



MANUAL DE OPERACIONES DE LOS ACUERDOS MARCOS DE PRECIO – Análisis Jurisprudencial – Derogatoria

La Sección Tercera del Consejo de Estado suspendió provisionalmente el acápite VII, considerando que no existe concurrencia entre la modalidad de selección de mínima cuantía y la compra por catálogo derivada del Acuerdo Marco de Precios. En tal sentido, indicó: “No existe ninguna concurrencia entre la modalidad de selección abreviada y de mínima cuantía, pues siempre que i) exista un Acuerdo Marco de Precios para adquirir bienes o servicios de características técnicas uniformes y ii) el presupuesto del proceso de contratación sea equivalente a la mínima cuantía de la entidad, debe acudirse al procedimiento de selección de mínima cuantía independientemente del objeto a contratar”. Posteriormente, dentro del asunto se emitió la sentencia el día 23 de abril de 2021, declarando la nulidad del numeral VII denominado “Concurrencia de selección abreviada por Acuerdo Marco de Precios y mínima cuantía”, del “Manual para la Operación Secundaria de los Acuerdos Marco de Precios”,

PROCESO DE SELECCIÓN DE MÍNIMA CUANTÍA – Derogatoria del artículo 42 de la Ley 1955 de 2019 – Régimen establecido por el artículo 30 de la Ley 2069 de 2020

Esta norma afectó entonces la interpretación que hasta el momento había mantenido la Agencia en cumplimiento del auto del Consejo de Estado previamente citado, pues estableció una nueva regla para los casos de concurrencia entre acuerdos marco de precios y mínima cuantía. De esta forma, el artículo 42 de la Ley 1955 de 2019 dispuso que las entidades estatales debían adquirir los bienes o servicios de características técnicas uniformes y de común utilización –siempre que estuvieran disponibles– a través de acuerdo marco de precios, incluso en los procesos de contratación cuyo presupuesto no excediera el diez por ciento –10%– de la menor cuantía.

[...]

iv) El artículo 30 de la Ley 2069 de 2020 es una norma *posterior* en el tiempo al artículo 42 de la Ley 1955 de 2019 y además es *especial* en la regulación del trámite de la mínima cuantía. Este es un argumento adicional para sostener que el artículo 42 de la Ley 1955 de 2019 se encuentra derogado, pues una norma posterior y especial reguló la mínima cuantía, sin dejarlo vigente. Cuestión distinta habría sido que el artículo 30 de la Ley 2069 de 2020 o algún artículo distinto previsto en esta ley hubiera previsto que se conservaría la vigencia del artículo 42 de la Ley 1955 de 2019, pero este no fue el caso. Se produjo, en consecuencia, una subrogación, en la medida en que el artículo 30 de la Ley 2069 de 2020 modificó integralmente el numeral 5 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 –numeral que, se reitera, había sido modificado por el artículo 94 de la Ley 1474 de 2011 y este a su vez por el artículo 42 de la Ley 1955 de 2019–.

MÍNIMA CUANTÍA – Modalidades – Decreto 1860 de 2021

Puede concluirse, por tanto, que en la regulación actual de la modalidad de selección denominada “mínima cuantía”, se reconoce la posibilidad de que el procedimiento se surta de tres maneras: i) efectuando la invitación –en principio general, pero que puede limitarse a MiPymes– regulada en el artículo 2.2.1.2.1.5.2. del Decreto 1082 de 2015; ii) realizando la adquisición en establecimientos que correspondan a la definición de “gran almacén” indicada por la Superintendencia de Industria y Comercio, de conformidad con el artículo 2.2.1.2.1.5.3. del mismo Decreto; o, iii) acudiendo a los catálogos de bienes o servicios derivados de instrumentos de agregación de demanda con MiPymes y grandes almacenes, en la Tienda Virtual del Estado Colombiano, según lo permite el artículo 2.2.1.2.1.5.4. del Decreto *ut supra*

DISCRECIONALIDAD ADMINISTRATIVA – Estudio del sector – Mínima cuantía –Decreto 1860 de 2021 – Metodología





Corresponde, por tanto, a cada entidad estatal decidir si realizará la adquisición en la modalidad de mínima cuantía: i) aplicando la regla general, ii) con grandes almacenes o iii) acudiendo a los instrumentos de agregación de demanda. En otras palabras, los órganos del Estado cuentan con *discrecionalidad administrativa* para adoptar dicha decisión, observando los límites de este tipo de potestades. Así, en los estudios previos la entidad estatal debe analizar el sector económico, con la finalidad de constatar las características técnicas, al igual que los factores comerciales y económicos de los eventuales proveedores. A partir de este análisis de oportunidad y conveniencia, podrá concluir si es mejor, por ejemplo, adelantar el procedimiento de mínima cuantía haciendo la invitación general o solo a los grandes almacenes o por el catálogo de bienes o servicios derivados de instrumentos de agregación de demanda. En la Guía para la Elaboración de Estudios del Sector se explican los aspectos generales que se deben tener en cuenta en la elaboración de dicho análisis. Entre estos se mencionan los factores: económico, técnico, regulatorio, entre otros. De igual manera, se indican las preguntas cuya respuesta permite conocer a los posibles proveedores: “¿Quién vende?” y “¿Cuál es la dinámica de producción, distribución y entrega de bienes, obras o servicios?”.

CONCURRENCIA ACUERDO MARCO DE PRECIOS Y MÍNIMA CUANTÍA – Prevalencia modalidad de selección Mínima Cuantía

[...] si una Entidad Estatal desea adquirir bienes o servicios uniformes por el valor de hasta el diez por ciento (10%) de su menor cuantía, y si bien existe un Acuerdo Marco de Precios que contiene el bien o servicio adquirir vigente existe una norma especial en consideración al valor tope de la contratación que opera con independencia del objeto contractual, por lo que excluye la aplicación del Acuerdo Marco de Precios y deberá adoptarse los procedimientos previstos en el Decreto 1082 de 2015 para la modalidad de selección de mínima cuantía, conforme lo expuesto en el capítulo anterior





Bogotá D.C., 27 de Abril de 2023]



Colombia Compra Eficiente
Rad No. RS20230427004241
Anexos: No Con copia: No
Fecha: 27/04/2023 18:04:06



Señor

Carlos Arturo Muñoz Vesga

Responsable plataforma SECOP y TVEC EPMS San Gil

Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario - INPEC

Pamplona, Norte de Santander

Concepto C – 101 de 2023

Temas:

MANUAL DE OPERACIONES DE LOS ACUERDOS MARCOS DE PRECIO – Análisis Jurisprudencial – Derogatoria / PROCESO DE SELECCIÓN DE MÍNIMA CUANTÍA – Derogatoria del artículo 42 de la Ley 1955 de 2019 – Régimen establecido por el artículo 30 de la Ley 2069 de 2020 / MÍNIMA CUANTÍA – Modalidades – Decreto 1860 de 2021 / DISCRECIONALIDAD ADMINISTRATIVA – Estudio del sector – Mínima cuantía –Decreto 1860 de 2021 – Metodología/ CONCURRENCIA ACUERDO MARCO DE PRECIOS Y MÍNIMA CUANTÍA – Prevalencia modalidad de selección Mínima Cuantía

Radicación:

Respuesta a consulta P20230314002342

Estimado señor Muñoz,

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, 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, responde a su consulta del 13 de marzo de 2023.

1. Problema planteado

Usted pone en conocimiento a la entidad varios conceptos emitidos por el Procurador General de la Nación y por las Subdirecciones de Negocios y Gestión Contractual de esta Agencia, sobre la modalidad de selección que debería primar cuando concurren los Procesos de Contratación por mínima cuantía, Acuerdo Marco de Precios y grandes almacenes para la adquisición de bienes y servicios de condiciones uniformes, con base en los cuales realiza la siguiente solicitud:



DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN

Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente

Tel. [601] 7956600 • Carrera 7 No. 26 - 20 Piso 17 • Bogotá - Colombia



www.colombiacompra.gov.co



“(…) solicito muy amablemente se emita concepto claro y preciso, sobre que modalidad de contratación se debe implementar o aplicar (mínima cuantía, acuerdo marco de precio o grandes almacenes) para la adquisición de elementos de condiciones técnicas uniformes y/o similares, cuando el presupuesto no supera el 10% de la menor cuantía de la entidad” (Sic).

2. Consideraciones

Para resolver el interrogante planteado se analizará el siguiente tema: i) competencia consultiva de la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente; ii) derogatoria del artículo 42 de la Ley 1955 de 2019, frente a la nueva regulación de la mínima cuantía contenida en el artículo 30 de la Ley 2069 de 2020; iii) nueva regulación de la mínima cuantía y metodología dispuesta en el Decreto 1860 de 2021; iv) concurrencia de Acuerdo Marco de Precios y mínima cuantía.

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, en los conceptos 005 del 16 de febrero de 2021, C-037 del 26 de febrero de 2021, C-035 del 02 de marzo de 2021, C-126 del 06 de abril de 2021, C-127 del 06 de abril de 2021, C-144 del 07 de abril de 2021, C-141 del 08 de abril de 2021, C-163 del 19 de abril de 2021, C-164 del 19 de abril de 2021, C-160 del 20 de abril de 2021, C-166 del 23 de abril de 2021, C-195 del 4 de mayo de 2021, C-198 del 5 de mayo de 2021, C-242 del 25 de mayo de 2021, C-496 del 14 de septiembre de 2021, C-573 del 13 de octubre de 2021, C-542 del 20 de octubre de 2021, C-586 del 14 de octubre de 2021, C-001 del 17 de febrero de 2022, C-031 del 1 de marzo de 2022, entre otros¹, analizó el alcance del artículo 30 de la Ley 2069 de 2020. Por su parte, en los conceptos C-105 del 18 de febrero de 2023 y C-316 del 18 de mayo de 2022 se pronunció sobre la discrecionalidad administrativa para la metodología a seleccionar contratista por mínima cuantía. Las tesis expuestas en dichas oportunidades se reiteran a continuación, y se complementan de acuerdo con lo solicitado en su petición.

2.1. Competencia consultiva de la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente

En ejercicio de las competencias consagradas en el numeral 5 del artículo 3 y numeral 8, 12, del artículo 11 del Decreto 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. El alcance de la competencia consultiva encuentra fundamento normativo en el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015, que dispone lo siguiente:

¹ Los conceptos referenciados, así como otros expedidos por la Subdirección se encuentran disponibles para consulta pública en el portal de relatoría de la Agencia, al cual se puede acceder a través del siguiente enlace: <https://relatoria.colombiacompra.gov.co/busqueda/conceptos>.





“Artículo 28. Alcance de los conceptos. Salvo disposición legal en contrario, los conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución”.

La norma citada prescribe que los conceptos emitidos por las autoridades, como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas, no son de obligatorio cumplimiento o de imperativa ejecución, es decir, no tienen efectos vinculantes. En particular, es preciso advertir que los conceptos contienen la posición hermenéutica de la Subdirección de Gestión Contractual en relación con determinado aspecto del ordenamiento jurídico. Esta competencia de interpretación de normas generales, por definición, no puede extenderse a la resolución de controversias, ni a brindar asesorías sobre casos puntuales.

En otras palabras, los conceptos de esta Agencia tienen como objeto la interpretación de normas de carácter general, esto es, del ordenamiento jurídico en abstracto, no la resolución de controversias o la asesoría para casos concretos; además, no son vinculantes o de obligatorio cumplimiento para el destinatario, sino que expresan la posición interpretativa del organismo que elabora el concepto.

En concordancia con ello, es importante resaltar que esta posición es compartida por varias entidades públicas que ejercen similar función. Por ejemplo, la Procuraduría General de la Nación² aclaró que el concepto “sólo constituye un criterio auxiliar de interpretación y que no tiene carácter vinculante de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 230 de la Constitución Política, 5° de la Ley 153 de 1887 y 28 de la ley 1437 de 2011”. Igualmente, en concepto del año 2017, la Contraloría General³ de la República precisó que los “[...] conceptos emitidos por la Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República, son orientaciones de carácter general que [...] no son de obligatorio cumplimiento o ejecución, ni tienen el carácter de fuente normativa y sólo pueden ser utilizados para facilitar la interpretación y aplicación de las normas jurídicas vigentes [...]”.

En términos generales, lo que se busca con el ejercicio de la función consultiva es que la opinión jurídica de esta Agencia sea un criterio de orientación para los operadores jurídicos, sin que ello suponga resolver un problema entre partes o asumir la única posible interpretación de una disposición normativa. Esto no descarta que, en la práctica, al emitirse la opinión sobre la interpretación del ordenamiento jurídico, exista coincidencia con el criterio que expone alguna de

² Procuraduría General de la Nación. Concepto del 15 de octubre de 2014. Procuraduría Delegada para Asuntos Disciplinarios. Radicado PAD C-114-2014.

³ Contraloría General de la República. Oficina Jurídica. Concepto 80112-OJ-008 2017.





las partes o la persona que solicita la consulta, circunstancia que no descarta interpretaciones diferentes⁴.

De este modo, las autoridades que ejercen funciones consultivas pueden expresar su interpretación de un precepto normativo que no excluye otras interpretaciones posibles, pues el derecho, como sistema normativo, es un lenguaje que, en ocasiones, se tiñe de vaguedad, en virtud de la utilización de conceptos jurídicos indeterminados. Así, puede pasar, por ejemplo, que un ministerio considere que una norma debe entenderse en un sentido, pero que otra entidad, vinculada o adscrita a ese ministerio, entienda que la misma norma debe interpretarse de otra manera. Eso hace parte de la lógica deliberativa y dialéctica del funcionamiento del Estado y refleja el principio democrático.

De todos modos, esto no significa que el criterio de una u otra tenga validez o prevalencia sobre la otra, ya que se trata de opiniones emitidas a título de concepto, pese a que entre las entidades exista una jerarquía o de la naturaleza y competencias que se prediquen de una y otra. Incluso, aun cuando los jueces interpreten con autoridad el sentido de la disposición normativa, el concepto emitido por la entidad no deja de ser un concepto y no adquiere efectos vinculantes, por más que coincida con el de la autoridad judicial, pues, en esa hipótesis, lo que vincula es la decisión del juez, no el de la entidad que ejerció la función consultiva, pues, como se viene diciendo, dicha competencia se enmarca en el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011. En otras palabras, los conceptos “no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución”.

2.2. Derogatoria del artículo 42 de la Ley 1955 de 2019, frente a la nueva regulación de la mínima cuantía contenida en el artículo 30 de la Ley 2069 de 2020

Antes de la Ley 1955 de 2019 –en particular de su artículo 42– que adicionó el parágrafo 3 del artículo 94 de la Ley 1474 de 2011, se interpretaba que la modalidad de selección de mínima cuantía aplicaba en caso de que la contratación no excediera del diez por ciento –10%– de la menor cuantía de la entidad, *independientemente de su objeto*. Posteriormente, esta Agencia elaboró el “Manual para la Operación Secundaria de los Acuerdos Marcos de Precios”, el cual fue demandado ante el Consejo de Estado, solicitándose a su vez su suspensión provisional, ya que en el acápite VII regulaba la “Concurrencia de la selección abreviada por Acuerdo Marco de Precios y Mínima Cuantía”, contrariando, según el demandante, el artículo 94 de la Ley 1474 de 2011. Este manual establecía lo siguiente:

“[...] Colombia Compra Eficiente considera que el conflicto frente a la aplicación de la modalidad de selección abreviada por la existencia de un Acuerdo Marco de Precios y la modalidad de selección de mínima cuantía, se debe decidir a favor de la adquisición al amparo del Acuerdo Marco de Precios. De esta manera, la Entidad Estatal honra los

⁴ ARBOLEDA PERDOMO, Enrique José. Comentarios al Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (2ª ed.). Editorial Legis. Bogotá. 2012. p. 59





principios de transparencia, economía y responsabilidad en los términos de los artículos 24, 25 y 26 de la Ley 80 de 1993.”

La Sección Tercera del Consejo de Estado suspendió provisionalmente el acápite VII, considerando que no existe concurrencia entre la modalidad de selección de mínima cuantía y la compra por catálogo derivada del Acuerdo Marco de Precios. En tal sentido, indicó: “No existe ninguna concurrencia entre la modalidad de selección abreviada y de mínima cuantía, pues siempre que i) exista un Acuerdo Marco de Precios para adquirir bienes o servicios de características técnicas uniformes y ii) el presupuesto del proceso de contratación sea equivalente a la mínima cuantía de la entidad, debe acudirse al procedimiento de selección de mínima cuantía independientemente del objeto a contratar”⁵. Posteriormente, dentro del asunto se emitió la sentencia el día 23 de abril de 2021, declarando la nulidad del numeral VII denominado “*Concurrencia de selección abreviada por Acuerdo Marco de Precios y mínima cuantía*”, del “*Manual para la Operación Secundaria de los Acuerdos Marco de Precios*”, expedido por la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente señalando lo siguiente:

“Ahora bien, como es sabido, los AMP giran exclusivamente en torno al objeto a contratar y en el mismo no concurren otros factores que conduzcan a variar esta conclusión, pues, además, conforme al artículo 46 del Decreto 1510 de 2013, solamente se estableció la obligatoriedad de los AMP para las entidades públicas de la rama ejecutiva del orden nacional sujetas al Estatuto de Contratación de la Administración Pública, lo que corrobora la inexistencia de una norma de rango legal que imprimiera supremacía e hiciera mandatorio que la adquisición de bienes o servicios debía hacerse a través de AMP, aun cuando la contratación fuera de mínima cuantía.

94. De esta manera, la Sala ratifica las consideraciones bajo las cuales confirmó la medida cautelar de suspensión del segmento que se analiza, en particular las que ahora se retoman como fundamento de la decisión, cuando acertadamente se indicó:

“En esa medida, el Manual para la Operación Secundaria de los Acuerdos Marco de Precios no podía revertir ni alternar la prevalencia de la modalidad de selección de contratación por mínima cuantía respecto de la selección abreviada, consagrada en la ley, sobre la base de una obligatoriedad que el legislador solo previó de manera condicional y que se dispuso en una norma de naturaleza reglamentaria que, como tal -se reitera-, no podía tenerse como fundamento para desconocer o limitar el alcance del artículo 94 de la Ley 1474 de 2011.”⁶

Sin embargo, hay que tener en cuenta que esta Agencia en cumplimiento del auto que previamente había suspendido suspendió provisionalmente el numeral VII denominado “*Concurrencia de selección abreviada por Acuerdo Marco de Precios y mínima cuantía*”, del “*Manual para la Operación Secundaria de los Acuerdos Marco de Precios*”, interpretó que cuando

⁵ Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección A. Auto del 29 de marzo de 2017. Exp. 56.307. Consejero: Carlos Alberto Zambrano Barrera.

⁶ Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia del 23 de abril de 2021. Exp. 56.307. Consejero: José Roberto SÁCHICA Méndez





el presupuesto del proceso de contratación de bienes y servicios de características técnicas uniformes no excedía la mínima cuantía de la entidad, debía acudir al procedimiento de selección de mínima cuantía, sin importar que el bien o servicio se encontrara en algún instrumento de agregación de demanda, postura que se mantuvo hasta la expedición de la Ley 1955 de 2019.

El artículo 42 de la Ley 1955 de 2019 dispuso en su momento una nueva regla para estos casos, al disponer lo siguiente:

“Artículo 42. Transparencia en contratación de mínima cuantía. Adiciónese el parágrafo 3 al artículo 94 de la Ley 1474 de 2011, así:

En aquellos eventos en que las entidades estatales deban contratar bienes o servicios de características técnicas uniformes que se encuentren en un acuerdo marco de precios y cuyo valor no exceda del diez por ciento (10%) de la menor cuantía, las entidades deberán realizar la adquisición a través de la Tienda Virtual del Estado Colombiano, siempre que el bien o servicio esté disponible por ese medio.

Las entidades que no se encuentren obligadas a hacer uso del acuerdo marco de precios igualmente podrán utilizar esta figura antes que la selección por mínima cuantía.”

Esta norma afectó entonces la interpretación que hasta el momento había mantenido la Agencia en cumplimiento del auto del Consejo de Estado previamente citado, pues estableció una nueva regla para los casos de concurrencia entre acuerdos marco de precios y mínima cuantía. De esta forma, el artículo 42 de la Ley 1955 de 2019 dispuso que las entidades estatales debían adquirir los bienes o servicios de características técnicas uniformes y de común utilización –siempre que estuvieran disponibles– a través de acuerdo marco de precios, incluso en los procesos de contratación cuyo presupuesto no excediera el diez por ciento –10%– de la menor cuantía⁷.

⁷ Esta fue la interpretación de la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, desde que comenzó a regir la Ley 1955 de 2019. Así lo expresó en el Manual de la Modalidad de Selección de Mínima Cuantía M-MSMC-03: “El artículo 42 de la Ley 1955 de 2019 prescribe que en aquellos eventos en que las entidades estatales deban contratar bienes o servicios de características técnicas uniformes que se encuentren en un acuerdo marco de precios y cuyo valor no exceda del diez por ciento (10%) de la menor cuantía, las entidades deberán realizar la adquisición a través de la Tienda Virtual del Estado Colombiano, siempre que el bien o servicio esté disponible por ese medio.

Por su parte, el artículo 41 de la citada norma prescribe que el reglamento establecerá las condiciones bajo las cuales el uso de acuerdos marco de precios, se hará obligatorio para todas las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

Por tanto, en caso de concurrencia de selección abreviada por Acuerdo Marco de Precios y de Mínima Cuantía, por parte de entidades obligadas a contratar bienes o servicios de características técnicas uniformes que se encuentren en un Acuerdo Marco de Precios, la modalidad de selección aplicable es la modalidad de Selección Abreviada por Acuerdo Marco de Precios”





Ahora bien, en el caso de que el bien o servicio de características técnicas uniformes y de común utilización no estuviera disponible en un acuerdo marco de precios, y la cuantía fuera menor al diez por ciento –10%– del presupuesto, se interpretó en el marco de la vigencia de la modificación incorporada en el artículo 42 de la Ley 1955 de 2019, que las entidades estatales debían realizar la adquisición por la modalidad de mínima cuantía. Esto teniendo en cuenta que el Consejo de Estado, en el auto citado anteriormente explicó que:

“[...] cuando el monto de la contratación sea equivalente a la mínima cuantía de la entidad estatal, pero, concomitante a ello, esta última (la entidad) advierta que también aplica alguna modalidad de selección específica (dadas las condiciones especiales del objeto), ella debe acudir al procedimiento establecido para la mínima cuantía; así, por ejemplo, si la administración necesita contratar la prestación de servicios de salud (supuesto que se enmarca en el trámite de selección abreviada), pero el valor del contrato no excede del 10% de la menor cuantía de la entidad, este último será el criterio que se debe tener en cuenta para la escogencia del contratista; por tanto, el procedimiento que debe seguirse será el de mínima cuantía, independientemente -se insiste- del objeto a contratar.”

En ese sentido, cuando el bien o servicio de características técnicas uniformes y de común utilización no estuviera disponible en un acuerdo marco de precios, y la cuantía fuera menor al diez por ciento –10%– de la menor cuantía, prevalecía la modalidad de mínima cuantía sobre los demás procedimientos de selección, por tratarse de un procedimiento especial, excepto la contratación directa, interpretación que se mantuvo así hasta la entrada en vigor de la Ley 2069 de 2020, que derogó lo dispuesto el artículo 42 de la Ley 1955 de 2019. Lo anterior, por seis (6) razones principales que se explican a continuación:

i) El artículo 30 de la Ley 2069 de 2020, como se lee en su primer inciso, modificó integralmente el numeral 5 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007. Por consiguiente, al modificar por completo este numeral sin aludir expresamente a la vigencia de las normas que lo habían modificado en el pasado –siendo una de ellas el artículo 42 de la Ley 1955 de 2019–, el artículo 30 de la Ley de Emprendimiento derogó dichas normas.

ii) La derogatoria del artículo 42 de la Ley 1955 de 2019 también se sustenta en que el nuevo contenido del numeral 5 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 –modificado por el artículo 30 de la Ley 2069 de 2020– *solo contempla dos párrafos*⁸. Por consiguiente, el párrafo 3 que

⁸ Estos dos párrafos están redactados de la siguiente manera:

“[...]”

“PARÁGRAFO PRIMERO. Las particularidades del procedimiento aquí previsto, así como la posibilidad que tengan las entidades de realizar estas adquisiciones a MiPymes o establecimientos que correspondan a la definición de “gran almacén” señalada por la Superintendencia de Industria y Comercio, se determinarán en el reglamento que para el efecto expida el Gobierno Nacional.





había sido adicionado por el artículo 42 de la Ley 1955 de 2019 al artículo 94 de la Ley 1474 de 2011 –artículo que a su vez había adicionado el contenido del numeral 5 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007–, se entiende derogado, pues dicho párrafo 3 no quedó previsto en el artículo 30 de la Ley 2069 de 2020.

iii) El párrafo 3 adicionado al artículo 94 de la Ley 1474 de 2011 por el artículo 42 de la Ley 1955 de 2019 reguló en su momento un aspecto del procedimiento de mínima cuantía, pues así lo indicaba el título utilizado tanto en el artículo del referido artículo 42, como en la exposición de motivos⁹, que emplea la expresión: “transparencia en contratación de mínima cuantía”. Además, así también lo ratificaba su contenido, que establecía una regla de excepción para la mínima cuantía, otorgando prevalencia al mecanismo del acuerdo marco de precios a través de la Tienda Virtual del Estado Colombiano. Sin embargo, el artículo 30 de la Ley 2069 de 2020 dispone en el primer inciso: “Modifíquese el numeral 5 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, el cual quedará así: [...]”, y en lo que queda no establece la excepción a la mínima cuantía que antes consagraba el artículo 42 de la Ley 1955 de 2019. Más aún, el párrafo segundo del artículo 30 de la Ley 2069 de 2020 prescribe que “La contratación a que se refiere el presente artículo se realizará *exclusivamente* con las reglas en él contempladas y en su reglamentación”.

iv) El artículo 30 de la Ley 2069 de 2020 es una norma *posterior* en el tiempo al artículo 42 de la Ley 1955 de 2019 y además es *especial* en la regulación del trámite de la mínima cuantía. Este es un argumento adicional para sostener que el artículo 42 de la Ley 1955 de 2019 se encuentra derogado, pues una norma posterior y especial reguló la mínima cuantía, sin dejarlo vigente. Cuestión distinta habría sido que el artículo 30 de la Ley 2069 de 2020 o algún artículo distinto previsto en esta ley hubiera previsto que se conservaría la vigencia del artículo 42 de la Ley 1955 de 2019, pero este no fue el caso. Se produjo, en consecuencia, una subrogación, en la medida en que el artículo 30 de la Ley 2069 de 2020 modificó integralmente el numeral 5 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 –numeral que, se reitera, había sido modificado por el artículo 94 de la Ley 1474 de 2011 y este a su vez por el artículo 42 de la Ley 1955 de 2019–.

Por ello, como “lo accesorio sigue la suerte de lo principal”, si se subroga la norma *principal* que había sido modificada por el artículo 42 de la Ley 1955 de 2019, de contera, la *accesoria* también pierde vigencia. No podría afirmarse que la Ley 1955 de 2019 es una ley orgánica, pues en realidad es una ley ordinaria. Así lo ha expresado la Corte Constitucional, al indicar que las leyes por las cuales se aprueba el plan nacional de desarrollo son leyes ordinarias, diferentes a la ley orgánica del plan de desarrollo a la que se refieren los artículos 151 y 342 de la

“PARÁGRAFO SEGUNDO. La contratación a que se refiere el presente artículo se realizará exclusivamente con las reglas en él contempladas y en su reglamentación. En particular no se aplicará lo previsto en la Ley 816 de 2003”.

9

http://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2019/gaceta_33.pdf





Constitución¹⁰. Por lo tanto, no puede acudirse al argumento de la supuesta mayor jerarquía de la Ley 1955 de 2019 para justificar que su artículo 42 no fue derogado por el artículo 30 de la Ley 2069 de 2020.

v) El artículo 84 de la Ley 2069 de 2020 establece que “La presente Ley rige a partir del momento de su promulgación, [...] y deroga [...] todas las disposiciones que le sean contrarias”. Si el artículo 30 dispone en qué casos debe adelantarse el procedimiento de mínima cuantía – cuando el valor de la contratación “[...] no excede del 10 por ciento de la menor cuantía de la entidad independientemente de su objeto”–, sin establecer excepciones al respecto, el artículo 42 de la Ley 1955 de 2019 resultaba contrario a esta regla. En efecto, establecía que si el objeto de la contratación eran bienes o servicios de características uniformes cuyo valor no excediera el 10% de la menor cuantía, las entidades estatales obligadas debían adquirir dichos bienes y servicios a través del acuerdo marco de precios vigente y las entidades no obligadas también podían preferir la adquisición mediante la tienda virtual, absteniéndose de adelantar el trámite de la mínima cuantía. Como se aprecia, esta excepción no quedó prevista en el artículo 30 de la Ley 2069 de 2020. En consecuencia, al ser contraria a su contenido, se impone concluir la derogatoria del artículo 42 de la Ley 1955 de 2019 en virtud del artículo 84 de la Ley de Emprendimiento.

v) Esta Agencia considera que la interpretación previamente expuesta es acorde con el criterio del Consejo de Estado contenida en la sentencia del 23 de abril de 2021, que confirmó los argumentos expuestos en el auto del 29 de mayo de 2017 que ya fue comentado¹¹. En efecto, según el alto tribunal, el procedimiento establecido para la mínima cuantía debe efectuarse cuando el valor de la contratación no exceda el 10% de la menor cuantía, independientemente del objeto.

2.3. Nueva regulación de la mínima cuantía y metodología dispuesta en el Decreto 1860 de 2021

Como se expuso, el artículo 30 de la Ley 2069 de 2020 modificó el numeral 5 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, el cual regula la mínima cuantía. En esta modalidad de selección, la entidad estatal realiza una convocatoria pública para recibir ofertas de bienes o servicios cuyo valor no excede el diez por ciento –10%– de la menor cuantía. Fue creada por el artículo 274 de la Ley 1450 de 2011 y modificada por el artículo 94 de la Ley 1474 de 2011, disponiendo que el factor determinante para adelantarla es el valor del presupuesto oficial con independencia de su objeto.

¹⁰ Ver, entre otras, las sentencias: C-557 de 2000, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, C-1065 de 2001, M.P. Alfredo Beltrán Sierra y C-524 de 2003, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

¹¹ Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia del 23 de abril de 2021. Exp. 56.307. Consejero: José Roberto SÁCHICA Méndez





Por lo demás, como en este procedimiento el contrato se perfecciona con la aceptación de la oferta, se considera un sucedáneo de los denominados “contratos sin formalidades plenas”¹².

En esencia, el artículo 30 de la Ley 2069 de 2020 conservó a grandes rasgos el procedimiento previsto en el derogado artículo 94 de la Ley 1474 de 2011, el cual define los aspectos generales del procedimiento contractual¹³. No obstante, aludiendo expresamente al desarrollo reglamentario, el párrafo primero introduce el siguiente cambio: “Las particularidades del procedimiento aquí previsto, así como la posibilidad que tengan las entidades de realizar estas adquisiciones a *Mipymes* o establecimientos que correspondan a la definición de “gran almacén” señalada por la Superintendencia de Industria y Comercio, se determinarán en el reglamento que para el efecto expida el Gobierno Nacional” (Énfasis fuera de texto).

Esta modificación es importante, pues antes de la Ley de Emprendimiento era imposible limitar a *Mipymes* la mínima cuantía, especialmente, cuando el artículo 94 de la Ley 1474 de 2011 disponía que no era aplicable la Ley 816 de 2003, “Por medio de la cual se apoya a la industria nacional a través de la contratación pública”, ni el artículo 12 de la Ley 1150 de 2007, relacionado con la promoción del desarrollo en la contratación pública. A partir de la expedición del artículo 30, párrafo 2, de la Ley 2069 de 2020, “La contratación a que se refiere el presente artículo se realizará exclusivamente con las reglas en él contempladas y en su reglamentación. En particular no se aplicará lo previsto en la Ley 816 de 2003”. Es decir, al no prohibir la aplicación del artículo 12 de la Ley 1150 de 2007, la norma –además de reiterar la importancia de su reglamentación posterior– permite las convocatorias limitadas a *Mipymes* en esta modalidad de selección.

¹² Al respecto, la jurisprudencia explica que “[...] los contratos sin formalidades plenas no están previstos por la legislación nacional, pues [...] el párrafo del artículo 39 de la Ley 80 de 1993 fue derogado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007. Ahora se les denomina contratos de mínima cuantía y se encuentran regulados por los artículos 2 de la Ley 1150 de 2007 y 94 de la Ley 1474 de 2011 [...]; no obstante la denominación que reciban, realmente los contratos de mínima cuantía están desprovistos de algunas formalidades, como la instrumentación por escrito del acto contractual y ello hace que el tratamiento sea muy similar al que reciben los denominados contratos sin formalidades plenas; sin embargo, es de anotar que en el proceso de formación del consentimiento en los contratos de mínima cuantía, quien presenta la oferta es quien tiene la expectativa de contratar con la entidad estatal y ésta, a su turno, es la que acepta, de manera expresa e incondicional, la oferta presentada por el particular, sin que en estos casos pueda darse el perfeccionamiento del contrato por el consentimiento tácito de los intervinientes, contrario a lo que sucedía en los contratos sin formalidades plenas” (CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia del 3 de octubre de 2012. Exp. 26.140. C.P. Carlos Alberto Zambrano Barrera).

¹³ Ambas normas disponen lo siguiente: “5) Contratación mínima cuantía. La contratación cuyo valor no excede del 10 por ciento de la menor cuantía de la entidad independientemente de su objeto, se efectuará de conformidad con las siguientes reglas:

“a) Se publicará una invitación, por un término no inferior a un día hábil, en la cual se señalará el objeto a contratar, el presupuesto destinado para tal fin, así como las condiciones técnicas exigidas;

“b) El término previsto en la invitación para presentar la oferta no podrá ser inferior a un día hábil;

“c) La entidad seleccionará, mediante comunicación de aceptación de la oferta, la propuesta con el menor precio, siempre y cuando cumpla con las condiciones exigidas;

“d) La comunicación de aceptación junto con la oferta constituye para todos los efectos el contrato celebrado, con base en lo cual se efectuará el respectivo registro presupuestal”.





Como se observa, el parágrafo 1 del artículo 30 de la Ley 2069 de 2020 dispone que el reglamento es importante para regular: i) las “particularidades del procedimiento de selección” y ii) la posibilidad de realizar estas adquisiciones a MiPymes o establecimientos que correspondan a la definición de “gran almacén”, desarrollos que se realizaron mediante el Decreto 1860 del 24 de diciembre de 2021, pero que solo resulta aplicable para los procesos de mínima cuantía, cuya invitación se publicó a partir del 24 de marzo de 2022.

Ahora bien, con la expedición del Decreto 1860 del 24 de diciembre de 2021 *“por el cual se modifica y adiciona el Decreto 1082 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional, con el fin de reglamentar los artículos 30, 31, 32, 34 Y 35 de la Ley 2069 de 2020, en lo relativo al sistema de compras públicas y se dictan otras disposiciones”*, se reglamentó la modalidad de selección de mínima cuantía con fundamento en lo establecido en el artículo 30 de la Ley 2069 de 2020 en los siguientes artículos: i) 2.2.1.2.1.5.1. que se ocupa de desarrollar el contenido de los estudios previos para la contratación de mínima cuantía (modificado por el Decreto 142 del 1 de febrero de 2023). ii) 2.2.1.2.1.5.2. que contiene el procedimiento general de la mínima cuantía, señalando el contenido mínimo de la “invitación” y las distintas etapas y reglas que estructuran esta modalidad de selección, incluyendo la forma en que procederán las convocatorias limitadas a MiPymes, de acuerdo con el mandato del parágrafo 1 del artículo 30 de la Ley 2069 de 2020¹⁴. iii) 2.2.1.2.1.5.3. que regula un procedimiento especial para las adquisiciones en grandes almacenes cuando se trate de mínima cuantía. iv) 2.2.1.2.1.5.4. el cual establece la posibilidad de la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente cree y establezca las reglas para la utilización de instrumentos de agregación de demanda en la Tienda Virtual del Estado Colombiano para adquisiciones hasta el monto de la mínima cuantía con MiPyme y con grandes almacenes (modificado por el Decreto 142 del 1 de febrero de 2023) Y v) 2.2.1.2.1.5.5. el cual dispone que la entidad estatal es libre de exigir o no garantías en el proceso de selección de mínima cuantía y en la adquisición de “grandes almacenes”.

De esta manera, el artículo 2 del Decreto 1860 de 2021, que modificó los artículos del Decreto 1082 de 2015 expuestos en el párrafo anterior, constituye la reglamentación del artículo 30 de la Ley 2069 de 2020, al desarrollar las reglas aplicables a esta modalidad de selección. En este sentido, el reglamento citado, que modifica el Decreto 1082 de 2015, constituye la nueva regulación de la modalidad de mínima cuantía, salvo en las modificaciones realizadas por el Decreto 142 de 1 de febrero de 2023 que se pasa a exponer.

El Decreto 142 del 1 de febrero de 2023, *“por el cual se modifica y adiciona el Decreto número 1082 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional*

¹⁴ PARÁGRAFO 1o. Las particularidades del procedimiento aquí previsto, así como la posibilidad que tengan las entidades de realizar estas adquisiciones a MiPymes o establecimientos que correspondan a la definición de “gran almacén” señalada por la Superintendencia de Industria y Comercio, se determinarán en el reglamento que para el efecto expida el Gobierno Nacional.





para promover el acceso al sistema de Compras Públicas de las Mipymes, las Cooperativas y demás entidades de la economía solidaria, se incorporan criterios sociales y ambientales en los Procesos de Contratación de las Entidades Estatales, se incluye el Título de emprendimiento comunal y se dictan otras disposiciones.”, modificó los siguientes artículos del Decreto 1082 de 2015 con relación a la contratación de mínima cuantía: i) el artículo 2.2.1.2.1.5.1. sobre estudios previos para la contratación de mínima cuantía; y, ii) artículo 2.2.1.2.1.5.4. sobre instrumentos de agregación de demanda en la tienda virtual del Estado Colombiano para la adquisición hasta el monto de mínima cuantía con MiPymes y grandes almacenes, sin embargo, las modificaciones realizadas no cambiaron la posibilidad de que se surta metodologías en la modalidad de selección denominada “mínima cuantía”, que se procede a exponer.

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, en los conceptos C-496 del 3 de agosto de 2021 y C-105 del 18 de febrero de 2022, reconoció que existen varias metodologías de la mínima cuantía, es decir, diversas formas como puede tramitarse esta modalidad contractual. Así, en el C-496 del 3 de agosto de 2021 se indicó:

“[...], aunque el parágrafo 1 del artículo 30 de la Ley 2069 de 2020 dice que “Las particularidades del procedimiento aquí previsto, así como la posibilidad que tengan las entidades de realizar estas adquisiciones a Mipymes o establecimientos que correspondan a la definición de “gran almacén” señalada por la Superintendencia de Industria y Comercio, se determinarán en el reglamento que para el efecto expida el Gobierno Nacional”, con fundamento en lo expuesto en este concepto, puede concluirse que dicho parágrafo no implicó una derogatoria de las reglas del Decreto 1082 de 2015 que regulan la adquisición a través de “grandes superficies”, que constituye una modalidad especial del procedimiento de mínima cuantía. Por lo tanto, mientras no se expida un nuevo reglamento que regule la materia, las entidades estatales deben continuar aplicando los artículos 2.2.1.2.1.5.3. y 2.2.1.2.1.5.4. del mencionado Decreto [énfasis fuera de texto].”

Por su parte, en el Concepto C-105 del 18 de febrero de 2022 se señaló lo siguiente:

“[...], en virtud del artículo 30 de la Ley 2069 de 2020, la contratación cuyo valor no exceda el 10 por ciento de la menor cuantía de la entidad estatal *independientemente de su objeto* –lo cual incluye los bienes y servicios de características técnicas uniformes– se efectuará a través de la modalidad de selección de mínima cuantía. Sin embargo, el parágrafo 1 del mismo artículo 30 indica que el reglamento determinará, como una suerte de precisión a la regla general en la mínima cuantía, las particularidades del procedimiento en relación con la posibilidad que tienen las entidades estatales para realizar estas adquisiciones a Mipymes o establecimientos que correspondan a la definición de “gran almacén” señalada por la Superintendencia de Industria y Comercio.

Dicho de otra manera, tal como se señaló, el artículo 30 de la Ley 2069 de 2020 no dejó sin efectos los artículos del Decreto 1082 de 2015 que regulan el procedimiento de mínima cuantía, recientemente modificados por el Decreto 1860 de 2021. *Entonces, la adquisición en “grandes superficies” o a “Mipymes” debe concebirse como*





procedimientos que hacen parte de la modalidad de la mínima cuantía. De hecho, los artículos 2.2.1.2.1.5.3. y 2.2.1.2.1.5.4. del Decreto 1082 de 2015, que regulan esas modalidades, están contenidos en la Subsección 5 que lleva por título “Mínima cuantía”. Por tanto, la adquisición en grandes superficies y en Mipymes debe continuar tramitándose bajo las disposiciones normativas del Decreto 1082 de 2015, específicamente, lo contenido en su Subsección 5, modificada recientemente por el artículo 2 del Decreto 1860 de 2021.

Por último, es importante resaltar que, de conformidad con el citado artículo 2.2.1.2.1.5.4. del Decreto 1082 de 2015, modificado por el Decreto 1860 de 2021, a efectos de establecer los instrumentos de agregación de demanda en la Tienda Virtual del Estado colombiano para adquisiciones hasta el monto de la mínima cuantía con Mipymes y con grandes almacenes, esta Agencia debe definir, “[...] en un plazo no mayor a tres (3) meses contados a partir de la publicación de este decreto, las reglas para la creación y utilización de los catálogos de bienes o servicios derivados de instrumentos de agregación de demanda con Mipyme, así como con grandes almacenes, en la Tienda Virtual del Estado Colombiano, a los cuales podrán acudir las Entidades Estatales para celebrar contratos hasta por el monto de la mínima cuantía” (énfasis fuera de texto).”

Puede concluirse, por tanto, que en la regulación actual de la modalidad de selección denominada “mínima cuantía”, se reconoce la posibilidad de que el procedimiento se surta de tres maneras: i) efectuando la invitación –en principio general, pero que puede limitarse a MiPymes– regulada en el artículo 2.2.1.2.1.5.2. del Decreto 1082 de 2015; ii) realizando la adquisición en establecimientos que correspondan a la definición de “gran almacén” indicada por la Superintendencia de Industria y Comercio, de conformidad con el artículo 2.2.1.2.1.5.3. del mismo Decreto; o, iii) acudiendo a los catálogos de bienes o servicios derivados de instrumentos de agregación de demanda con MiPymes y grandes almacenes, en la Tienda Virtual del Estado Colombiano, según lo permite el artículo 2.2.1.2.1.5.4. del Decreto *ut supra*.

Las metodologías de la mínima cuantía indicadas con anterioridad a criterio de esta Subdirección son *facultativas* para las entidades estatales. Esta idea se apoya en los siguientes fundamentos normativos: en primer lugar, el artículo 30 de la Ley 2069 de 2020 –que modificó el artículo 2, numeral 5, de la Ley 1150 de 2007– prevé que “Las particularidades del procedimiento aquí previsto, así como *la posibilidad* que tengan las entidades de realizar estas adquisiciones a Mipymes o establecimientos que correspondan a la definición de “gran almacén” señalada por la Superintendencia de Industria y Comercio, se determinarán en el reglamento que para el efecto expida el Gobierno Nacional” (énfasis fuera de texto).

Obsérvese que el legislador utilizó la expresión “posibilidad”, para indicar que la adquisición a grandes almacenes en la mínima cuantía es potestativa para las entidades estatales. En segundo lugar, esto lo ratifica el Decreto 1860 de 2021 que, al modificar el artículo 2.2.1.2.1.5.3. del Decreto 1082 de 2015, indica, en su primer inciso, que “Las Entidades Estatales deben aplicar las siguientes reglas *cuando decidan* adquirir bienes hasta por el monto de su





mínima cuantía en establecimientos que correspondan a la definición de "gran almacén" señalada por la Superintendencia de Industria y Comercio" (énfasis fuera de texto). De ello se infiere que es discrecional de las entidades estatales *decidir* si adquirir o no los bienes en grandes almacenes. Y, en tercer lugar, el artículo 2.2.1.2.1.5.4. del Decreto 1082 de 2015, modificado por el artículo 2 del Decreto 1860 de 2021, indica que en un plazo no superior a tres (3) meses la Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente definirá las reglas de implementación y adquisición con MiPymes y grandes almacenes en la Tienda Virtual del Estado Colombiano, mediante catálogos "a los cuales *podrán* acudir las Entidades Estatales para celebrar contratos hasta por el monto de la mínima cuantía" (énfasis fuera de texto). En otras palabras, esta forma de adquisición de bienes hasta por el monto de la mínima cuantía también es facultativa para las entidades públicas.

Corresponde, por tanto, a cada entidad estatal decidir si realizará la adquisición en la modalidad de mínima cuantía: i) aplicando la regla general, ii) con grandes almacenes o iii) acudiendo a los instrumentos de agregación de demanda. En otras palabras, los órganos del Estado cuentan con *discrecionalidad administrativa* para adoptar dicha decisión, observando los límites de este tipo de potestades. Así, en los estudios previos la entidad estatal debe analizar el sector económico, con la finalidad de constatar las características técnicas, al igual que los factores comerciales y económicos de los eventuales proveedores. A partir de este análisis de oportunidad y conveniencia, podrá concluir si es mejor, por ejemplo, adelantar el procedimiento de mínima cuantía haciendo la invitación general o solo a los grandes almacenes o por el catálogo de bienes o servicios derivados de instrumentos de agregación de demanda. En la Guía para la Elaboración de Estudios del Sector se explican los aspectos generales que se deben tener en cuenta en la elaboración de dicho análisis. Entre estos se mencionan los factores: económico, técnico, regulatorio, entre otros. De igual manera, se indican las preguntas cuya respuesta permite conocer a los posibles proveedores: "¿Quién vende?" y "¿Cuál es la dinámica de producción, distribución y entrega de bienes, obras o servicios?"¹⁵. Dichos criterios son los que deben considerarse para determinar la tipología de procedimiento de mínima cuantía que se adelantará.

2.4. Concurrencia de Acuerdo Marco de Precios y mínima cuantía.

Como se expuso, en vigencia del artículo 42 de la Ley 1955 de 2019 que adicionó el parágrafo 3 del artículo 94 de la Ley 1474 de 2011 estableció que en los eventos en los que las entidades estatales debían contratar bienes o servicios de características uniformes que se encuentren en un Acuerdo Marco de Precios y cuyo valor no exceda el diez por ciento (10%) de la menor cuantía, las entidades debían realizar la adquisición a través de la Tienda Virtual del Estado Colombiano en vigencia del Acuerdo Marco de Precios respectivo, no obstante, con la expedición de la Ley

¹⁵ Disponible en:
https://colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documents/cce_guia_elaboracion_estudios.pdf





2069 de 2020, que modificó de manera integral el procedimiento de selección de mínima cuantía y derogó de forma tácita el artículo 42 de la Ley 1955 de 2019, se retoma por esta Agencia el criterio interpretativo de que cuanto el Proceso de Contratación no exceda el diez por ciento (10%) de la menor cuantía de la entidad, independientemente de su objeto, se debe adelantar el procedimiento de contratación con base en la modalidad de selección de mínima cuantía, en sus tres metodologías o mecanismos, expuestos previamente, pues la interpretación de las normas vigentes en nuestro ordenamiento jurídico indican que en este caso no debe tenerse en cuenta el objeto contractual sino sólo el valor del proceso de contratación.

La interpretación adoptada en este concepto, encontramos que se encuentra acorde también con el criterio adoptado por el Consejo de Estado en la sentencia del 23 de abril de 2021, previamente analizada, pues en ella se indicó que la contratación de mínima cuantía, introducida en nuestro ordenamiento jurídico por el artículo 94 de la Ley 1474 de 2011, el legislador encontró insuficientes las modalidades de selección de contratistas que traía el artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 y, en ejercicio del principio de libertad de configuración normativa que le asiste, incluyó esta última figura con un contenido específico que giró exclusivamente en torno a un elemento objetivo: *la cuantía*.

Al respecto, la sentencia en cita indicó:

“Como se observa, la mínima cuantía se definió como aquella “contratación cuyo valor no excede del 10 por ciento de la menor cuantía de la entidad “independientemente de su objeto”; en este sentido, la expresión subrayada que acompaña la construcción de la norma, vino a afirmar la decisión del legislador de excluir cualquier consideración relacionada con el objeto a contratar, en orden a robustecer el elemento central de esta modalidad de selección reservado exclusivamente a la cuantía en su fracción mínima. Dicho de otra manera, el precepto legal dispone que independientemente del objeto a contratar, siempre que su valor no exceda el 10 por ciento de la menor cuantía de la entidad, la escogencia del contratista se hará por la modalidad de la mínima cuantía prevista en el artículo 94 de la Ley 1474 de 2011.

En esta línea, el legislador determinó que una de las medidas que invitaba y promovía la transparencia en la contratación y gestión de recursos, era justamente la denominada mínima cuantía, pues en ella no solo se mantenía el principio de celeridad y economía que este tipo de contrataciones ofrece, sino que la dotó del atributo de tener, además, un procedimiento ágil, expedito y directo que conforme a sus reglas de selección aportaba a la satisfacción de las necesidades perseguidas por la contratación, sin sacrificar ningún valor superior como la eficacia, la publicidad, la selección objetiva y la imparcialidad.”¹⁶

Igualmente es importante resaltar que en dicha providencia, la Sala indicó que el criterio interpretativo adoptado en dicha oportunidad obedecía a que al momento de la expedición del

¹⁶ Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia del 23 de abril de 2021. Exp. 56.307. Consejero: José Roberto SÁCHICA Méndez





manual demandado, no existía disposición alguna que permitiera sostener que la selección abreviada por Acuerdo Marco de Precios era la modalidad aplicable aun frente a contrataciones cuyo rango se inscribiera en las previsiones de la mínima cuantía, situación que es la que actualmente nos encontramos con la derogatoria tacita del artículo 42 de la Ley 1955 de 2019 por el artículo 30 de la Ley 2069 de 2020. En ese orden de ideas, según los antecedentes expuestos la modalidad de contratación por mínima cuantía fue incluida como una categoría autónoma a las otras causales de las diferentes modalidades de selección, como las que se utilizan para la selección de proveedores por Acuerdo Marco de Precios, y dicha autonomía, se presume del grado de especialidad que le atribuyó el legislador en función de la cuantía, independientemente del objeto de la contratación.

Lo anterior interpretación encuentra fundamento también en lo establecido en el artículo 5 de la Ley 57 de 1887 que indicó que cuando existe incompatibilidad entre la aplicación de normas, se deberá observar en primer lugar “1ª La disposición relativa a un asunto especial prefiere a la que tenga carácter general”, regla adoptada también por esta Agencia en la segunda versión del “Manual de Modalidad de Selección de Mínima Cuantía”¹⁷ del 15 de julio de 2022.

En ese sentido, y teniendo en cuenta su consulta, si una Entidad Estatal desea adquirir bienes o servicios uniformes por el valor de hasta el diez por ciento (10%) de su menor cuantía, y si bien existe un Acuerdo Marco de Precios que contiene el bien o servicio adquirir vigente existe una norma especial en consideración al valor tope de la contratación que opera con independencia del objeto contractual, por lo que excluye la aplicación del Acuerdo Marco de Precios y deberá adoptarse los procedimientos previstos en el Decreto 1082 de 2015 para la modalidad de selección de mínima cuantía, conforme lo expuesto en el capítulo anterior.

3. Respuesta

“(…) solicito muy amablemente se emita concepto claro y preciso, sobre que modalidad de contratación se debe implementar o aplicar (mínima cuantía, acuerdo marco de precio o grandes almacenes) para la adquisición de elementos de condiciones técnicas uniformes y/o similares, cuando el presupuesto no supera el 10% de la menor cuantía de la entidad” (Sic).

De conformidad con lo expuesto, esta Subdirección concluye que, con base en la nueva regulación establecida por el artículo 30 de la Ley 2069 de 2020 y reglamentada con el Decreto 1860 de 2021 y modificada en algunos de sus apartes por el Decreto 142 de 2023, cuando se pretenda contratar bienes o servicios de condiciones uniformes que no excede del diez por ciento (10%) de la menor cuantía de la Entidad Estatal, independientemente de su objeto, se debe adelantar el procedimiento de contratación con base en la modalidad de selección de mínima

¹⁷ Ver en línea: https://colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documents/cce-eicp-ma-05_manual_de_modalidad_de_seleccion_de_minima_cuantia_v.02.pdf





cuantía, pues en este caso no debe tenerse en cuenta el objeto sino solo el valor del contrato, como norma especial.

De igual forma, se reitera que dentro de la modalidad de selección de mínima cuantía la Entidad Estatal puede optar si realizará la adquisición: i) aplicando la regla general, ii) con grandes almacenes o iii) acudiendo al catálogo de bienes y servicios derivados de los instrumentos de agregación de demanda con MiPymes y grandes almacenes. Así, en los estudios previos la entidad estatal debe analizar el sector económico, con la finalidad de constatar las características técnicas, al igual que los factores comerciales y económicos de los eventuales proveedores, con el fin de tener un análisis de oportunidad y conveniencia la metodología a adoptar.

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 2.2.1.1.3.1. del Decreto 1082 de 2015.

Atentamente,

Original Firmado
Nohelia del Carmen Zawady Palacio

Nohelia del Carmen Zawady Palacio
Subdirectora de Gestión Contractual ANCP-CCE

Elaboró: Any Alejandra Tovar Castillo
Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual
Revisó: Juan David Cárdenas Cabeza
Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual
Aprobó: Nohelia del Carmen Zawady Palacio
Subdirectora de Gestión Contractual ANCP - CCE

