**CLASIFICADOR DE BIENES Y SERVICIOS – Noción – Decreto 1082 de 2015 – Sistema de codificación de las Naciones Unidades**

El artículo 2.2.1.1.1.3.1 del Decreto 1082 de 2015 define el Clasificador de Bienes y Servicios como el “Sistema de codificación de las Naciones Unidades para estandarizar productos y servicios, conocido por las siglas UNSPSC”. La principal utilidad de este sistema de clasificación es codificar productos y servicios de forma clara ya que “se basa en estándares acordados por la industria los cuales facilitan el comercio entre empresas y gobierno” . Por su parte, el artículo 2.2.1.1.1.4.1 del Decreto 1082 de 2015 referente al deber de elaborar el Plan Anual de Adquisiciones, establece que en la expedición de dicho documento las entidades deben incluir “la necesidad y cuando conoce el bien, obra o servicio que satisface esa necesidad debe identificarlo utilizando el Clasificador de Bienes y Servicios”.

**REQUISITOS HABILITANTES – Definición – Función – Experiencia**

Los requisitos habilitantes se definen como exigencias de participación en los procedimientos de selección establecidas 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. Adicionalmente, se tiene 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 los parágrafos 1° al 4° del artículo 5 de la Ley 1150 de 2007.

[…]

[…]Frente al requisito habilitante de experiencia, en el “Manual para determinar y verificar requisitos habilitantes en los procesos de contratación” elaborado por esta Agencia, se define la experiencia como “el conocimiento del proponente derivado de su participación previa en actividades iguales o similares a las previstas en el objeto del contrato”.

**CAUSALES DE RECHAZO – Estipulación – Carácter restrictivo – Exclusión del carácter arbitrario**

[…] en lo que respecta a la estipulación de causales de rechazo, debe indicarse que conforme al inciso 1 del artículo 209 de la Constitución Política de Colombia, la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla, entre otros, con fundamento en el principio de imparcialidad. En ese sentido, el numeral 3 del artículo 3 de la Ley 1437 de 2011 prescribe que “[e]n virtud del principio de imparcialidad, las autoridades deberán actuar teniendo en cuenta que la finalidad de los procedimientos consiste en asegurar y garantizar los derechos de todas las personas sin discriminación alguna y sin tener en consideración factores de afecto o de interés y, en general, cualquier clase de motivación subjetiva”. Esta directriz es de especial relevancia en materia de contratación estatal, ya que –en virtud del artículo 77 de la Ley 80 de 1993 y el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007– se integra tanto al régimen de las entidades sometidas como al de las exceptuadas del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, guardando una estrecha relación con el principio de selección objetiva.

[…]

En conclusión, las causales de rechazo de la oferta deben emanar directamente de la ley o del pliego de condiciones, pero en uno y en otro caso guardan relación con defectos, omisiones o circunstancias impeditivas que permitan deducir que la misma no resulta favorable para los intereses de la entidad, en los términos del inciso 1 del artículo 5 de la Ley 1150 de 2007. En otras palabras, la determinación de las causales de rechazo, no pueden fundamentarse en consideraciones subjetivas, que conviertan dichas causales en inhabilidades para participar en los procesos de selección.

Bogotá D.C., [Día] de [Mes.NombreCapitalizado] de [Año]

Interfaz de usuario gráfica, Aplicación, Word

Descripción generada automáticamente

Señores

**Fundación Arco**

**Área de Contratación**

[fundearco@gmail.com](mailto:fundearco@gmail.com)

Bogotá, D.C.

|  |  |
| --- | --- |
|  | **Concepto C- 879 de 2024** |
| **Temas:** | CLASIFICADOR DE BIENES Y SERVICIOS – Noción – Decreto 1082 de 2015 – Sistema de codificación de las Naciones Unidades / REQUISITOS HABILITANTES – Definición – Función – Experiencia / CAUSALES DE RECHAZO – Estipulación – Carácter restrictivo – Exclusión del carácter arbitrario |
| **Radicación:** | Respuesta a consulta con radicado No. P20241115011468 |

Estimados señores:

En ejercicio de la competencia otorgada por los artículos 3, numeral 5º, y 11, numeral 8º, del Decreto Ley 4170 de 2011, así como lo establecido en el artículo 4 de la Resolución 1707 de 2018 expedida por esta Entidad, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente– responde su solicitud de consulta de fecha del 15 de noviembre de 2024, en la que realiza las siguientes preguntas:

“1. ¿Es suficiente con que el contrato adjudicado esté relacionado con el objeto contractual y cumpla con la mayoría de los códigos UNSPSC exigidos?

2. ¿O, por el contrario, se debe requerir necesariamente la totalidad de los códigos, tal como algunas entidades estatales están exigiendo?”

De manera preliminar, resulta necesario acotar que esta entidad solo tiene competencia para responder consultas sobre la aplicación de normas de carácter general en materia de compras y contratación pública. En ese sentido, resolver casos particulares desborda las atribuciones asignadas por el legislador extraordinario, que no concibió a Colombia Compra Eficiente como una autoridad para solucionar problemas jurídicos particulares de todos los partícipes del sistema de compra pública. La competencia de esta entidad 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. Esta competencia de interpretación de normas generales, por definición, no puede extenderse a la resolución de controversias, ni a brindar asesorías sobre casos puntuales.

Conforme lo expuesto, en aras de satisfacer el derecho fundamental de petición se resolverá su consulta dentro de los límites de la referida competencia consultiva, esto es, haciendo abstracción de las circunstancias particulares y concretas mencionadas en su petición, pero haciendo unas consideraciones sobre las normas generales relacionadas con los problemas jurídicos de su consulta.

**1. Problema planteado:**

De acuerdo con el contenido de su solicitud, esta Agencia infiere que la misma está orientada al uso del Clasificador de Bienes y Servicios como requisito dentro de los procesos de contratación pública y a las causales de rechazo bajo las cuales las Entidades Estatales pueden descartar ofertas de los proponentes. Por lo que, resolverá su consulta desde los siguientes problemas jurídicos:

1. ¿Qué es el Clasificador de Bienes y Servicios y cuál es su incidencia en la contratación estatal?;
2. ¿Qué son los requisitos habilitantes y para qué sirven?;
3. ¿Cuáles son las causales de rechazo y por qué tienen un carácter taxativo en la contratación estatal?

**2. Respuestas:**

**2.1. ¿Qué es el clasificador de bienes y servicios y cuál es su incidencia en la contratación estatal?**

|  |
| --- |
| El artículo 2.2.1.1.1.3.1 del Decreto 1082 de 2015 define el Clasificador de Bienes y Servicios como el “Sistema de codificación de las Naciones Unidades para estandarizar productos y servicios, conocido por las siglas UNSPSC”. La principal utilidad de este sistema de clasificación es codificar productos y servicios de forma clara ya que “se basa en estándares acordados por la industria los cuales facilitan el comercio entre empresas y gobierno”[[1]](#footnote-1). Por su parte, el artículo 2.2.1.1.1.4.1 del Decreto 1082 de 2015 referente al deber de elaborar el Plan Anual de Adquisiciones, establece que en la expedición de dicho documento las entidades deben incluir “la necesidad y cuando conoce el bien, obra o servicio que satisface esa necesidad debe identificarlo utilizando el Clasificador de Bienes y Servicios”[[2]](#footnote-2). |

**2.2. ¿Qué son los requisitos habilitantes y para qué sirven?**

|  |
| --- |
| Los requisitos habilitantes se definen como exigencias de participación en los procedimientos de selección establecidas 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. Adicionalmente, se tiene 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 los parágrafos 1° al 4° del artículo 5 de la Ley 1150 de 2007. Finalmente, se tiene que el numeral 1°, del artículo 5 *ibídem*, 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, los cuales, deberán acreditarse mediante el Registro Único de Proponentes. Esto último, salvo las excepciones de ley. |

**2.3 ¿Cuáles son las causales de rechazo y por qué tienen un carácter taxativo en la contratación estatal?**

|  |
| --- |
| Las causales de rechazo son las establecidas en la Ley y las fijadas por la Entidad Estatal en los pliegos de condiciones. Sin embargo, en el ejercicio de dicha facultad a las entidades no les es dable el establecer causales de rechazo que afecten la selección objetiva en la contratación pública. De esta forma, por la naturaleza propia de las causales de rechazo, su aplicación es estricta y restrictiva, lo que significa que su interpretación gramatical prevalece sobre una interpretación extensiva o de otra índole, mediante la cual, se pretenda ampliar su alcance. |

**3. Razones de la respuesta**

Las respuestas anteriores se sustentan en las siguientes consideraciones:

El artículo 2.2.1.1.2.1.3 del Decreto 1082 de 2015, el cual regula de manera general el contenido de los pliegos de condiciones, establece como deber de las Entidades Estatales de realizar en dichos documentos, una “descripción técnica, detallada y completa del bien o servicio objeto del contrato, identificado con el cuarto nivel del Clasificador de Bienes y Servicios, de ser posible o de lo contrario con el tercer nivel del mismo”[[3]](#footnote-3).

De esta forma, la planeación de las adquisiciones de las Entidades Estatales, la inscripción en el Registro Único de Proponentes, en adelante RUP, la valorización de la experiencia de los proponentes y el desarrollo de los procesos de contratación son ámbitos de la contratación estatal en los que se incorpora el uso del Clasificador de Bienes y Servicios para la contratación estatal. Así pues, puede inferirse que lo anterior es una medida que incrementa la eficiencia y la efectividad en procedimientos de selección y reduce los costos de crear y mantener un sistema de codificación individual, al estandarizar una codificación de amplia difusión y de generalizada aceptación, que permite a proveedores y compradores “hablar el mismo lenguaje” al integrar en un solo número el flujo total del proceso de adquisición[[4]](#footnote-4).

En ese sentido, es preciso indicar que el artículo 6 de la Ley 1150 de 2007 señala que todas las personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, domiciliadas o con sucursal en Colombia, que aspiren celebrar contratos con las Entidades deberán estar inscritas en el RUP. En dicho registro constará la información relacionada con la experiencia, capacidad jurídica, financiera y de organización del proponente y su clasificación. Frente al requisito habilitante de experiencia, en el “Manual para determinar y verificar requisitos habilitantes en los procesos de contratación” elaborado por esta Agencia, se define la experiencia como “el conocimiento del proponente derivado de su participación previa en actividades iguales o similares a las previstas en el objeto del contrato”.

El numeral 2.1 del artículo 2.2.1.1.1.5.2 del Decreto 1082 de 2015 establece que si una persona natural se inscribe en el RUP aportará los certificados de experiencia en provisión de bienes, obras y servicios, los cuales deben ser expedidos por terceros que hayan recibido tales bienes, obras y servicios, y deben corresponder a contratos ejecutados o copias de los contratos cuando el interesado no puede obtener tal certificado[[5]](#footnote-5). De la misma forma, el numeral 2.5 *ibidem* señala que la persona jurídica se registrará aportando los certificados de la experiencia en la provisión de los bienes, obras y servicios que ofrecerá a las Entidades Estatales, los cuales deben ser expedidos por terceros que hayan recibido tales bienes, obras o servicios y deben corresponder a contratos ejecutados o copias de los contratos cuando el interesado no puede obtener tal certificado[[6]](#footnote-6). Adicionalmente, dicha norma, dispone que el interesado debe indicar en cada certificado, o en cada copia de los contratos, los bienes, obras y servicios a los cuales corresponde la experiencia que pretende acreditar, identificándolos con el Clasificador de Bienes y Servicios, en el tercer nivel.

Ahora bien, en lo que respecta a la estipulación de causales de rechazo, debe indicarse que conforme al inciso 1 del artículo 209 de la Constitución Política de Colombia, la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla, entre otros, con fundamento en el principio de imparcialidad. En ese sentido, el numeral 3 del artículo 3 de la Ley 1437 de 2011 prescribe que “[e]n virtud del principio de imparcialidad, las autoridades deberán actuar teniendo en cuenta que la finalidad de los procedimientos consiste en asegurar y garantizar los derechos de todas las personas sin discriminación alguna y sin tener en consideración factores de afecto o de interés y, en general, cualquier clase de motivación subjetiva”. Esta directriz es de especial relevancia en materia de contratación estatal, ya que –en virtud del artículo 77 de la Ley 80 de 1993 y el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007– se integra tanto al régimen de las entidades sometidas como al de las exceptuadas del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, guardando una estrecha relación con el principio de selección objetiva.

Dichos principios tienen un papel relevante en la elaboración de los pliegos de condiciones o documentos equivalentes, pues si bien las entidades tienen un margen de autonomía para definir algunos aspectos del futuro negocio, las causales de rechazo de las propuestas deben ser razonables, bien porque algunas de éstas se encuentren previstas en el ordenamiento o porque conducen a que se adjudique el contrato al proponente que no cumple con los requisitos técnicos y económicos para su ejecución. En esta medida, dichas causales no deben fundamentarse en el simple capricho o el mero arbitrio, lo cual –además de contrariar los principios analizados– limita la participación.

De esta forma, puede colegirse que las causales de rechazo de la oferta deben emanar directamente de la ley o del pliego de condiciones, pero en uno y en otro caso guardan relación con defectos, omisiones o circunstancias impeditivas que permitan deducir que la misma no resulta favorable para los intereses de la entidad, en los términos del inciso 1 del artículo 5 de la Ley 1150 de 2007. En otras palabras, la determinación de las causales de rechazo, no pueden fundamentarse en consideraciones subjetivas, que conviertan dichas causales en inhabilidades para participar en los procesos de selección.

**4.Referencias normativas, jurisprudenciales y otras fuentes:**

|  |
| --- |
| * Decreto 1082 de 2015. Artículos 2.2.1.1.2.1.3 y 2.2.1.1.1.4.1 * Constitución Política. Artículo 209, inciso 1 * Ley 1437 de 2011. Artículo 3, numeral 3 * Ley 80 de 1993. Artículo 77 * Ley 1150 de 2007. Artículo 5, 6 y 13 * Manual para determinar y verificar los requisitos habilitantes en los Procesos de Contratación. |

**5. Doctrina de la Agencia Nacional de Contratación Pública:**

Sobre la determinación las causales de rechazo en los procesos de contratación estatal, se pronunció esta Subdirección en los conceptos C-278 del 24 de agosto de 2023, C-271 del 15 de agosto de 2023, C-265 de 26 de julio de 2023, C-280 del 06 de junio de 2023, C-216 del 06 de junio de 2023, C-184 del 02 junio de 2023, C-141 de 30 de mayo de 2023, C-053 del 28 de marzo de 2023, C-193 del 19 de julio de 2024, entre otros. Estos y otros conceptos se encuentran disponibles para consulta en el Sistema de relatoría de la Agencia, al cual se puede acceder a través del siguiente enlace:

<https://relatoria.colombiacompra.gov.co/busqueda/conceptos>

Así mismo, le informamos que ya se encuentra disponible la **Guía para el manejo de ofertas artificialmente bajas en Procesos de Contratación.** En este documento podrás consultar una serie de pautas para el manejo ofertas artificialmente bajas, en línea con las mejores prácticas internacionales en la materia. Puede consultar la versión actualizada en el siguiente enlace:

[https://www.colombiacompra.gov.co/manuales-guias-y-pliegos-tipo/manuales-y-guias/guia-para-el-manejo-de-ofertas-artificialmente-baja-0](https://nam02.safelinks.protection.outlook.com/?url=https%3A%2F%2Fwww.colombiacompra.gov.co%2Fmanuales-guias-y-pliegos-tipo%2Fmanuales-y-guias%2Fguia-para-el-manejo-de-ofertas-artificialmente-baja-0&data=05%7C02%7Csergio.caballero%40colombiacompra.gov.co%7C925ae1c2336243aecb2908dd21173dd2%7C7b09041e245149d08cb179d5e3d8c1be%7C0%7C0%7C638703105896351532%7CUnknown%7CTWFpbGZsb3d8eyJFbXB0eU1hcGkiOnRydWUsIlYiOiIwLjAuMDAwMCIsIlAiOiJXaW4zMiIsIkFOIjoiTWFpbCIsIldUIjoyfQ%3D%3D%7C0%7C%7C%7C&sdata=I10CWLN7U2GgVC43ALaje6DbObLei%2FiW0OIn%2BxizJzc%3D&reserved=0)

De otra parte, te contamos que ya publicamos la **Guía para incentivar la participación de Mujeres en el Sistema de Compras y Contratación Pública**. Esta guía tiene como finalidad ofrecer información de valor para que las Entidades Estatales fomenten de manera efectiva la participación de las mujeres en el mercado de compras públicas. Puedes consultar la guía en el siguiente enlace:

<https://www.colombiacompra.gov.co/manuales-guias-y-pliegos-tipo/manuales-y-guias/guia-para-incentivar-la-participacion-de-las-mujeres>

También te invitamos a consultar la **versión VIII de 2024**, del **Boletín de Relatoría** de la Subdirección de Gestión Contractual relacionado con la participación de las MIPYMES en los procesos de compra y contratación pública, el cual se puede descargar en la página web de la Agencia:

[https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce\_public/files/files\_2020/boletin\_de\_realtoria\_viii.pdf](https://nam02.safelinks.protection.outlook.com/?url=https%3A%2F%2Fwww.colombiacompra.gov.co%2Fsites%2Fcce_public%2Ffiles%2Ffiles_2020%2Fboletin_de_realtoria_viii.pdf&data=05%7C02%7Csergio.caballero%40colombiacompra.gov.co%7C925ae1c2336243aecb2908dd21173dd2%7C7b09041e245149d08cb179d5e3d8c1be%7C0%7C0%7C638703105896384736%7CUnknown%7CTWFpbGZsb3d8eyJFbXB0eU1hcGkiOnRydWUsIlYiOiIwLjAuMDAwMCIsIlAiOiJXaW4zMiIsIkFOIjoiTWFpbCIsIldUIjoyfQ%3D%3D%7C0%7C%7C%7C&sdata=RQIcJ5uFSFTV7eeK6dTJfXFa7bYBYEol598wp2zJKY8%3D&reserved=0)

Por último, lo invitamos a seguirnos en las redes sociales en las cuales se difunde información institucional:

Twitter: @colombiacompra

Facebook: ColombiaCompraEficiente

LinkedIn: Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente Instagram: @colombiacompraeficiente\_cce

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,

Texto

Descripción generada automáticamente

|  |  |
| --- | --- |
| Elaboró: | Sergio Enrique Caballero Lesmes  Analista T2-01 de la Subdirección de Gestión Contractual |
| Revisó: | Juan Carlos González Vásquez  Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual |
| Aprobó: | Carolina Quintero Gacharná  Subdirectora de Gestión Contractual ANCP – CCE |

1. Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente. Guía para la codificación de bienes y servicios de acuerdo con el código estándar de productos y servicios de Naciones Unidas, V.14.080. Disponible en: <https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documents/cce_guia_codificacion_bienes.pdf> [↑](#footnote-ref-1)
2. Decreto 1082 de 2015: “Artículo 2.2.1.1.1.4.1. Plan Anual de Adquisiciones. Las Entidades Estatales deben elaborar un Plan Anual de Adquisiciones, el cual debe contener la lista de bienes, obras y servicios que pretenden adquirir durante el año. En el Plan Anual de Adquisiciones, la Entidad Estatal debe señalar la necesidad y cuando conoce el bien, obra o servicio que satisface esa necesidad debe identificarlo utilizando el Clasificador de Bienes y Servicios, e indicar el valor estimado del contrato, el tipo de recursos con cargo a los cuales la Entidad Estatal pagará el bien, obra o servicio, la modalidad de selección del contratista, y la fecha aproximada en la cual la Entidad Estatal iniciará el Proceso de Contratación. Colombia Compra Eficiente establecerá los lineamientos y el formato que debe ser utilizado para elaborar el Plan Anual de Adquisiciones”. [↑](#footnote-ref-2)
3. Decreto 1082 de 2015: “Artículo 2.2.1.1.2.1.3. Pliegos de condiciones. Los pliegos de condiciones deben contener por lo menos la siguiente información:

   1. La descripción técnica, detallada y completa del bien o servicio objeto del contrato, identificado con el cuarto nivel del Clasificador de Bienes y Servicios, de ser posible o de lo contrario con el tercer nivel del mismo […]”. [↑](#footnote-ref-3)
4. Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente. Guía para la codificación de bienes y servicios de acuerdo con el código estándar de productos y servicios de Naciones Unidas, V.14.080. Disponible en: <https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documents/cce_guia_codificacion_bienes.pdf> [↑](#footnote-ref-4)
5. “Artículo 2.2.1.1.1.5.2: Información para inscripción, renovación o actualización. El interesado debe presentar a cualquier cámara de comercio del país una solicitud de registro, acompañada de la siguiente información. La cámara de comercio del domicilio del solicitante es la responsable de la inscripción, renovación o actualización correspondiente:

   […]

   2.1. Bienes, obras y servicios que ofrecerá a las Entidades Estatales, identificados con el Clasificador de Bienes y Servicios en el tercer nivel”. [↑](#footnote-ref-5)
6. “Artículo 2.2.1.1.1.5.2. Información para inscripción, renovación o actualización. El interesado debe presentar a cualquier cámara de comercio del país una solicitud de registro, acompañada de la siguiente información. La cámara de comercio del domicilio del solicitante es la responsable de la inscripción, renovación o actualización correspondiente:

   […]

   2.5. Certificados de la experiencia en la provisión de los bienes, obras y servicios que ofrecerá a las Entidades Estatales, los cuales deben ser expedidos por terceros que hayan recibido tales bienes, obras o servicios y deben corresponder a contratos ejecutados o copias de los contratos cuando el interesado no puede obtener tal certificado. El interesado debe indicar en cada certificado o en cada copia de los contratos, los bienes, obras y servicios a los cuales corresponde la experiencia que pretende acreditar, identificándolos con el Clasificador de Bienes y Servicios en el tercer nivel. Si la constitución del interesado es menor a 3 años, puede acreditar la experiencia de sus accionistas, socios o constituyentes”. [↑](#footnote-ref-6)