**CLASIFICADOR DE BIENES Y SERVICIOS DE NACIONES UNIDAS – Uso**

De acuerdo con la postura adoptada en la Circular, la “clasificación del proponente”, que corresponde a los listados señalados en los numerales 1.1. y 2.1. del artículo 2.2.1.1.1.5.2. del Decreto 1082 de 2015, no condiciona la capacidad ―jurídica, ni tampoco otra― de los proponentes, por lo que, si un proponente cumple los demás requisitos exigidos en el pliego de condiciones, su oferta no puede ser rechazada o desestimada bajo el argumento de que no cuenta con la inscripción del código de los bienes, obras o servicios del objeto del proceso de contratación.

**CLASIFICADOR DE BIENES Y SERVICIOS DE NACIONES UNIDAS – Función – Noción-Experiencia**

Lo anterior se desarrolla sin perjuicio de la forma como se exija la experiencia en los pliegos de condiciones, pues este es un requisito habilitante diferente de la capacidad jurídica; y, para efectos de evaluar la experiencia en los pliegos de condiciones, sí se podrá acudir al Clasificador de Bienes y Servicios de las Naciones Unidas para exigir, por ejemplo, que solo se tendrá por valedera la experiencia inscrita por el proponente en el RUP, que sea de contratos ejecutados que coincidan con algún código del Clasificador del Bienes y Servicios, en particular, en el tercer nivel del clasificador

Bogotá D.C., 30 Diciembre 2024



Señores

**Fundación Arco**
fundearco@gmail.com

Bogotá D.C

**Concepto C–907 de 2024**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Temas**  | CLASIFICADOR DE BIENES Y SERVICIOS DE NACIONES UNIDAS – Uso/ CLASIFICADOR DE BIENES Y SERVICIOS DE NACIONES UNIDAS – Función – Noción-Experiencia |  |
| **Radicación:**  | Respuesta a consulta con radicado No. P20241121011726 |  |

Estimada Fundación Arco:

En ejercicio de la competencia otorgada por los artículos 3, numeral 5º, y 11, numeral 8º, del Decreto Ley 4170 de 2011, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente– responde la solicitud de consulta del 15 de noviembre de 2024 traslada por parte de la Procuraduría General de la Nación mediante radicado E-2024-709008 del 20 de noviembre de 2024. En la cual manifiesta lo siguiente:

 “(…)

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, ni a determinar grados de responsabilidad por las actuaciones de los diferentes participes del sistema de compra pública.

 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 el problema jurídico de su consulta.

1. **Problema planteado:**

De acuerdo con el contenido de sus solicitudes y que versan sobre la modalidad de licitación pública, esta Agencia resolverá el siguiente problema jurídico ¿Se puede exigir un número determinado de códigos del clasificador de bienes y servicios al momento de la verificación de la experiencia?

1. **Respuesta:**

Respecto al interrogante las entidades estatales son autónomas en la estructuración de sus procedimientos contractuales, por lo cual en sus pliegos de condiciones pueden establecer las reglas de acreditación de la experiencia de los proponentes y demás consideraciones siempre que esta sea proporcionales y conducentes para el respectivo proceso de selección garantizando la pluralidad de oferentes y la participación en el respectivo proceso. Sin embargo, las Entidades Estatales no pueden excluir a un proponente que ha acreditado los requisitos habilitantes exigidos en un Proceso de Contratación por no estar inscrito en el RUP con el código de los bienes, obras o servicios del objeto de tal Proceso de Contratación

1. **Razones de la respuesta:**

Lo anterior se sustenta en las siguientes consideraciones:

* Sobre el requisito habilitante de experiencia y sus diversas características, es pertinente ubicar dentro del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública-EGCAP- su fundamento normativo, y es que a partir de lo señalado en el artículo 5 de la Ley 1150 de 2007[[1]](#footnote-2), dispone que la capacidad jurídica y las condiciones de experiencia, capacidad financiera y organización de los proponentes serán objeto de verificación por parte de las Entidades Estatales como requisitos habilitantes para participar en los procesos de selección.
* La experiencia es aquella que se deriva de los contratos que el proponente ha celebrado y ejecutado con diferentes contratantes, sin importar la naturaleza de estos, se verifica con el Registro Único de Proponentes – RUP[[2]](#footnote-3), cuando este certificado sea exigible de acuerdo con lo establecido en el artículo 6 de la Ley 1150 de 2007.
* Por su parte 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 Unidas para estandarizar productos y servicios, conocido por las siglas UNSPSC. A su vez, la “Guía para la codificación de bienes y servicios de acuerdo con el código estándar de productos y servicios de Naciones Unidas, V.14.080”[[3]](#footnote-4), establece que “The United Nations Standard Products and Services Code® - UNSPSC - Código Estándar de Productos y Servicios de Naciones Unidas, es una metodología uniforme de codificación utilizada para clasificar productos y servicios fundamentada en un arreglo jerárquico y en una estructura lógica”. 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”.
* Pues bien, la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente puso a disposición de los interesados del sistema de compra pública el “Manual para determinar y verificar requisitos habilitantes en los procesos de contratación”[[4]](#footnote-5), y en este de forma particular, se establecen una serie de características que deben ser observadas por parte de las entidades al establecer en sus invitaciones o pliego de condiciones los requerimientos o condiciones necesarias para poder llevar a cabo su verificación, como se detalla a continuación:

(…)

Dentro de los principales requisitos habilitantes que se utilizan en los Procesos de Contratación se destaca la experiencia, la cual debe ser entendida como el conocimiento del proponente derivado de su participación previa en actividades iguales o similares a las previstas en el objeto del contrato con contratantes públicos, privados, nacionales o extranjeros. La experiencia puede ser adquirida directamente de manera singularizada o en asocio con otras personas, como es el caso de los proponentes plurales, cuya experiencia no deja de ser personal, sino que, por tratarse de esquemas asociativos, se evalúa de forma proporcional a la participación de los miembros en los respectivos consorcios y/o uniones temporales. “

(…)

* De lo anterior se precisa que las entidades al momento de establecer las condiciones para la verificación de experiencia, debe ser adecuada y proporcional a la naturaleza del contrato respecto al valor, complejidad y riesgo, pues no sería del caso establecer condiciones de verificación que no apuntaran a un objeto igual o similar al del proceso de contratación, o se establecieran condiciones de valor que no fueran proporcionales al presupuesto establecido para el futuro contrato.

Continua la Guía indicando:

(…)

Los proponentes deben registrar en el RUP, sin restricción alguna de cantidad o fecha de suscripción, los contratos que hayan celebrado para suministrar bienes, obras y/o servicios, identificándolos con el Clasificador de Bienes y Servicios en el tercer nivel y expresar el valor del acuerdo de voluntades respectivo en SMMLV. Lo anterior, en la medida que la experiencia no se agota con el paso del tiempo y, por el contrario, ello supone que los proponentes adquieren mayor experiencia siempre que continúen con el desarrollo de sus actividades.

(…)

* Es preciso tener en cuenta que la Circular Externa Única proferida por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, donde se incorporaron directrices relacionadas con el RUP y particularmente sobre el “uso del Clasificador de Bienes y Servicios en el Registro Único de Proponentes”, donde se estableció lo siguiente:

(…)

Deben tenerse en cuenta las siguientes directrices sobre el uso del Clasificador de Bienes y Servicios en el Registro Único de Proponentes:

No existe un límite en el número de bienes, obras o servicios que los proponentes pueden inscribir en el RUP. Las Cámaras de Comercio no pueden limitar la inscripción de los proponentes por no contar con experiencia certificada en el respectivo bien, obra o servicio.

La clasificación del proponente no es un requisito habilitante sino un mecanismo para establecer un lenguaje común entre los partícipes del Sistema de Compra Pública. En consecuencia, las Entidades Estatales no pueden excluir a un proponente que ha acreditado los requisitos habilitantes exigidos en un Proceso de Contratación por no estar inscrito en el RUP con el código de los bienes, obras o servicios del objeto de tal Proceso de Contratación[[5]](#footnote-6).

* De acuerdo con la postura adoptada en la Circular, la “clasificación del proponente”, que corresponde a los listados señalados en los numerales 1.1. y 2.1. del artículo 2.2.1.1.1.5.2. del Decreto 1082 de 2015, no condiciona la capacidad ―jurídica, ni tampoco otra― de los proponentes, por lo que, si un proponente cumple los demás requisitos exigidos en el pliego de condiciones, su oferta no puede ser rechazada o desestimada bajo el argumento de que no cuenta con la inscripción del código de los bienes, obras o servicios del objeto del proceso de contratación.
* Lo anterior se desarrolla sin perjuicio de la forma como se exija la experiencia en los pliegos de condiciones, pues este es un requisito habilitante diferente de la capacidad jurídica; y, para efectos de evaluar la experiencia en los pliegos de condiciones, sí se podrá acudir al Clasificador de Bienes y Servicios de las Naciones Unidas para exigir, por ejemplo, que solo se tendrá por valedera la experiencia inscrita por el proponente en el RUP, que sea de contratos ejecutados que coincidan con algún código del Clasificador del Bienes y Servicios, en particular, en el tercer nivel del clasificador. Esto se desprende del artículo 2.2.1.1.1.5.3. del Decreto 1082 de 2015, donde se señalan los requisitos habilitantes contenidos en el RUP, estableciendo frente a la experiencia lo siguiente:

Artículo 2.2.1.1.1.5.3. Requisitos habilitantes contenidos en el RUP. Las cámaras de comercio, con base en la información a la que hace referencia el artículo anterior, deben verificar y certificar los siguientes requisitos habilitantes:

[…]

1. Experiencia – Los contratos celebrados por el interesado para cada uno de los bienes, obras y servicios que ofrecerá a las Entidades Estatales, *identificados con el Clasificador de Bienes y Servicios en el tercer nivel* y su valor expresado en SMMLV.

Los contratos celebrados por consorcios, uniones temporales y sociedades en las cuales el interesado tenga o haya tenido participación, para cada uno de los bienes, obras y servicios que ofrecerá a las Entidades Estatales, *identificados con el Clasificador de Bienes y Servicios en el tercer nivel* y su valor expresado en SMMLV. (Cursiva fuera de texto)

* En armonía con lo anterior, la Circular Externa Única a que se hizo referencia previamente, en relación con el uso del Clasificador de Bienes y Servicios para efectos de acreditar la experiencia en los procedimientos de selección, estableció, en contraste con la “clasificación del proponente”, que:

“La experiencia es un requisito habilitante. Los proponentes deben inscribir en el RUP su experiencia usando los códigos del Clasificador de Bienes y Servicios. Por su parte las Entidades Estatales al establecer el requisito habilitante de experiencia deben incluir los códigos específicos del objeto a contratar o el de bienes, obras o servicios afines al Proceso de Contratación respecto de los cuales los proponentes deben acreditar su experiencia.”

* En conclusión, de conformidad con Circular Externa Única, la “clasificación del proponente”, en los términos en que se desarrolló dicha noción en este concepto, no constituye un requisito habilitante en los procedimientos de selección, por lo que si un proponente acredita los demás requisitos exigidos en el pliego de condiciones, su oferta no puede ser rechazada o desestimada bajo el argumento de que el oferente no cuenta con la inscripción del código de los bienes, obras o servicios del objeto del proceso de contratación.
* El Clasificador de Bienes y Servicios consta de cinco niveles; no obstante, el último nivel, denominado Función de Negocio, no es muy utilizado. Los niveles jerárquicos a utilizar, en su orden, son: i) segmento: agregación lógica de familias para propósitos analíticos; ii) familia: un grupo de categorías de productos interrelacionadas; iii) clase: un grupo de productos que comparten características comunes; y iv) producto: un grupo de productos o servicios[[6]](#footnote-7).
* Cada uno de estos niveles jerárquicos tiene distintos dígitos, asociados a los componentes que cada uno cobija y que se combinan con los dígitos de los otros niveles, de donde surge un código de 8 dígitos asociado a un bien o servicio en particular. De esta manera, el segmento determina los dos primeros dígitos, la familia el tercer y cuarto, la clase el quinto y sexto, mientras que el producto los dígitos séptimo y octavo.  Conforme a esto, los niveles jerárquicos van de lo general a lo particular, por lo que para determinar el código que corresponde a un bien o servicio, debe subsumirse este en cada uno de estos niveles partiendo del primero en adelante.
* De acuerdo con lo anterior, cada bien o servicio está asociado a un código que surge de la subsunción de sus características y condiciones en los diferentes niveles del clasificador. Estos códigos son los que deben incluirse en el RUP para efectos de la experiencia. Estos mismos códigos son los que deben incluir las entidades estatales en los pliegos de condiciones al realizar la descripción del objeto contractual.

* Por otro lado, el artículo 2.2.1.1.1.5.2 del Decreto 1082 de 2015, al desarrollar la información requerida para la inscripción, actualización y renovación del RUP, establece que los proponentes deben establecer los bienes y servicios que ofrecerán identificados con el Clasificador de Bienes y Servicios en el tercer nivel. Asimismo, los numerales 1.2 y 2.5 de este artículo establece que en los certificados de experiencia presentados para inscripción o actualización del RUP, los proponentes deben 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”.

Finalmente, las condiciones a establecer para el requisito habilitante de experiencia y la forma en la que se deba acreditar, las entidades deberán hacer un análisis respecto a las recomendaciones dadas en la Guía expedida por la Agencia, pero como se indica en la propia Guía, las entidades estatales son autónomas en la estructuración de sus procedimientos contractuales, por lo cual en sus pliegos de condiciones pueden establecer las reglas de acreditación de la experiencia de los proponentes y demás consideraciones siempre que esta sea proporcionales y conducentes para el respectivo proceso de selección.

1. **Referencias normativas, jurisprudenciales y otras fuentes:**
* Ley 1150 de 2007, artículo 5, artículo 6. Disponible en: <https://relatoria.colombiacompra.gov.co/normativa/ley-1150-de-2007/>
* Decreto 1082 de 2015, artículo 2.2.1.1.1.3.1, artículo 2.2.1.1.1.5.2, artículo 2.2.1.1.1.5.3, Disponible en: <https://relatoria.colombiacompra.gov.co/normativa/decreto-1082-de-2015/>
* Manual para determinar y verificar requisitos habilitantes en los procesos de contratación, disponible en el siguiente link: <https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documents/cce-eicp-ma-04._manual_requisitos_habilitantes_v3_29-09-2023.pdf>
* Circular Externa Única. Expedida el 15 de julio de 2022. Disponible en: <https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_circulares/cce-eicp-ma-06_circular_externa_con_comentarios_de_ciudadanos-_v2f_002.pdf>
1. **Doctrina de la Agencia Nacional de Contratación Pública:**

Esta Agencia abordó la temática sobre uso del Clasificador de Bienes y Servicios de Naciones Unidas en los conceptos 2201913000006036 del 20 de agosto de 2019, 2201913000007322 del 2 de octubre de 2019, 2201913000007496 del 7 de octubre de 2020, 2201913000008870 del 2 de diciembre de 2019, 2201913000009643 del 26 de diciembre de 2019, C-052 del 18 de marzo de 2020, C-017 del 22 de febrero de 2020, C- 522 del 1 de octubre de 2021, C-760 del 8 de febrero de 2022, C-223 del 25 de abril de 2022 y C-547 del 15 de octubre de 2024.

Estos y otros conceptos se encuentran disponibles para consulta en el Sistema de Relatoría de la Agencia, en el cual también podrás encontrar jurisprudencia del Consejo de Estado, laudos arbitrales y la normativa de la contratación concordada con la doctrina de la Subdirección de Gestión Contractual, accede a través del siguiente enlace:

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

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%7Cgustavo.hinestroza%40colombiacompra.gov.co%7C925ae1c2336243aecb2908dd21173dd2%7C7b09041e245149d08cb179d5e3d8c1be%7C0%7C0%7C638703105895649917%7CUnknown%7CTWFpbGZsb3d8eyJFbXB0eU1hcGkiOnRydWUsIlYiOiIwLjAuMDAwMCIsIlAiOiJXaW4zMiIsIkFOIjoiTWFpbCIsIldUIjoyfQ%3D%3D%7C0%7C%7C%7C&sdata=aCHNKZmatPg0DNzB9%2BYJBqyXdE0IGsfNrb2GvYoS1%2Bc%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](https://nam02.safelinks.protection.outlook.com/?url=https%3A%2F%2Fwww.colombiacompra.gov.co%2Fmanuales-guias-y-pliegos-tipo%2Fmanuales-y-guias%2Fguia-para-incentivar-la-participacion-de-las-mujeres&data=05%7C02%7Cgustavo.hinestroza%40colombiacompra.gov.co%7C925ae1c2336243aecb2908dd21173dd2%7C7b09041e245149d08cb179d5e3d8c1be%7C0%7C0%7C638703105895668010%7CUnknown%7CTWFpbGZsb3d8eyJFbXB0eU1hcGkiOnRydWUsIlYiOiIwLjAuMDAwMCIsIlAiOiJXaW4zMiIsIkFOIjoiTWFpbCIsIldUIjoyfQ%3D%3D%7C0%7C%7C%7C&sdata=0f4d78v6VJ1IXxqLThcq%2FlxR2wq3eTWVsv2KbIcQngs%3D&reserved=0)

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%7Cgustavo.hinestroza%40colombiacompra.gov.co%7C925ae1c2336243aecb2908dd21173dd2%7C7b09041e245149d08cb179d5e3d8c1be%7C0%7C0%7C638703105895683050%7CUnknown%7CTWFpbGZsb3d8eyJFbXB0eU1hcGkiOnRydWUsIlYiOiIwLjAuMDAwMCIsIlAiOiJXaW4zMiIsIkFOIjoiTWFpbCIsIldUIjoyfQ%3D%3D%7C0%7C%7C%7C&sdata=AkSysLBUbyJVOHukYsdYUloHfIjPUYVdTaowUI%2Fvx5U%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 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:  | Gustavo Hinestroza MartínezContratista de la Subdirección de Gestión Contractual |
| Revisó  | Alejandro Raúl Sarmiento Cantillo Gestor T1-15 Subdirección de Gestión Contractual |
| Aprobó:  | Carolina Quintero GacharnáSubdirectora de Gestión Contractual ANCP – CCE |

1. [↑](#footnote-ref-2)
2. Decreto 1082 de 2015: “Artículo 2.2.1.1.1.5.3. Requisitos habilitantes contenidos en el RUP. Las cámaras de comercio, con base en la información a la que hace referencia el artículo anterior, deben verificar y certificar los siguientes requisitos habilitantes: »1. Experiencia – Los contratos celebrados por el interesado para cada uno de los bienes, obras y servicios que ofrecerá a las Entidades Estatales, identificados con el Clasificador de Bienes y Servicios en el tercer nivel y su valor expresado en SMMLV. [...]”. [↑](#footnote-ref-3)
3. <https://colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_clasificador/manualclasificador.pdf> [↑](#footnote-ref-4)
4. Se puede consultar en el siguiente enlace: <https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documents/cce-eicp-ma-04._manual_requisitos_habilitantes_v3_29-09-2023.pdf> [↑](#footnote-ref-5)
5. Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, Circular Externa Única. Expedida el 15 de julio de 2022. Disponible en: <https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_circulares/cce-eicp-ma-06_circular_externa_con_comentarios_de_ciudadanos-_v2f_002.pdf> [↑](#footnote-ref-6)
6. *Ibíd.* [↑](#footnote-ref-7)