**CCE-DES-FM-17**

**MÍNIMA CUANTÍA – Invitación – Presentación de ofertas – Plazo**

En principio el artículo 2, numeral 5, literales a) y b), de la Ley 1150 de 2007, al regularlos en literales distintos parece diferenciar el término de publicación de la «invitación para ofertar», del plazo previsto para «presentar ofertas», sin embargo, no quiere decir que no puedan coincidir, en la medida en que la finalidad de tal regulación es evitar que en la invitación a ofertar se prevea un plazo para presentar ofertas inferior al término durante el cual se mantiene publicada la invitación.

En ese orden, el término para presentar ofertas deberá contarse a partir de la publicación de la invitación, el cual, conforme lo determinan las normas señaladas, no podrá ser inferior a un (1) día hábil. Así lo interpretó esta Agencia, en el «Manual de la Modalidad de Selección de Mínima Cuantía»: Los términos del Proceso de Contratación de Mínima Cuantía son más cortos que los establecidos para las demás modalidades de selección. El término para presentar ofertas es de por lo menos un día hábil contado a partir de la publicación de la invitación y naturalmente la invitación debe estar publicada por lo menos durante un día hábil.

**MÍNIMA CUANTÍA – Tiempo límite mínimo**

Conviene insistir en que el día hábil al que se refiere la ley es un tiempo mínimo, porque las entidades tienen la facultad de estructurar procesos con plazos mayores para presentar ofertas, al no establecerse en la ley un tiempo máximo, lo cual resulta recomendable para la concurrencia de oferentes, sin perjuicio de la finalidad de esta modalidad de selección, que propende por la provisión pronta y ágil de los bienes de las entidades estatales.

**DÍAS HÁBILES – Concepto – Cómputo de términos**

A pesar de no existir una definición legal, existen normas supletivas que tienen como función servir de pautas para el cómputo de términos previstos en la ley, cuando no ha sido regulado de forma específica por las disposiciones que consagran dichos plazos. Los artículos 59 y 62 de la Ley 4 de 1913 […] el artículo 59 establece que los plazos a los que se haga mención en la ley terminan a la medianoche, y que por *día* se entiende el espacio de veinticuatro horas; mientras que el artículo 62 establece que de los plazos de días señalados en la ley se entienden suprimidos los feriados, y que cuando se aluda a meses se computarán conforme al calendario, extendiéndose hasta el día hábil siguiente si el mes termina en un día feriado o vacante. Si bien las reglas establecidas en estas normas no permiten esclarecer cómo deben computarse términos de un único día hábil, ni definen los días hábiles, sí denotan cierta antonimia con los vacantes y feriados, lo cual, en línea con la definición de uso común a la que antes se hacía referencia, indica que por hábiles se entiende los días laborables.

[…] los días hábiles se determinan según la entidad, ya que «cada entidad pública establece la jornada laboral, a través de su reglamento interno, dando certeza sobre los días que atienden al público, e indirectamente definiendo qué día es hábil en determinada institución» por lo que días hábiles son aquellos de la semana durante los cuales las entidades públicas ejercen sus funciones al público, los cuales son, por regla general, todos los días de la semana, con excepción de los sábados, domingos y feriados previstos en la generalidad de entidades como días de descanso. Lo anterior sin perjuicio de que las entidades definan en sus reglamentos internos jornadas laborales distintas, que incluyan el sábado o el domingo, como «en los numerosos municipios del país donde la Administración labora los fines de semana ―sábados y domingos― normalmente para brindarle un buen servicio a la población campesina, que acostumbra ir al casco urbano en estos dos días y descansan un día de la semana ―usualmente el miércoles―» , ejemplo donde los días laborables o hábiles son todos los de la semana, con excepción del miércoles.

**MÍNIMA CUANTÍA – Presentación ofertas – Plazo – Días hábiles – Regla interpretativa**

En ese sentido, el hecho de que el proceso de selección se lleve a cabo recibiendo ofertas en físico, publicándose la documentación contractual en SECOP I, o se realice de manera electrónica a través de SECOP II, deviene en una regla interpretativa respecto de lo que debe entenderse por hábil en el marco de un proceso de selección de mínima cuantía. Conforme a esta regla, a las entidades que utilizan SECOP I, para cumplir con el término mínimo de un día hábil para recibir ofertas, les bastará con recibir ofertas por el lapso correspondiente a una jornada laboral diaria. De otro lado, en el caso de las entidades que realizan sus procedimientos de selección a través de SECOP II, deberán extender el termino para la presentación de ofertas durante las veinticuatro (24) horas que conforman un día solar laborable.

**INVITACIÓN – Adendas – Requisitos – Plazos – Cronograma**

Sobre la posibilidad de realizar adendas a la invitación en procesos de mínima cuantía, esta Agencia se pronunció en el concepto de radicado No. 2201913000006236 de 26 de agosto de 2019. En dicha ocasión se estableció que el artículo 2.2.1.1.2.2.1 del Decreto 1082 de 2015 , que regula la posibilidad de realizar adendas a los pliegos de condiciones, es aplicable a todas las modalidades de selección, incluso respecto de la invitación en la modalidad de mínima cuantía.

Sin embargo, resulta importante tener en cuenta que dicha norma establece que las adendas se podrán expedir a más tardar el día hábil anterior al vencimiento del plazo para presentar ofertas, lo cual debe ser respetado incluso en los procesos de mínima cuantía en los que la Ley exige un único para la presentación de ofertas, publicación de la invitación y presentación de observaciones. Lo anterior quiere decir que, de conformidad con la norma, se deben expedir y publicar adendas a más tardar el día hábil anterior, es decir que en ningún caso puede transcurrir menos de un día hábil entre la publicación de la adenda y el momento en que los proponentes están obligados a presentar propuestas.

Bogotá D.C., **21/08/2020 Hora 14:49:42s**

**N° Radicado: 2202013000007771**

Señora

**Bibiana Gutiérrez Castro**

Bogotá D.C.

**Concepto C – 557 de 2020**

|  |  |
| --- | --- |
| **Temas:** | MÍNIMA CUANTÍA – Invitación – Presentación de ofertas – Plazo / MÍNIMA CUANTÍA – Tiempo límite mínimo / DÍAS HÁBILES – Concepto – Cómputo de términos / MÍNIMA CUANTÍA – Presentación ofertas – Plazo – Días hábiles – Regla interpretativa / INVITACIÓN – Adendas – Requisitos – Plazos – Cronograma |
| **Radicación:** | Respuesta a consulta # 4202013000006970 |

Estimada señora Gutiérrez,

En ejercicio de la competencia otorgada por el numeral 8 del artículo 11 y el numeral 5 del artículo 3 del Decreto Ley 4170 de 2011, la Agencia Nacional de Contratación Pública ―Colombia Compra Eficiente― responde su consulta del 13 de agosto de 2020.

1. **Problemas planteados**

Usted solicita informar «[…] el plazo para expedir adendas en los procesos de selección de Mínima Cuantía dado que la norma prevista en el Decreto 1474 de 2011 y el Decreto 1082 de 2015 no dice nada al respecto, razón por la cual solicitamos se aclare si es viable aplicar por analogía lo dispuesto en el artículo 2.2.1.1.2.2.1 del Decreto 1082 de 2015».

1. **Consideraciones**

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, en los conceptos con radicado No. 2201913000006236 de 26 de agosto de 2019, C­­–108 del 3 de marzo de 2020, C–121 del 3 de marzo de 2020, C–122 del 25 de marzo de 2020 y C–160 del 3 de abril de 2020 y C-465 del 27 de julio de 2020, estudió particularidades de la modalidad de selección de mínima cuantía, refiriéndose a cuestiones como la contabilización de los términos y la posibilidad de expedir adendas. La tesis desarrollada en estos conceptos se reitera a continuación:

**2.1. Modalidad de selección de mínima cuantía. Regulación y características del procedimiento**

La mínima cuantía es una modalidad de selección en virtud de la cual 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 94 de la Ley 1474 de 2011 –que adicionó el numeral 5º al artículo 2 de la Ley 1150 de 2007–[[1]](#footnote-2), estableciendo que el factor determinante para adelantar tal procedimiento es la cuantía–calculada como presupuesto oficial a partir del estudio del sector–, «independientemente de su objeto»[[2]](#footnote-3).

Dicho de otro modo, la mínima cuantía es un procedimiento de selección «especial»[[3]](#footnote-4), porque es una excepción a la regla general constituida por la licitación pública, pero se parece a esta en que también es un llamado general a presentar ofertas, efectuado por la entidad estatal interesada en contratar, aunque es distinta en otros aspectos, como su conducencia y su procedimiento: lo primero, porque solo procede por razón de una cuantía específica[[4]](#footnote-5), y lo segundo, porque sus requisitos, etapas y términos son peculiares. En efecto, a partir de la mencionada norma legal, así como de los artículos 2.2.1.2.1.5.1. al 2.2.1.2.1.5.4. del Decreto 1082 de 2015, los requisitos de la mínima cuantía pueden sintetizarse así:

i) La entidad estatal debe hacer los estudios previos en los que señale cuál es la necesidad que pretende satisfacer, el objeto del contrato, sus condiciones técnicas, el valor estimado, el plazo de ejecución y el certificado de disponibilidad presupuestal.

ii) Luego la entidad debe publicar en el SECOP una invitación, señalando el objeto, las condiciones técnicas y el valor estimado del contrato, expresando además las razones que justifican el cálculo de la cuantía. Asimismo, puede exigir o no una capacidad financiera mínima. Igualmente, esta Agencia ha recomendado «incluir en la invitación el cronograma, el plazo o condiciones de pago a cargo de la Entidad Estatal, la indicación del requerimiento de garantías (cuya exigencia es discrecional de la Entidad Estatal) y los demás aspectos que considere necesarios para la satisfacción de la necesidad»[[5]](#footnote-6).

iii) La invitación se debe publicar por un término no inferior a un (1) día hábil.

iv) El término previsto en la invitación para presentar la oferta no podrá ser inferior a un (1) día hábil.

v) Las observaciones que presenten los interesados a la invitación deben responderse a más tardar antes del vencimiento del término para presentar las ofertas.

vi) Presentadas las propuestas, la entidad estatal debe revisar las ofertas económicas y verificar que la del menor precio cumpla con los requisitos de participación. Si no los satisface debe revisar la oferta económica inmediatamente inferior, y así sucesivamente. Esto significa que en la mínima cuantía el precio es el único factor de calificación[[6]](#footnote-7).

vii) El informe de evaluación se debe publicar por lo menos un (1) día hábil.

viii) El contrato se perfecciona con la comunicación de aceptación de la oferta que envía la entidad estatal al proponente que presentó la oferta económica de menor precio, no requiriéndose, entonces, la suscripción de una minuta. En la comunicación de aceptación de la oferta la entidad estatal le debe informar al proponente ganador quién será el supervisor del contrato.

ix) De existir empate debe preferirse la oferta que se presentó primero en el tiempo[[7]](#footnote-8).

Ahora bien, antes de la Ley 1955 de 2019 –en particular su artículo 42– que adiciona 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*. Por esta razón, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente 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 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 de acuerdos marco de precios. En tal sentido, indica: «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»[[8]](#footnote-9).

Por tanto, en cumplimiento de esta providencia, se interpretó que cuando el presupuesto del proceso de contratación de bienes y servicios de características técnicas uniformes no excedía la mínima cuantía de la entidad, debía acudirse al procedimiento de selección de mínima cuantía, sin importar que el bien o servicio se encontrara en algún instrumento de agregación de demanda.

No obstante, la Ley 1955 de 2019, en el artículo 42, establece una nueva regla para estos casos, al expresar:

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 afecta la decisión del Consejo de Estado, pues establece una nueva regla para los casos de concurrencia entre acuerdos marco de precios y mínima cuantía.

A su vez, el artículo 42 de la Ley 1955 de 2019 se complementa con el inciso 4 del parágrafo 5 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, modificado por el artículo 41 de la Ley 1955 de 2019, el cual establece que «El Gobierno nacional señalará la entidad o entidades que tendrán a su cargo el diseño, organización y celebración de los acuerdos marco de precios. 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».

De esta forma, el artículo 42 de la Ley 1955 de 2019 establece que las entidades estatales deben adquirir los bienes o servicios de características técnicas uniformes y de común utilización –siempre que estén disponibles– a través de acuerdo marco de precios, incluso en los procesos de contratación cuyo presupuesto no exceda el diez por ciento –10%– de la menor cuantía[[9]](#footnote-10).

Sin embargo, debe aclararse que hasta una nueva reglamentación del Gobierno nacional, las entidades estatales obligadas a aplicar lo dispuesto por el artículo 42 serán las que establece actualmente el Decreto 1082 de 2015, en su artículo 2.2.1.2.1.2.7., es decir, las entidades estatales de la rama ejecutiva del poder público del orden nacional, obligadas a aplicar la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007, o las normas que las modifiquen, aclaren, adicionen o sustituyan.

Ahora bien, en el caso de que el bien o servicio de características técnicas uniforme y de común utilización no esté disponible en un acuerdo marco de precios, y la cuantía sea menor al diez por ciento –10%– del presupuesto, las entidades estatales deben realizar la adquisición por la modalidad de mínima cuantía, ya que el Consejo de Estado determinó en el auto citado anteriormente que:

Así, pues, 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 esté disponible en un acuerdo marco de precios, y la cuantía sea menor al diez por ciento –10%– de la menor cuantía, prevalece la modalidad de mínima cuantía, sobre los demás procedimientos de selección, por tratarse de un procedimiento especial, excepto la contratación directa.

**2.2. Cómputo de los términos de publicidad de la invitación, presentación de ofertas y posibilidad de realizar adendas en los procesos de mínima cuantía**

El numeral 5 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, adicionado por el artículo el artículo 94 de la Ley 1474 de 2011, al regular esta modalidad de selección, establece, en el literal a), que la invitación a participar en procedimientos de selección de mínima cuantía debe publicarse por un término no inferior a un día hábil. Seguidamente, el literal b) establece que el término previsto en la invitación para presentar ofertas no podrá ser inferior a un (1) día hábil[[10]](#footnote-11).

Por su parte, el artículo 2.2.1.2.1.5.2 del Decreto 1082 de 2015, al reglamentar el procedimiento de esta modalidad de escogencia, establece, en el numeral 3, que «la invitación se hará por un término no inferior a un (1) día hábil»[[11]](#footnote-12).

En principio, el artículo 2, numeral 5, literales a) y b), de la Ley 1150 de 2007, al regularlos en literales distintos parece diferenciar el término de publicación de la «invitación para ofertar», del plazo previsto para «presentar ofertas»; sin embargo, no quiere decir que no puedan coincidir, en la medida en que la finalidad de tal regulación es evitar que en la invitación a ofertar se prevea un plazo para presentar ofertas inferior al término durante el cual se mantiene publicada la invitación.

En ese orden, el término para presentar ofertas deberá contarse a partir de la publicación de la invitación, el cual, conforme lo determinan las normas señaladas, no podrá ser inferior a un (1) día hábil. Así lo interpretó esta Agencia, en el «Manual de la Modalidad de Selección de Mínima Cuantía»:

Los términos del Proceso de Contratación de Mínima Cuantía son más cortos que los establecidos para las demás modalidades de selección. El término para presentar ofertas es de por lo menos un día hábil contado a partir de la publicación de la invitación y naturalmente la invitación debe estar publicada por lo menos durante un día hábil[[12]](#footnote-13).

Conviene insistir en que el día hábil al que se refiere la ley es un tiempo mínimo, porque las entidades tienen la facultad de estructurar procesos con plazos mayores para presentar ofertas, al no establecerse en la ley un tiempo máximo, lo cual resulta recomendable para la concurrencia de oferentes, sin perjuicio de la finalidad de esta modalidad de selección, que propende por la provisión pronta y ágil de los bienes de las entidades estatales.

Ahora, qué constituye un día hábil es un asunto problemático, en la medida en que no existe univocidad acerca de cuáles son los días de la semana que pueden entenderse hábiles, lo que en principio posibilita que las entidades regulen de manera disímil los términos de la modalidad de selección que aquí se trata.

La ausencia de definición legal de día hábil autoriza acudir al sentido natural y obvio de la palabra hábil, encontrándonos las siguientes acepciones «1. adj. Capaz de realizar con éxito una tarea manual. 2. adj. Dotado del talento para actuar adecuadamente o lograr su objetivo. 3. adj. Propio de una persona hábil. 4. adj. Apto o adecuado para algo. 5. adj. Dicho de un período de tiempo: Establecido como válido o computable para realizar una actividad, especialmente administrativa o judicial»[[13]](#footnote-14). La última acepción se ajusta al entendimiento normativo, sin embargo, no es suficiente para absolver lo que se indaga, en la medida en que corresponde al ordenamiento jurídico establecer cuáles son los días válidos para realizar las actuaciones.

A pesar de no existir una definición legal, existen normas supletivas que tienen como función servir de pautas para el cómputo de términos previstos en la ley, cuando no ha sido regulado de forma específica por las disposiciones que consagran dichos plazos. Los artículos 59 y 62 de la Ley 4 de 1913 disponen que:

**Artículo 59.**Todos los plazos de días, meses o años, del que se haga mención legal, se entenderán que terminan a la medianoche del último día del plazo. Por año y por mes se entienden los del calendario común, y por día el espacio de veinticuatro horas; pero en la ejecución de las penas se estará a lo que disponga la ley penal.

[…]

**Artículo 62.** En los plazos de días que se señalen en las leyes y actos oficiales, se entienden suprimidos los feriados y de vacantes, a menos de expresarse lo contrario. Los de meses y años se computan según el calendario; pero si el último día fuere feriado o de vacante, se extenderá el plazo hasta el primer día hábil.

El artículo 59 establece que los plazos a los que se haga mención en la ley terminan a la medianoche, y que por *día* se entiende el espacio de veinticuatro horas; mientras que el artículo 62 establece que de los plazos de días señalados en la ley se entienden suprimidos los feriados, y que cuando se aluda a meses se computarán conforme al calendario, extendiéndose hasta el día hábil siguiente si el mes termina en un día feriado o vacante. Si bien las reglas establecidas en estas normas no permiten esclarecer cómo deben computarse términos de un único día hábil, ni definen los días hábiles, sí denotan cierta antonimia con los vacantes y feriados, lo cual, en línea con la definición de uso común a la que antes se hacía referencia, indica que por hábiles se entiende los días laborables[[14]](#footnote-15).

En esto coincide la jurisprudencia de vieja data del Consejo de Estado, que al interpretar el contenido del artículo 62 de la Ley 4 de 1913 ha relacionado los días hábiles con conceptos como el de «Despacho Público» y «días laborables forzosos», que implican que el entendimiento normativo de los días hábiles está relacionado con el espacio de tiempo durante el cual las entidades públicas desarrollan sus funciones administrativas y están abiertas para la atención al público. Así, por ejemplo, en la sentencia del 12 de abril de 1978 explicó lo siguiente:

Debe entenderse por otra parte, que cuando la Ley habla de la supresión en los plazos de días de los de vacancia y feriados, se está refiriendo a los actos producidos por la Administración en las dependencias en que no hay despacho público en tales días y no pueden por lo tanto expedirse actos administrativos con consecuencias legales. Es «Despacho Público» el mantenimiento de la oficina abierta al público para ejecutar los actos y despachar los asuntos que corresponden a las funciones del empleo en los términos señalados en la Ley. Por lo tanto hay despacho cuando se tiene facultad para laborar, despachar los asuntos y ejecutar los actos propios de sus atribuciones; así no se haya empleado esa facultad. Entonces, las sesiones de la Asamblea en sábados, domingos y lunes, tienen la virtud y fuerza suficientes para producir o causar todos los efectos, aunque las sesiones no se hayan realizado efectivamente[[15]](#footnote-16).

Posteriormente, en el auto del 26 de febrero de 1983, manifestó que el cómputo de los días hábiles de los que trata la norma debe hacerse con relación a los «días laborables forzosos», introduciendo un criterio para determinar lo que se entiende por día hábil en los siguientes términos:

[E]l cómputo de días hábiles de que trata el artículo 62 de la Ley 4.ª de 1913 debe realizarse con base en los días laborables forzosos, teniendo por tales todos los del año, excluidos los señalados por la ley como de descanso remunerado.

Así, el criterio que determina el carácter de hábil de los días, para el cómputo de los términos legales, es el de su laborabilidad [sic]. Ello implica que son hábiles aquellos para los que no hay disposición legal expresa que exima del deber de trabajar, vale decir, los ordinarios, días en los que deben funcionar las oficinas públicas; y no hábiles aquellos para los cuales la ley ha previsto el derecho a descanso remunerado; tales son los domingos, los previstos por el artículo 1.° de la Ley 51 de 1983 y los señalados como vacancia para la rama jurisdiccional, el Ministerio Público y las direcciones de instrucción criminal. Cabe anotar que para algunas oficinas no son hábiles los sábados, en cuanto no funcionan en esos días por trasladarse la respectiva jornada, en extensión de la ordinaria, a los demás de la semana[[16]](#footnote-17).

Conforme a lo anterior, los días hábiles se determinan según la entidad, ya que «cada entidad pública establece la jornada laboral, a través de su reglamento interno, dando certeza sobre los días que atienden al público, e indirectamente definiendo qué día es hábil en determinada institución»[[17]](#footnote-18), por lo que días hábiles son aquellos de la semana durante los cuales las entidades públicas ejercen sus funciones y prestan servicio al público, los cuales son, por regla general, todos los días de la semana, con excepción de los sábados, domingos y feriados previstos en la generalidad de entidades como días de descanso. Lo anterior sin perjuicio de que las entidades definan en sus reglamentos internos jornadas laborales distintas, que incluyan el sábado o el domingo, como «en los numerosos municipios del país donde la Administración labora los fines de semana ―sábados y domingos― normalmente para brindarle un buen servicio a la población campesina, que acostumbra ir al casco urbano en estos dos días y descansan un día de la semana ―usualmente el miércoles―»[[18]](#footnote-19), ejemplo donde los días laborables o hábiles son todos los de la semana, con excepción del miércoles.

Lo anterior implica, respecto del término para publicar la invitación y para la presentación de ofertas en procedimientos de mínima cuantía, que deberá transcurrir dentro de los días definidos por cada entidad estatal como laborables en su correspondiente reglamento o manual de funciones.

Esto supone varias posibilidades para fijar y realizar el cómputo de dichos términos, con especial importancia cuando se fijan por el mínimo legal de un día hábil, por lo que resultan posibles las siguientes interpretaciones: i) que el plazo está comprendido por un espacio de veinticuatro (24) horas consecutivas, cuyos extremos están ubicados dentro de las horas laborables de la entidad, de tal manera que una entidad con un horario de atención entre las 8:00 y 17:00 horas, podrá fijar un término para recibir ofertas entre las 15:00 horas de un día y las 15:00 horas del siguiente; ii) que el día hábil al que hace referencia la ley está comprendido por las horas durante las cuales la entidad atiende al público durante un día fijado como laborable, por lo que si se establece un horario de atención entre las 8:00 y las 17:00 horas, para cumplir el plazo mínimo la entidad debe publicar la invitación y recibir ofertas únicamente durante dicho lapso; o iii) que el término de un día hábil está constituido por las veinticuatro horas que conforman uno de los días laborables definidos por la entidad, empezando a las 00:00 horas y terminando a las 23:59 de dicho día.

La primera interpretación supone que se tomen horas de la jornada laboral de un día y se complementen con otras del día siguiente, para completar un total de veinticuatro. No obstante, esta forma de entender el plazo para presentar ofertas no es coherente con lo establecido en la ley, que al establecer que el término deberá ser de mínimo un día hábil da a entender que la presentación de ofertas debe tener lugar durante un único día hábil determinado, y no durante veinticuatro horas fraccionadas en dos días.

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, en el «Manual de la Modalidad de Selección de Mínima Cuantía», recomienda que «la publicación de los Documentos del Proceso se haga a primera hora del día hábil en el cual se adelanta la actuación respectiva para ser consistente con la extensión de los términos previstos para esta modalidad de selección». En ese sentido, esta Agencia estima que las entidades, para cumplir el plazo mínimo de un día hábil, necesariamente deben fijar los extremos de este dentro un mismo día solar laborable.

Conforme a lo anterior, la segunda interpretación resulta la más razonable, porque es la adecuada a las circunstancias prácticas propias de la presentación de ofertas, particularmente en el caso de las entidades que publican sus procesos de selección en la plataforma SECOP I, y recibiendo ofertas en medio físico, lo cual implica que durante la vigencia del término para la presentación de ofertas haya una persona disponible en las instalaciones de la entidad para recibir las ofertas y haga la correspondiente radicación, lo cual solo resulta posible en las horas laborables. A esto se suma el hecho de que las entidades no suelen tener horarios de atención al público de veinticuatro horas diarias, comoquiera que solo están obligadas a garantizar la atención durante cuarenta horas semanales[[19]](#footnote-20).

Sin embargo, en los procesos de mínima cuantía adelantados a través de SECOP II, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente considera que, conforme a la tercera interpretación señalada, es necesario que las entidades extiendan el plazo para presentar ofertas hasta las 23:59 horas del día previsto para ello, por existir una herramienta tecnológica para presentar y recibirlas, que permite que se prescinda de la presencia física del personal para la recibirlas y radicarlas por fuera de la jornada laboral.

En ese sentido, el hecho de que el procedimiento de selección se lleve a cabo recibiendo ofertas en físico, publicándose la documentación contractual en SECOP I, o que se realice de manera electrónica a través de SECOP II, deviene en una regla interpretativa respecto de lo que debe entenderse por hábil en el marco de un proceso de selección de mínima cuantía. Conforme a esta regla, a las entidades que utilizan SECOP I, para cumplir con el término mínimo de un día hábil para recibir ofertas, les bastará con recibir ofertas por el lapso correspondiente a una jornada laboral diaria.

De otro lado, en el caso de las entidades que realizan sus procedimientos de selección a través de SECOP II, deberán extender el termino para la presentación de ofertas durante las veinticuatro (24) horas que conforman un día solar laborable. La aplicación de esta regla permite conciliar la inexistencia de una definición univoca de día hábil y de un método legal para el cómputo de términos de un único día, con las implicaciones prácticas del ejercicio de la actividad precontractual, de tal forma que se da a cada situación la solución más adecuada a los medios con los que cuentan las respectivas entidades para llevar a cabo sus procesos de selección.

De conformidad con los mandatos derivados del principio de transparencia, consagrado en el artículo 24 de la Ley 80 de 1993, y lo dispuesto en el artículo 2.2.1.1.2.1.3 del Decreto 1082 de 2015[[20]](#footnote-21), en el pliego de condiciones deben definirse «las reglas aplicables a la presentación de las ofertas, su evaluación y a la adjudicación del contrato», así como el cronograma del proceso de selección, lo cual también es aplicable a la invitación en los procesos de mínima cuantía, lo que implica que para dar aplicación a la anterior regla las entidades deberán establecer, en la respectiva invitación, el lapso durante el cual recibirán ofertas, definiendo expresamente la hora hasta la cual recibirán las ofertas, de tal manera que este pueda ser conocido con anticipación por los interesados en participar.

De otra parte, sobre la posibilidad de realizar adendas a la invitación en procesos de mínima cuantía, esta Agencia se pronunció en el concepto de radicado No. 2201913000006236 de 26 de agosto de 2019. En esa ocasión se explicó que el artículo 2.2.1.1.2.2.1 del Decreto 1082 de 2015[[21]](#footnote-22), que regula la posibilidad de realizar adendas a los pliegos de condiciones, es aplicable a todas las modalidades de selección, incluso respecto de la invitación en la modalidad de mínima cuantía.

Sin embargo, esta norma establece que las adendas se podrán expedir a más tardar el día hábil anterior al vencimiento del plazo para presentar ofertas, lo cual debe ser respetado incluso en los procesos de mínima cuantía en los que se exija un único día para la presentación de ofertas, publicación de la invitación y presentación de observaciones. Lo anterior quiere decir que, de conformidad con la norma, se deben expedir y publicar adendas a más tardar el día hábil anterior, es decir que en ningún caso puede transcurrir menos de un día hábil entre la publicación de la adenda y el momento en que los proponentes están obligados a presentar propuestas.

Para cumplir con esto, es decir, para garantizar los términos mínimos establecidos, las entidades estatales en la fijación del cronograma de su proceso de contratación podrán, de conformidad con el objeto contractual, su alcance y complejidad, establecer plazos más amplios a las establecidos como plazo mínimo en el artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 y en el artículo 2.2.1.2.1.5.2 del Decreto 1082 de 2015.

Finalmente, en caso de que el cronograma disponga que entre la publicación de la invitación y el vencimiento del término para presentar ofertas, no haya más de un día hábil, no será posible expedir adendas al proceso de contratación, pues los términos contemplados en la invitación pública no podrían satisfacer lo dispuesto por el artículo 2.2.1.1.2.2.1 del Decreto 1082 de 2015, y por ende una adenda realizada en dichas condiciones contrariaría directamente una disposición legal.

En ese sentido, para que sea posible la expedición de adendas en un proceso de mínima cuantía, se requiere que entre la publicación de la invitación y el vencimiento del plazo para presentar ofertas medie mas de un día hábil, de tal manera que puedan cumplirse los presupuestos establecidos en el artículo 2.2.1.1.2.2.1 del Decreto 1082 de 2015 para su expedición.

1. **Respuesta**

Usted solicita informar «[…] el plazo para expedir adendas en los procesos de selección de Mínima Cuantía dado que la norma prevista en el Decreto 1474 de 2011 y el Decreto 1082 de 2015 no dice nada al respecto, razón por la cual solicitamos se aclare si es viable aplicar por analogía lo dispuesto en el artículo 2.2.1.1.2.2.1 del Decreto 1082 de 2015».

Conforme a lo explicado en el presente concepto, el artículo 2.2.1.1.2.2.1 del Decreto 1082 de 2015 es aplicable a todas las modalidades de selección, incluida la mínima cuantía. En esta medida, para realizar una adenda a la invitación en el marco de este proceso de selección, se requiere que entre la publicación de la invitación y el vencimiento del plazo para presentar ofertas medie mas un día hábil, de tal manera que puedan cumplirse los presupuestos establecidos en el artículo anteriormente citado.

Este concepto tiene el alcance previsto en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Atentamente,



|  |  |
| --- | --- |
| Elaboró: | Alejandro Sarmiento Cantillo  Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual |
| Revisó: | Juan David Montoya Penagos  Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual |
| Aprobó: | Fabián Gonzalo Marín Cortés  Subdirector de Gestión Contractual |

1. En efecto, este artículo dispuso, hasta que entró en vigencia la Ley 1955 de 2019 –que adicionó un tercer parágrafo que luego se explicará–: «Adiciónese al artículo 2o de la Ley 1150 de 2007 el siguiente numeral.

   »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 constituyen para todos los efectos el contrato celebrado, con base en lo cual se efectuará el respectivo registro presupuestal.

   »Parágrafo 1o. Las particularidades del procedimiento aquí previsto, así como la posibilidad que tengan las entidades de realizar estas adquisiciones en 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.

   »Parágrafo 2o. 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, ni en el artículo 12 de la Ley 1150 de 2007». [↑](#footnote-ref-2)
2. Esto lo ratifica el artículo 2.2.1.2.1.5.2. del Decreto 1082 de 2015. [↑](#footnote-ref-3)
3. DÁVILA VINUEZA, Luis Guillermo. Régimen jurídico de la contratación estatal. 3ª ed. Bogotá: Legis, 2016. p. 463. [↑](#footnote-ref-4)
4. La contratación de mínima cuantía es aquella que no excede el 10% de la menor cuantía, o sea,que no supera el 10% de los topes definidos en el artículo 2, numeral 2, literal b), de la Ley 1150 de 2007, que dispone: «Se entenderá por menor cuantía los valores que a continuación se relacionan, determinados en función de los presupuestos anuales de las entidades públicas expresados en salarios mínimos legales mensuales.

   »Para las entidades que tengan un presupuesto anual superior o igual a 1.200.000 salarios mínimos legales mensuales, la menor cuantía será hasta 1.000 salarios mínimos legales mensuales.

   »Las que tengan un presupuesto anual superior o igual a 850.000 salarios mínimos legales mensuales e inferiores a 1.200.000 salarios mínimos legales mensuales, la menor cuantía será hasta 850 salarios mínimos legales mensuales.

   »Las que tengan un presupuesto anual superior o igual a 400.000 salarios mínimos legales mensuales e inferior a 850.000 salarios mínimos legales mensuales, la menor cuantía será hasta 650 salarios mínimos legales mensuales.

   »Las que tengan un presupuesto anual superior o igual a 120.000 salarios mínimos legales mensuales e inferior a 400.000 salarios mínimos legales mensuales, la menor cuantía será hasta 450 salarios mínimos legales mensuales.

   »Las que tengan un presupuesto anual inferior a 120.000 salarios mínimos legales mensuales, la menor cuantía será hasta 280 salarios mínimos legales mensuales». [↑](#footnote-ref-5)
5. Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente. Manual de la Modalidad de Selección de Mínima Cuantía M-MSMC-03. En: https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce\_public/files/cce\_documents/manual\_de\_la\_modalidad\_de\_seleccion\_de\_minima\_cuantia.pdf [↑](#footnote-ref-6)
6. Como lo indica la doctrina, en la mínima cuantía «El precio es el factor de selección del proponente. Es decir, la *entidad estatal* debe adjudicar el *proceso de contratación* al oferente que cumpla con todas las condiciones exigidas por la *entidad estatal* en los *documentos del proceso* (estudios previos e invitación a participar), y que ofrezca el menor valor. No hay lugar a puntajes para evaluar las ofertas sobre las características del objeto a contratar, su calidad o condiciones» (DÁVILA, Op.cit., p. 515). [↑](#footnote-ref-7)
7. Por su parte, las reglas de la mínima cuantía para la adquisición en grandes superficies están contenidas en el artículo 2.2.1.2.1.5.3. del Decreto 1082 de 2015, así: «Las Entidades Estatales deben aplicar las siguientes reglas para adquirir bienes hasta por el monto de su mínima cuantía en Grandes Superficies:

   »1. La invitación debe estar dirigida a por lo menos dos (2) Grandes Superficies y debe contener: a) la descripción técnica, detallada y completa del bien, identificado con el cuarto nivel del Clasificador de Bienes y Servicios; b) la forma de pago; c) el lugar de entrega; d) el plazo para la entrega de la cotización que debe ser de un (1) día hábil; d) la forma y el lugar de presentación de la cotización, y e) la disponibilidad presupuestal.

   »2. La Entidad Estatal debe evaluar las cotizaciones presentadas y seleccionar a quien, con las condiciones requeridas, ofrezca el menor precio del mercado y aceptar la mejor oferta.

   »3. En caso de empate, la Entidad Estatal aceptará la oferta que haya sido presentada primero en el tiempo.

   »4. La oferta y su aceptación constituyen el contrato». [↑](#footnote-ref-8)
8. Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección A. Auto del 29 de marzo de 2017. Exp. 56.307. Consejero: Carlos Alberto Zambrano Barrera. [↑](#footnote-ref-9)
9. Esta ha sido 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» (En: https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce\_public/files/cce\_documents/manual\_de\_la\_modalidad\_de\_seleccion\_de\_minima\_cuantia.pdf). [↑](#footnote-ref-10)
10. Ley 1150 de 2007: «Artículo 2 […] 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 constituyen para todos los efectos el contrato celebrado, con base en lo cual se efectuará el respectivo registro presupuestal.

    »Parágrafo 1°. Las particularidades del procedimiento aquí previsto, así como la posibilidad que tengan las entidades de realizar estas adquisiciones en 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.

    »Parágrafo 2°. 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, ni en el artículo 12 de la Ley 1150 de 2007». [↑](#footnote-ref-11)
11. Decreto 1082 de 2015: «Artículo 2.2.1.2.1.5.2. Procedimiento para la contratación de mínima cuantía. Las siguientes reglas son aplicables a la contratación cuyo valor no excede del 10% de la menor cuantía de la Entidad Estatal, independientemente de su objeto:

    »1. La Entidad Estatal debe señalar en la invitación a participar en procesos de mínima cuantía la información a la que se refieren los numerales 2, 3 y 4 del artículo anterior, y la forma como el interesado debe acreditar su capacidad jurídica y la experiencia mínima, si se exige esta última, y el cumplimiento de las condiciones técnicas exigidas.

    »2. La Entidad Estatal puede exigir una capacidad financiera mínima cuando no hace el pago contra entrega a satisfacción de los bienes, obras o servicios. Si la Entidad Estatal exige capacidad financiera debe indicar cómo hará la verificación correspondiente.

    »3. La invitación se hará por un término no inferior a un (1) día hábil. Si los interesados formulan observaciones o comentarios a la invitación, estos serán contestados por la Entidad Estatal antes del vencimiento del plazo para presentar ofertas.

    »4. La Entidad Estatal debe revisar las ofertas económicas y verificar que la de menor precio cumple con las condiciones de la invitación. Si esta no cumple con las condiciones de la invitación, la Entidad Estatal debe verificar el cumplimento de los requisitos de la invitación de la oferta con el segundo mejor precio, y así sucesivamente.

    »5. La Entidad Estatal debe publicar el informe de evaluación durante un (1) día hábil.

    »6. La Entidad Estatal debe aceptar la oferta de menor precio, siempre que cumpla con las condiciones establecidas en la invitación a participar en procesos de mínima cuantía. En la aceptación de la oferta, la Entidad Estatal debe informar al contratista el nombre del supervisor del contrato.

    »7. En caso de empate, la Entidad Estatal aceptará la oferta que haya sido presentada primero en el tiempo.

    »8. La oferta y su aceptación constituyen el contrato». [↑](#footnote-ref-12)
12. Agencia Nacional de Contratación Pública ―Colombia Compra Eficiente. Manual de la Modalidad de Selección de Mínima Cuantía M-MSMC-03. Disponible en: <https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documents/manual_de_la_modalidad_de_seleccion_de_minima_cuantia.pdf> [↑](#footnote-ref-13)
13. Real Academia Española de la Lengua. Diccionario de la Lengua Española. Edición Tricentenario. Disponible en: <https://dle.rae.es/h%C3%A1bil> [↑](#footnote-ref-14)
14. MARÍN CORTÉS, Fabián G. Derecho de petición y procedimiento administrativo. 1a ed. Medellín: Librería Jurídica Sánchez R Ltda y Centro de Estudios de Derecho Administrativo, 2017. p. 417. [↑](#footnote-ref-15)
15. Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 12 de abril de 1978. C.P. Carlos Portocarrero Mutis. Exp. 355. [↑](#footnote-ref-16)
16. Consejo de Estado. Sección Cuarta. Auto del 26 de febrero de 1983. [↑](#footnote-ref-17)
17. MARÍN CORTÉS, Fabián G. Derecho de petición y procedimiento administrativo. 1a ed. Medellín: Librería Jurídica Sánchez R Ltda y Centro de Estudios de Derecho Administrativo, 2017. p. 417. [↑](#footnote-ref-18)
18. *Ibídem.* [↑](#footnote-ref-19)
19. Ley 1437 de 2011: «Artículo 7°. Deberes de las autoridades en la atención al público. Las autoridades tendrán, frente a las personas que ante ellas acudan y en relación con los asuntos que tramiten, los siguientes deberes:

    […]

    »2. Garantizar atención personal al público, como mínimo durante cuarenta (40) horas a la semana, las cuales se distribuirán en horarios que satisfagan las necesidades del servicio […]». [↑](#footnote-ref-20)
20. «Artículo 2.2.1.1.2.1.3. Pliegos de condiciones. Los pliegos de condiciones deben contener por lo menos la siguiente información:

    […]

    5. Las reglas aplicables a la presentación de las ofertas, su evaluación y a la adjudicación del contrato.

    […]

    14. El Cronograma». [↑](#footnote-ref-21)
21. Decreto 1082 de 2015 «Artículo 2.2.1.1.2.2.1. Modificación de los pliegos de condiciones. La Entidad Estatal puede modificar los pliegos de condiciones a través de Adendas expedidas antes del vencimiento del plazo para presentar ofertas.

    »La Entidad Estatal puede expedir Adendas para modificar el Cronograma una vez vencido el término para la presentación de las ofertas y antes de la adjudicación del contrato.

    »La Entidad Estatal debe publicar las Adendas en los días hábiles, entre las 7:00 a. m. y las 7:00 p. m., a más tardar el día hábil anterior al vencimiento del plazo para presentar ofertas a la hora fijada para tal presentación, salvo en la licitación pública pues de conformidad con la ley la publicación debe hacerse con tres (3) días de anticipación». [↑](#footnote-ref-22)