente para cumplir oportuna y cabalmente el objeto del contrato»*[[6]](#footnote-7).

Para acreditar los requisitos de la capacidad financiera, el artículo 5 de la Ley 1150 de 2007 y el artículo 2.2.1.1.1.5.3 del Decreto 1082 de 2015 indican que esto se realiza a través del RUP con los estados financieros del proponente, suscritos por el representante legal y el revisor fiscal, cuando aplique. De este modo, lo que se verifica con el registro es que el proponente tenga los indicadores financieros solicitados por la entidad, que le permitan satisfacer la necesidad que se contratará una vez desarrollado el procedimiento de selección.

Esta Agencia puso a disposición de los interesados el *«Manual para determinar y verificar los requisitos habilitantes en los procesos de contratación».* En dicho Manual se plantean definiciones para cada requisito habilitante y se indican lineamientos orientadores que la Entidad Estatal puede considerar para establecerlos, pero en todo caso es ella quien los define, de forma proporcional a la naturaleza y al valor del contrato, por lo que para ello deberá observarse los resultados de los Estudios del Sector que se hayan realizado para el respectivo Proceso de Contratación.

Considerando la discrecionalidad para establecer el requisito habilitante, es necesario tener en cuenta que el artículo 44 de la Ley 1437 de 2011 –aplicable en los procedimientos contractuales en virtud del artículo 77 de la Ley 80 de 1993– dispone que «*En la medida en que el contenido de una decisión de carácter general o particular sea discrecional, debe ser adecuada a los fines de la norma que la autoriza, y proporcional a los hechos que le sirven de causa».* En consecuencia, para efectos de los escenarios descritos en el párrafo precedente, la inclusión o exclusión de los indicadores previstos en el artículo 2.2.1.1.1.5.3. del Decreto 1082 de 2015 está unida a la carga justificativa de la Entidad Estatal en los estudios y documentos previos del proceso de selección.

Al respecto, es importante señalar que para que la Entidad Estatal defina ciertos indicadores financieros como requisitos habilitantes, no es suficiente la aplicación mecánica de fórmulas financieras, pues deben conocer cada indicador, sus fórmulas de cálculo y su interpretación, para que así se garantice que en su aplicación se entiende el resultado y sus implicaciones para el procedimiento contractual[[7]](#footnote-8). Sus resultados deben interpretarse observando el riesgo que un indicador alto o bajo representa para el procedimiento. Por ende, la Entidad Estatal debe establecer unos límites dentro de los cuales se garantice que el proponente pueda cumplir el contrato en caso de celebrarlo[[8]](#footnote-9).

Según el artículo 2.2.1.1.1.5.3. del Decreto 1082 de 2015, son indicadores de la capacidad financiera los siguientes: i) el *índice de liquidez*, que corresponde a la división entre el activo corriente y el pasivo corriente, y que determina la capacidad que tiene el proponente para cumplir con sus obligaciones de corto plazo; ii) el *índice de endeudamiento*, que se calcula dividiendo el pasivo total por el activo total, el cual determina el grado de endeudamiento en la estructura de financiación del proponente; y iii) la *razón de cobertura de intereses*, que es igual a la utilidad operacional, sobre los gastos de intereses, y que refleja la capacidad del proponente para cumplir con sus obligaciones financieras. Adicionalmente, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente recomienda valorar otro tipo de indicadores como el *capital de trabajo*, la *razón de efectivo*, la denominada *prueba ácida*[[9]](#footnote-10), la *concentración de endeudamiento a corto* y *a largo plazo* y el *patrimonio[[10]](#footnote-11)*.

A juicio de esta Agencia, también son relevantes los siguientes indicadores, pero únicamente en aquellos casos en los que, por las características del objeto a contratar, la naturaleza o la complejidad del Proceso de Contratación, se requieran: i) margen bruto; ii) margen operacional; iii) margen neto; iv) retorno sobre capital invertido; v) rotación de activos totales; vi) rotación de activos fijos; y vii) rotación de inventarios[[11]](#footnote-12).

Para efectos de la consulta, es importante tener en cuenta que el numeral 3 del artículo 2.2.1.1.1.5.3. del Decreto 1082 de 2015 se refiere a los aspectos de la capacidad financiera que deben verificar las cámaras de comercio al momento de la inscripción, renovación o actualización del registro único de proponentes. Sin embargo, no dispone expresamente que el índice de liquidez, el índice de endeudamiento y la razón de cobertura de intereses sean aspectos que deban validarse obligatoriamente en cada proceso de selección. Una cosa son los requisitos de capacidad financiera que debe certificar el registro y otra, muy diferente, los aspectos de este requisito habilitante que la entidad verifica en cada procedimiento contractual. Mientras los primeros están regulados en el artículo 2.2.1.1.1.5.3. del Decreto 1082 de 2015, los segundos debe establecerlos la entidad contratante en el pliego de condiciones o la invitación, según corresponda.

De igual forma, resulta pertinente para dar respuesta a su consulta, aclarar que si bien se entiende que el índice de endeudamiento se obtiene para determinar el grado de endeudamiento en la estructura de financiación (pasivos y patrimonio) del proponente, la interpretación que se obtiene de dicha formula es que a mayor índice de endeudamiento, mayor es la probabilidad del proponente de no poder cumplir con sus pasivos, de tal forma que en el *«Manual para determinar y verificar los requisitos habilitantes en los procesos de contratación»,* se recomendó a las entidades estatales que en sus Procesos de Contratación establezcan un límite máximo, más no un mínimo, como se observa en la gráfica[[12]](#footnote-13) siguiente, no obstante, como se expuso previamente la determinación se encuentran a cargo de la Entidad Estatal incluyendo su interpretación :



**2.2. Modificaciones introducidas por los Decretos 399 de 2021, 579 de 2021 y 1041 de 2022 respecto a la información contenida en el RUP y delimitación de su verificación dentro del «mejor año fiscal»**

Para lograr la reactivación económica, ante la crisis generada por la pandemia del COVID-19, el gobierno nacional expidió el Decreto 399 de 2021, mediante el cual se establecen algunas modificaciones al Decreto 1082 de 2015 frente a la regulación de la información financiera y organizacional prevista en el Registro Único de Proponentes –RUP–. En tal sentido, se indicó –con la modificación posteriormente introducida por el Decreto 579 de 2021– que a partir del 1 de julio de 2021[[13]](#footnote-14) las entidades estatales deberán tener en cuenta los datos sobre la capacidad financiera y organizacional de los últimos tres años, consignada en el RUP. Así lo justifica textualmente el reglamento mencionado, en sus consideraciones cuando manifiesta que *«mediante lo anterior se propenderá por una mayor pluralidad de oferentes en los procedimientos de selección y se fortalecerá la reactivación económica del país, al permitir la participación en estos procedimientos de proponentes que fueron afectados negativamente por la pandemia del COVID-19».*

En tal sentido, el artículo 4 del Decreto 399 de 2021 adicionó dos parágrafos transitorios al artículo 2.2.1.1.1.5.2. del Decreto 1082 de 2015, que a su vez fueron sustituidos por el artículo 1 del Decreto 579 del 31 de mayo de 2021[[14]](#footnote-15) y posteriormente se adicionó un parágrafo transitorio adicional al artículo 2.2.1.1.1.5.2. del Decreto 1082 de 2015 por el artículo 1 del Decreto 1041 de 2022.

. El parágrafo transitorio 1 dispone que desde el 1 de junio de 2021 los interesados en inscribirse en el RUP deben reportar la información contable y los estados financieros de los tres últimos años fiscales. Sin embargo, si el interesado no tiene una antigüedad de tres años, podrá acreditar dicha información desde el primer cierre fiscal. Dicho parágrafo además permite que el proponente con inscripción activa y vigente en el RUP actualice la información del 2018 y/o 2019, por no contar con los datos sobre la capacidad financiera y organizacional de estos años, de manera gratuita, durante el mes de junio, por una sola vez. En todo caso, aclara que, si el proponente tiene registrada la información de dichos años en la cámara de comercio, no deberá presentar esta información.

El parágrafo transitorio 2 señala que, en el año 2022, para la inscripción en el RUP o para su renovación, el interesado debe reportar la información contable y los estados financieros de los tres últimos años fiscales. Además, reitera que, si aquel no cuenta con la información financiera de dichos años, por no tener la antigüedad suficiente, podrá aportar la información de su primer cierre fiscal.

En igual sentido, el parágrafo transitorio 3 incluido por el Decreto 1041 de 2022 mantuvo la anterior medida para el 2023, permitiendo que para la inscripción en el RUP o para su renovación, el interesado pueda reportar la información contable y los estados financieros de los tres últimos años fiscales.

Por otra parte, el artículo 5 del Decreto 399 de 2021 adicionó dos parágrafos transitorios al artículo 2.2.1.1.1.5.6. del Decreto 1082 de 2015, que regula el contenido del certificado del RUP. El primer parágrafo transitorio, que fue posteriormente sustituido por el artículo 2 del Decreto 579 de 2021, establece que *«[…] los requisitos e indicadores de la capacidad financiera y organizacional de que trata el literal (b) del artículo 2.2.1.1.1.5.6. del Decreto 1082 de 2015 corresponderán a los últimos tres (3) años fiscales anteriores a la inscripción o renovación, dependiendo de la antigüedad del proponente»*. Para esto, las cámaras de comercio, a partir del 1 de julio de 2021, «*certificarán la información de que tratan los parágrafos transitorios 1 y 2 del artículo 2.2.1.1.1.5.2. de este Decreto».* Los requisitos e indicadores de la capacidad financiera consagrados en el literal (b) del artículo 2.2.1.1.1.5.6. del Decreto 1082 de 2015 son: i) el índice de liquidez, ii) el índice de endeudamiento y iii) la razón de cobertura de intereses. Los requisitos e indicadores de capacidad organizacional son: i) la rentabilidad del patrimonio y ii) la rentabilidad del activo.

En esa misma línea, el segundo parágrafo transitorio del artículo 2.2.1.1.1.5.6. del Decreto 1082 de 2015, modificado por el artículo 2 del Decreto 1041 del 21 de junio 2022 dispone que *«El proponente que cuente con inscripción activa y vigente en el RUP, que reporte la información de la capacidad financiera y organizacional, señalada en los parágrafos transitorios 1, 2 Y 3 del artículo 2.2.1.1.1.5.2 del presente Decreto, deberá presentarla en el formato unificado que las cámaras de comercio dispongan para tal efecto.​».*

Como se observa, las normas anteriormente transcritas disponen que:

i) A partir del 1 de julio de 2021 las entidades estatales «[…] establecerán y evaluarán los requisitos habilitantes de capacidad financiera y organizacional teniendo en cuenta la información que conste en el Registro Único de Proponentes». Es decir, las entidades estatales deben tener en cuenta la información sobre la capacidad financiera y organizacional «correspondiente a los últimos tres (3) años fiscales anteriores al respectivo acto» o «desde su primer cierre fiscal», según el caso.

ii) Las entidades estatales conservan su discrecionalidad administrativa para determinar los requisitos habilitantes de capacidad financiera y organizacional, pero «En todo caso, se establecerán indicadores proporcionales al procedimiento de contratación». El principio de proporcionalidad exige que dichos indicadores sean razonables, o sea, que guarden congruencia con el objeto, alcance, valor y plazo del contrato, que sean necesarios y no restrinjan injustificadamente la libre concurrencia.

iii) En los procesos de selección cuyo acto administrativo de apertura o invitación se publique a partir del 1 de julio de 2021 las entidades estatales deberán tener en cuenta la información financiera y organizacional que esté vigente y en firme en el RUP.

iv) A partir de la fecha establecida anteriormente, la evaluación de los indicadores de capacidad *financiera –*índice de liquidez, índice de endeudamiento y *razón de cobertura de intereses*– y organizacional –rentabilidad del patrimonio y rentabilidad del activo–, se deberá realizar por parte de las entidades estatales «teniendo en cuenta *el mejor año fiscal que se refleje en el registro* de cada proponente» (énfasis fuera de texto).

v) Dichas medidas se mantienen hasta el año 2023 en virtud de lo consagrado en el Decreto 1041 de 2022

Ahora bien, teniendo en cuenta que el RUP debe contener la información financiera y organizacional del proponente correspondiente a los últimos tres años o al período transcurrido desde su primer cierre fiscal, según el caso, al momento de evaluar tales indicadores las entidades estatales deberán tener en cuenta «el mejor año fiscal» que refleje el registro. Por «mejor año fiscal» se interpreta la información relativa al año apreciada en su conjunto, o sea, de manera integral, que permita al proponente cumplir los requisitos habilitantes de capacidad financiera y organizacional. Dicho de otro modo, cuando el parágrafo transitorio del artículo 2.2.1.1.1.6.2, adicionado por el artículo 6 del Decreto 399 de 2021 y sustituido por el artículo 3 del Decreto 579 de 2021, establece que *«[…] las Entidades Estatales evaluarán estos indicadores, teniendo en cuenta el mejor año fiscal que se refleje en el registro de cada proponente»,* significa que deben examinar los años certificados en el RUP y escoger para ser evaluado el que refleje mejores indicadores de capacidad financiera y organizacional, que permita al proponente cumplir los requisitos habilitantes de capacidad financiera y organizacional.

**3. Respuesta**

*«Si en el pliego de condiciones de un Proceso de Contratación establece específicamente que la razón de cobertura de intereses que los proponentes acrediten debe ser MAYOR IGUAL A 1, ¿un oferente puede ser habilitado o cumplir si este indicador tiene "indefinido". pues en el RUP en el ITEM GASTOS DE INTERESESTIENE VALOR CERO (0).»*

Conforme a lo explicado en el presente oficio, es importante poner de presente que en nuestro ordenamiento jurídico, a efectos de la determinación de los requisitos habilitantes en cada Proceso de Contratación, no existe una configuración taxativa y, por el contrario, las entidades estatales, en ejercicio de su autonomía de la voluntad, deben decidir el contenido de los requisitos habilitantes que en cada proceso de selección permitirán comprobar que los eventuales oferentes puedan estar habilitados para participar y posteriormente puedan ser considerados para ser seleccionados como contratistas.

Tratándose de la capacidad financiera, en atención a la naturaleza del contrato a suscribir y su valor, plazo y forma de pago, la entidad debe usar los indicadores que considere adecuados respecto del objeto del Proceso de Contratación, para lo cual no es suficiente la aplicación mecánica de fórmulas, pues deben conocer cada indicador, sus fórmulas de cálculo y su interpretación.

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente puso a disposición de los interesados el «*Manual para determinar y verificar los requisitos habilitantes en los procesos de contratación».* En dicho Manual se plantean definiciones para cada requisito habilitante y se indican lineamientos orientadores que las entidades estatales, en este caso, pueden considerar para establecer la capacidad financiera. En ese sentido, es claro en todo caso que la capacidad financiera que la Entidad Estatal establezca en su Proceso de Contratación debe ser adecuada y proporcional a la naturaleza y al valor del contrato. Además, los requisitos de capacidad financiera deben ser establecidos con fundamento en los Estudios del Sector[[15]](#footnote-16) que soportan el referido Proceso de Contratación.

En atención a su consulta, el índice de endeudamiento se encuentra definido por el artículo 2.2.1.1.1.5.3. del Decreto 1082 de 2015, como aquel que se «*calcula dividiendo el pasivo total por el activo total, el cual determina el grado de endeudamiento en la estructura de financiación del proponente».* En ese sentido, la interpretación que se obtiene de aplicar la formula financiera es que a mayor índice de endeudamiento, mayor es la probabilidad del proponente de no poder cumplir con sus pasivos, de tal forma que en el *«Manual para determinar y verificar los requisitos habilitantes en los procesos de contratación»,* se recomendó a las entidades estatales que en sus Procesos de Contratación establezcan un límite máximo.

Ahora bien, si al aplicar la fórmula financiera para definir el índice de endeudamiento el resultado es *«*indefinido*»*, lo anterior debido a como menciona en su consulta el RUP reporta en cero el pasivo total del proponente, la interpretación a ello es que la probabilidad del proponente de no poder cumplir con sus pasivos es indeterminada, pues lo cierto es que el RUP acredita que en ese momento no tiene pasivos registrados, no obstante, como se expuso previamente la determinación de los índices financieros, se encuentran a cargo de la Entidad Estatal incluyendo su interpretación, por lo tanto, el aceptar el resultado indeterminado de este índice, también se encuentra bajo la discrecionalidad de la Entidad Estatal en sus pliegos de condiciones .

Para efectos de la consulta, es importante tener en cuenta que la discrecionalidad con la que cuenta la Entidad Estatal para establecer el requisito habilitante debe tener en cuenta lo consagrado en el artículo 44 de la Ley 1437 de 2011, aplicable en los procedimientos contractuales en virtud del artículo 77 de la Ley 80 de 1993, que dispone que «*En la medida en que el contenido de una decisión de carácter general o particular sea discrecional, debe ser adecuada a los fines de la norma que la autoriza, y proporcional a los hechos que le sirven de causa».* En consecuencia, para efectos de los escenarios descritos en el párrafo precedente, la determinación de los indicadores previstos en el artículo 2.2.1.1.1.5.3. del Decreto 1082 de 2015, como el de endeudamiento, debe contener una carga justificativa por parte de la Entidad Estatal en los estudios y documentos previos del proceso de selección

Finalmente, se recuerda que con ocasión de las modificaciones transitorias realizadas por los Decretos 399 y 579 de 2021 y 1041 de 2022 para la reactivación económica por causado por el COVID 19, se permite que el certificado del RUP reporte la información financiera y organizacional del proponente correspondiente a los últimos tres años o al período transcurrido desde su primer cierre fiscal, según el caso, por lo tanto, al momento de evaluar tales indicadores las entidades estatales deberán tener en cuenta «*el mejor año fiscal»* que refleje el registro, interpretando esto como el año, que permita al proponente cumplir los requisitos habilitantes de capacidad financiera y organizacional establecido en el pliego de condiciones..

Este concepto tiene el alcance previsto en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y las expresiones aquí utilizadas con mayúscula inicial deben ser entendidas con el significado que les otorga el artículo 2.2.1.1.1.3.1. del Decreto 1082 de 2015.

Atentamente,



|  |  |
| --- | --- |
| Elaboró: | Felipe Bastidas ParedesContratista de la Subdirección de Gestión Contractual |
| Revisó: | Any Alejandra Tovar Castillo Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual  |
| Aprobó: | Nohelia del Carmen Zawady PalacioSubdirectora de Gestión Contractual ANCP – CCE |

1. La Agencia Nacional de Contratación Pública ‒ Colombia Compra Eficiente fue creada por el Decreto Ley 4170 de 2011. Su objetivo es servir como ente rector de la política de compras y contratación del Estado. Para tales fines, como órgano técnico especializado, le corresponde formular políticas públicas y normas y unificar los procesos de contratación estatal, con el fin de lograr una mayor eficiencia, transparencia y optimización de los recursos del Estado. El artículo 3 *ibidem* señala, de manera precisa, las funciones de Colombia Compra Eficiente. Concretamente, el numeral 5º de este artículo establece que le corresponde a esta entidad: «[a]bsolver consultas sobre la aplicación de normas de carácter general y expedir circulares externas en materia de compras y contratación pública». Seguidamente, el numeral 8º del artículo 11 ibidem señala que es función de la Subdirección de Gestión Contractual: «[a]bsolver consultas sobre la aplicación de normas de carácter general». [↑](#footnote-ref-2)
2. Art 6 Ley 1150 de 2007 *«*Todas las personas naturales o jurídicas nacionales o extranjeras domiciliadas o con sucursal en Colombia, que aspiren a celebrar contratos con las entidades estatales, se inscribirán en el Registro Único de Proponentes del Registro Único Empresarial de la Cámara de Comercio con jurisdicción en su domicilio principal.

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

En dicho registro constará la información relacionada con la experiencia, capacidad jurídica, financiera y de organización del proponente y su clasificación*»*. [↑](#footnote-ref-3)
3. *«*No se requerirá de este registro, ni de clasificación, en los casos de contratación directa; contratos para la prestación de servicios de salud; contratos de mínima cuantía; enajenación de bienes del Estado; contratos que tengan por objeto la adquisición de productos de origen o destinación agropecuaria que se ofrezcan en bolsas de productos legalmente constituidas; los actos y contratos que tengan por objeto directo las actividades comerciales e industriales propias de las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta y los contratos de concesión de cualquier índole. En los casos anteriormente señalados, corresponderá a las entidades contratantes cumplir con la labor de verificación de las condiciones de los proponentes*»*. [↑](#footnote-ref-4)
4. Para la realización de los respectivos análisis del sector de los Procesos de Contratación, esta Agencia recomienda tener en cuenta la última modificación de la *«*Guía de Elaboración de Estudios del Sector*»,* que puede ser consultada en el siguiente link: <https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documentos/cce-eicp-gi-18._gees_v.2_2.pdf> [↑](#footnote-ref-5)
5. Decreto 1082 de 2015: «Artículo 2.2.1.1.1.6.2. Determinación de los Requisitos Habilitantes. La Entidad Estatal debe establecer los requisitos habilitantes en los pliegos de condiciones o en la invitación, teniendo en cuenta: (a) el Riesgo del Proceso de Contratación; (b) el valor del contrato objeto del Proceso de Contratación; (c) el análisis del sector económico respectivo; y (d) el conocimiento de fondo de los posibles oferentes desde la perspectiva comercial. La Entidad Estatal no debe limitarse a la aplicación mecánica de fórmulas financieras para verificar los requisitos habilitantes». [↑](#footnote-ref-6)
6. Ibídem. [↑](#footnote-ref-7)
7. Dice el Manual que: «[...] En atención a la naturaleza del contrato a suscribir y de su valor, plazo y forma de pago, la Entidad Estatal debe hacer uso de los indicadores que considere adecuados respecto al objeto del Proceso de Contratación.

«Las Entidades Estatales no deben limitarse a determinar y aplicar de forma mecánica fórmulas financieras para determinar los indicadores. Deben conocer cada indicador, sus fórmulas de cálculo y su interpretación». [↑](#footnote-ref-8)
8. Al respecto, el Manual indica: «La determinación de cada requisito habilitante debe estar enmarcada en el análisis y el concepto de lo que mide el indicador. Si el indicador representa una mayor probabilidad de Riesgo a medida que su valor es mayor, la Entidad Estatal debe fijar un valor máximo para el requisito habilitante. Si el indicador representa una menor probabilidad de Riesgo a medida que su valor es mayor, la Entidad Estatal debe fijar un mínimo». [↑](#footnote-ref-9)
9. Mide la liquidez del proponente de manera más estricta que el índice de liquidez, pues no tiene en cuenta su inventario. El inventario es excluido, teniendo en cuenta que es la cuenta menos líquida del activo corriente y no debe ser usada para pagar las obligaciones de corto plazo. [↑](#footnote-ref-10)
10. Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, Manual para determinar y verificar los requisitos habilitantes en los Procesos de Contratación. El citado Manual puede ser consultado en el siguiente en lace: <https://colombiacompra.gov.co/sites/default/files/manuales/20140901_manual_requisitos_habilitantes_4_web.pdf>. [↑](#footnote-ref-11)
11. Ibídem. [↑](#footnote-ref-12)
12. Gráfica obtenida del *«Manual para determinar y verificar los requisitos habilitantes en los procesos de contratación»,* <https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documents/cce_manual_requisitos_habilitantes.pdf> [↑](#footnote-ref-13)
13. En efecto, es importante mencionar desde este momento que mediante el Decreto 579 de 2021, expedido recientemente, el gobierno nacional anticipó estas medidas, sustituyendo algunos parágrafos transitorios que había agregado el Decreto 399 de 2021, como se explicará más adelante. Concretamente, el Decreto 579 de 2021 establece que en los procesos de selección cuyo acto administrativo de apertura o invitación se publique a partir del 1 de *julio* de 2021 –ya no desde el 1 de septiembre, como inicialmente lo señalaba el Decreto 399 de 2021–, las entidades estatales deben evaluar los indicadores de la capacidad financiera teniendo en cuenta el mejor año fiscal que se refleje en el RUP, y con esta capacidad financiera también deberán calcular la capacidad residual. [↑](#footnote-ref-14)
14. «Artículo 1. Sustitución de los parágrafos transitorios del artículo 2.2.1.1.1.5.2. del Decreto 1082 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional. Sustitúyase los parágrafos transitorios del artículo 2.2.1.1.1.5.2. de la Subsección 5 de la Sección 1 del Capítulo 1 del Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1082 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional, los cuales quedarán así:

*«*PARÁGRAFO TRANSITORIO 1: A partir del 1 de junio de 2021, para efectos de la inscripción en el Registro Único de Proponentes, el interesado reportará la información contable de que tratan los numerales 1.3 y 2.3 de este artículo, correspondiente a los últimos tres (3) años fiscales anteriores al respectivo acto.

En aquellos eventos en que el proponente no tenga la antigüedad suficiente para aportar la información financiera correspondiente a los tres (3) años descritos en el inciso anterior, podrá acreditar dicha información desde su primer cierre fiscal.

El proponente con inscripción activa y vigente que no tenga la información de la capacidad financiera y organizacional de los años 2018 y/o 2019 inscrita en el Registro Único de Proponentes, durante el mes de junio de 2021, podrá reportar por única vez, mediante una solicitud de actualización, únicamente la información contable correspondiente a estos años, sin costo alguno.

El proponente que tenga inscrita en la cámara de comercio la información de la capacidad financiera y organizacional de los años 2018 y/o 2019, no deberá presentar la información que repose en la respectiva cámara de comercio, la cual conservará la firmeza para efectos de su certificación.

PARÁGRAFO TRANSITORIO 2: En el año 2022, para efectos de la inscripción o renovación del Registro Único de Proponentes, el interesado reportará la información contable de que tratan los numerales 1.3 y 2.3 de este artículo, correspondiente a los últimos tres (3) años fiscales anteriores al respectivo acto.

En aquellos eventos en que el proponente no tenga la antigüedad suficiente para aportar la información financiera correspondiente a los tres (3) años descritos en el inciso anterior, podrá acreditar dicha información desde su primer cierre fiscal.

El proponente que tenga inscrita en la cámara de comercio la información de la capacidad financiera y organizacional de los años 2019 y/o 2020, no deberá presentar la información que repose en la respectiva cámara de comercio, la cual conservará la firmeza para efectos de su certificación». [↑](#footnote-ref-15)
15. Para la realización de los respectivos análisis del sector de los Procesos de Contratación, esta Agencia recomienda tener en cuenta la última modificación de la *«*Guía de Elaboración de Estudios del Sector*»,* que puede ser consultada en el siguiente link: <https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documentos/cce-eicp-gi-18._gees_v.2_2.pdf> [↑](#footnote-ref-16)