

## **Soporte Técnico**

### **Regla de origen Servicios Nacionales**

---

El presente documento contiene el soporte técnico de la propuesta de modificación de la regla de origen para los Servicios Nacionales en el Sistema de Compra Pública.

#### **1. Responsables**

Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, y la Agencia Nacional de Contratación Pública -Colombia Compra Eficiente-.

#### **2. Proyecto de decreto**

Por el cual se modifica parcialmente el artículo 2.2.1.1.1.3.1. de la Subsección 3 de la Sección 1 del Capítulo 1 del Título 1 de la Parte 1 del Libro 2 del Decreto 1082 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional, en relación con la regla de origen de servicios en el Sistema de Compra Pública.

#### **3. Estado actual**

En el Sistema de Compra Pública todas las Entidades Estatales, salvo las Empresas de Servicios Públicos, deben incorporar en los Procesos de Contratación un puntaje adicional para la promoción de la industria nacional (Ley 816 de 2003).

Este puntaje está dividido en dos franjas. Una para la promoción de Bienes y Servicios Nacionales (colombianos y extranjeros con trato nacional) y otra para la promoción de la incorporación de componente colombiano en bienes y servicios extranjeros.

Por su parte, el Decreto Único Reglamentario del Sector Planeación (Decreto 1082 de 2015) define qué debe entenderse por Bienes y Servicios Nacionales. Esta definición es aplicable a los Bienes y Servicios Colombianos en todos los Procesos de Contratación, indistintamente de su régimen de contratación.

Así, son servicios nacionales aquellos “servicios prestados por personas naturales colombianas o residentes en Colombia o por personas jurídicas constituidas de conformidad con la legislación colombiana” (artículo 2.2.1.1.1.3.1., Decreto 1082 de 2015).

De esta forma, en la compra de servicios, una empresa constituida en el país obtiene el puntaje de que trata la franja 1 de la Ley 816 de 2003, sin que sea necesario acreditar ninguna otra condición.

En este sentido, es necesario destacar lo siguiente:

- La definición de Bienes y Servicios “Nacionales” incluida en el Decreto 1082 de 2015 hace referencia a bienes y servicios colombianos sin que esta definición se extienda a los bienes extranjeros con trato nacional.
- Las reglas de origen para los bienes y servicios extranjeros a los cuales deba concederse trato nacional, está definida en los Acuerdos Comerciales o en la normativa comunitaria según corresponda.
- La definición es aplicable a todos los Procesos de Contratación. Tanto a los cubiertos por el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, como a los adelantados por las Entidades Estatales de régimen especial.

#### **4. Objeto de la propuesta**

Modificar la regla de origen de servicios colombianos con el fin de asignar el puntaje para la promoción de la industria nacional a los proveedores que utilicen los bienes relevantes definidos por la Entidad Estatal.

Esta medida permite promover encadenamientos productivos de bienes colombianos, la sustitución de importaciones y el empleo en el país.

#### **5. Uso de bienes relevantes**

De acuerdo con el Índice de Costos de la Construcción Pesada -ICCP- del Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE- el costo de los materiales representa el 57,89% del valor total de las obras de infraestructura.

Por su parte, el Índice de costos de la Construcción de Vivienda -ICCV- indica que para la vivienda este porcentaje es de 66,05% de la vivienda y de 57,79% para la vivienda de interés social.

Una modificación en la regla de origen para este caso y casos similares (en los cuales el valor de los materiales es representativo frente al valor total del Proceso de Contratación) promoverá la generación de encadenamientos productivos entre el proveedor del Estado y los proveedores de los bienes colombianos necesarios para la ejecución del contrato.

Para tal efecto, el proyecto propone que en aquellos casos en que el objeto del Proceso de Contratación sea un servicio, la Entidad Estatal en los Documentos del Proceso identifique los insumos o las materias primas que inciden de manera relevante en el valor total del contrato y asigne el puntaje de que trata la Ley 816 de 2003 en función del uso de los “bienes relevantes” en el contrato.

Las Entidades Estatales en la mayoría de los casos ya deben contar con esta información, pues debería estar en el análisis del sector (análisis del ciclo de vida; análisis de la cadena de producción y distribución; análisis de materias primas necesarias para la producción y la variación de sus precios).

## **6. Porcentaje de personal colombiano**

En aquellos casos en que no exista un bien relevante o no exista oferta de dichos bienes en el país (entendida esta como la inexistencia de registros de la partida arancelaria correspondiente en el RPBN), la propuesta contempla la utilización de por lo menos el 40% de personal colombiano asociado a la ejecución del contrato. Esta medida subsidiaria busca promover encadenamientos con proveedores de servicios colombianos. Este porcentaje es el mismo que el porcentaje de valor agregado nacional contenido en la regla de origen de bienes.

Como la medida aplicaría únicamente para el caso de servicios colombianos, no existe la necesidad de tener una salvaguardia sobre el particular, ni afecta los compromisos previstos en los Acuerdos Comerciales o la normativa comunitaria.

## **7. Regla de origen de bienes nacionales**

Un bien es colombiano en el Sistema de Compra Pública si está inscrito en el Registro de Productores de Bienes Nacionales –RPBN–.

El reglamento define las condiciones en las cuales un bien podría ser inscrito en el RPBN, indicando así que son “bienes nacionales, aquellos bienes totalmente obtenidos, bienes elaborados con materiales nacionales o productos que sufran una transformación sustancial” (artículo 1, Decreto 2680 de 2009).

Por su parte, en la mayoría de los casos, para la determinación de la nacionalidad de bienes elaborados con materiales nacionales o aquellos que sufran una transformación sustancial, es necesario identificar también la nacionalidad de su materia prima. Así, para el caso de los bienes elaborados con materiales nacionales, es necesario acreditar que “sean elaborados enteramente en el territorio nacional a partir exclusivamente de materiales producidos nacionalmente” (artículo 3, Decreto 2680 de 2009); y, para el caso de los productos que sufran una transformación sustancial, es necesario acreditar que tengan un agregado nacional igual o superior al 40% o que es expuesto a un proceso productivo del cual resulta un bien comercial nuevo y diferente.

De esta forma, se requiere el 100% o el 40% de materia prima nacional según corresponda.

Sobre el particular, se considera adecuada la regla de origen de bienes actualmente contemplada por la normatividad del sistema de compra y contratación pública y no

debería modificarse o unificarse con la regla de origen de servicios propuesta, pues su aplicación debería ser en la mayoría de los casos alternativa de acuerdo con la naturaleza del objeto contractual (bienes o servicios).

En todo caso, la regla de origen de servicios incorpora el mismo porcentaje para el caso del uso del personal colombiano.

## **8. Territorialidad de la medida**

La propuesta incluye dos reglas de origen distintas en función del lugar de ejecución del contrato.

Así, si es ejecutado en el territorio nacional, debe acudirse al concepto de uso de bienes nacionales; sin embargo, si es ejecutado en el exterior, se mantiene la regla actual, con el fin de evitar que los contratos ejecutados por fuera del país deban usar bienes colombianos para obtener este puntaje adicional.

Sobre el particular, es necesario indicar que a pesar de la existencia de la regla de conflicto del artículo 2.2.1.2.4.3.1. del Decreto 1082 de 2015, la Ley 816 de 2003 excluye únicamente a los Procesos de Contratación de las empresas de servicios públicos, sin excluir a algunos Procesos de Contratación en función del lugar de ejecución, por lo que se hace necesario reglamentar la materia desde las definiciones aplicables al Sistema de Compra Pública y no desde la regla de conflicto.

## **9. Análisis de las normas que otorgan la competencia**

De acuerdo con el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, corresponde al Presidente de la República ejercer la potestad reglamentaria mediante la expedición de los decretos necesarios para garantizar el cumplimiento de las leyes expedidas.

Para tal efecto, el reglamento, en desarrollo de la Ley 816 de 2003, ha definido las reglas de origen con base en las cuales las Entidades Estatales otorgan el puntaje para la promoción de la industria nacional.

## **10. Vigencia de la ley o norma reglamentada**

La Ley 816 de 2003 está vigente.

## **11. Disposiciones derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas**

El proyecto modifica la regla de origen para los Servicios Nacionales contenida en el artículo 2.2.1.1.1.3.1. del Decreto 1082 de 2015 el cual fue expedido el 17 de julio de 2013.

## **12. Ámbito de aplicación y sujetos a quienes va dirigido**

La Ley 816 de 2003 define que las Entidades Estatales, excepto las Empresas de Servicios Públicos deben incluir en los Documentos del Proceso un puntaje para la promoción de la Industria Nacional. En este sentido, los principales destinatarios del proyecto de decreto son las Entidades Estatales, indistintamente de su régimen de contratación.

En todo caso, la modificación de esta regla busca incentivar el uso de bienes colombianos en la ejecución de los contratos públicos, razón por la cual, tiene un impacto directo en los proveedores del Sistema de Compra Pública.

## **13. Viabilidad jurídica**

La Ley 816, además de ser una acción afirmativa confiere al Gobierno Nacional una potestad reglamentaria amplia, pues los únicos límites definidos por el legislador son los siguientes: (i) es aplicable a las Entidades Estatales, excepto las empresas de servicios públicos; (ii) es aplicable únicamente en Procesos de Contratación abiertos (en los cuales la normativa permita la presentación de ofertas); y, (ii) define unos rangos para la promoción de la industria nacional en las franjas 1 y 2.

Al realizar un “test” de igualdad al proyecto, el criterio de comparación corresponde a los proponentes que incorporen en su oferta bienes colombianos o extranjeros con trato nacional, de aquellos que no lo hagan, con el fin de otorgar un puntaje adicional a los primeros.

En este sentido, si bien es cierto que la categoría de los “bienes y servicios nacionales” no corresponde a una de las categorías de sujetos de especial protección constitucional, la Ley 816 busca generar una distinción material con el fin de promover la industria nacional. En este sentido, cuando un proveedor oferte bienes o servicios nacionales la Entidad Estatal deberá conceder el puntaje indicado en los Documentos del Proceso, razón por la cual no se vulnera el derecho a la igualdad, pues se otorga la misma consecuencia jurídica a quienes estén dentro del mismo supuesto normativo.

Por su parte, el “test” a aplicar debe ser leve, el cual “ha sido aplicado para el análisis de medidas de carácter tributario, económico o de política internacional en las cuales el legislador goza de un amplio margen de configuración normativa. El escrutinio leve analiza la legitimidad del fin perseguido, que el objetivo no se encuentre prohibido y que el medio sea idóneo y adecuado para alcanzar tal propósito”<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 16 de abril de 2020, expediente 11001-03-24-000-2014-00097-00

Lo anterior, teniendo en cuenta la estructura y contenido del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y la Ley 816 de 2003. Asimismo, es necesario indicar que la Ley 816 es una norma de carácter económico, pues hace referencia a privilegios en la contratación pública.

Para este nivel de intensidad, el fin perseguido es legítimo, pues promueve la compra de bienes colombianos o extranjeros con trato nacional en la compra de servicios requeridos por las Entidades Estatales. Situación que actualmente no necesariamente ocurre, pues el puntaje de que trata la Ley 816 de 2003 en el caso de servicios es obtenido únicamente en función de la nacionalidad del proponente.

Esta medida promoverá la colocación de recursos a empresas que oferten bienes nacionales, quienes, a su vez, en caso de que no los tengan dentro de su actividad empresarial, deberán buscarlos en el mercado, promoviendo la generación de encadenamientos productivos de bienes colombianos, la sustitución de importaciones y la generación de empleo. La búsqueda de este tipo de comportamientos por parte de los proveedores y Entidades Estatales además de que no está prohibido por la normativa, está alineado con el objetivo de la Ley 816 de 2003 y la política de Desarrollo Productivo del país.

Por último, es necesario indicar que la regla de origen vigente está en el Decreto 1082 de 2015, razón por la cual es necesario modificar dicho decreto, siendo el proyecto de decreto el medio idóneo y adecuado para dicho propósito.

#### **14. Impacto económico**

La implementación de esta disposición no tiene costo alguno para el Estado. En todo caso, las Entidades Estatales deberán adecuar sus procesos, procedimientos y formatos para la debida implementación del proyecto de decreto.

#### **15. Disponibilidad presupuestal**

El presente proyecto de Decreto no requiere de disponibilidad presupuestal directamente.

#### **16. Impacto medioambiental o sobre el patrimonio cultural de la nación**

El proyecto de Decreto no genera de manera directa un impacto medioambiental o un impacto sobre el patrimonio cultural de la Nación.

#### **17. Consultas**

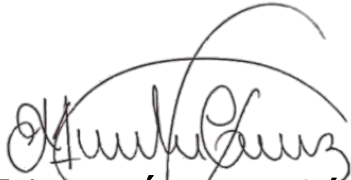
El proyecto de Decreto no requiere la realización de consultas.

## 18. Publicidad

El proyecto de Decreto será publicado para comentarios para posteriormente revisar las observaciones y ajustar el texto si hubiere lugar, para así continuar con el trámite de su expedición.

## 19. Periodo de publicación

Se tiene previsto que el periodo de publicación será de 15 días calendario, es decir, del 20 de octubre al 3 de noviembre de 2020. Los comentarios deberán ser enviados a Cindy Sierra, profesional de la Subdirección de Gestión Contractual de la Agencia Nacional de Contratación Pública ([cindy.sierra@colombiacompra.gov.co](mailto:cindy.sierra@colombiacompra.gov.co)) y Camilo Guarín, Gerente Asuntos Legales y Regulatorios de Colombia Productiva ([camilo.guarin@colombiaproductiva.com](mailto:camilo.guarin@colombiaproductiva.com)).



**MARCELA GÓMEZ MARTÍNEZ**  
Jefe de la Oficina Asesora Jurídica  
Departamento Nacional de Planeación



**JOSÉ ANDRÉS O'MEARA RIVEIRA**  
Director General  
Agencia Nacional de Contratación  
Pública -Colombia Compra Eficiente-

1  
2  
3  
4  
5  
6  
7  
8  
9  
10  
11  
12  
13  
14  
15  
16  
17  
18  
19  
20  
21  
22  
23  
24  
25  
26  
27  
28  
29  
30  
31  
32  
33  
34  
35  
36  
37  
38  
39  
40  
41  
42  
43  
44  
45  
46  
47  
48  
49  
50  
51  
52  
53  
54  
55  
56  
57  
58  
59  
60  
61  
62  
63  
64  
65  
66  
67  
68  
69  
70  
71  
72  
73  
74  
75  
76  
77  
78  
79  
80  
81  
82  
83  
84  
85  
86  
87  
88  
89  
90  
91  
92  
93  
94  
95  
96  
97  
98  
99  
100