



Santiago de Cali, 17 de junio de 2026

Doctora
FRANCIA HELENA OBANDO ORTIZ
Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sostenible
Departamento del Valle del Cauca

Asunto: Emisión **concepto jurídico** proceso MC-SADS-001-2026

Cordial saludo,

De acuerdo con su solicitud recibida en la fecha, este despacho emite concepto jurídico respecto del proceso de selección de mínima cuantía MC-SADS-001-2026, cuyo objeto es: "COMPRA DE ELEMENTOS DE PAPELERÍA, IMPLEMENTOS DE OFICINA, ARTÍCULOS DE ASEO Y CAFETERÍA, PARA CUMPLIR CON LA OPERATIVIDAD Y FUNCIONAMIENTO DE LOS PROCESOS CON LOS QUE CUENTA LA SECRETARÍA DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE, VIGENCIA 2026."

1. CONDICIONES BÁSICAS DEL PROCESO CONTRACTUAL

1.1. VALOR ESTIMADO DEL CONTRATO

El presupuesto oficial del proceso corresponde a la suma de VEINTE MILLONES CIENTO SESENTA Y OCHO MIL PESOS M/CTE (**\$20.168.000**), valor que incluye IVA, tasas, contribuciones y demás costos directos e indirectos. El proceso cuenta con Certificado de Disponibilidad Presupuestal No. 3700003416 del 10/04/2026.

1.2. FORMA DE PAGO

El Departamento del Valle del Cauca – Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sostenible realizará **un único pago** al contratista, sin efectuar cancelaciones directas a terceros, previa presentación y trámite de la cuenta de cobro, una vez se verifique la entrega total de los elementos de papelería, implementos de oficina, artículos de aseo y cafetería, y se cuente con el informe y acta de recibo a satisfacción suscritos por el supervisor del contrato.



El contratista se obliga a entregar a la entidad los elementos de papelería, implementos de oficina, artículos de aseo y cafetería, mediante una sola entrega durante el plazo de ejecución contractual de treinta (30) días calendario.

Se adopta esta forma de pago y entrega en aplicación del principio de planeación, previa verificación de la naturaleza de la compraventa y del comportamiento del consumo de la Secretaría. Con base en el consumo histórico y en las necesidades operativas de la vigencia, **la entidad determinó cantidades específicas** para los elementos de papelería, implementos de oficina, artículos de aseo y cafetería, por lo que no se configura un consumo indeterminado que justifique la modalidad de monto agotable.

En ese sentido, el proceso se estructura como un contrato de compraventa con cantidades definidas y una única entrega dentro del plazo de ejecución, permitiendo a la supervisión verificar de manera objetiva el cumplimiento contractual y garantizando eficiencia en el control del gasto público. Esta forma de pago resulta acorde con los principios de economía, responsabilidad y planeación de la contratación estatal, evitando saldos no ejecutados, liquidaciones complejas y riesgos asociados a la indeterminación del consumo en un proceso de mínima cuantía.

Para tal efecto, el supervisor del contrato por parte de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sostenible, previa verificación del cumplimiento de la entrega total de los bienes y de las obligaciones contractuales, diligenciará y suscribirá el acta de recibo a satisfacción como constancia de cumplimiento.

Los pagos estarán sujetos a las apropiaciones presupuestales disponibles y al Programa Anual Mensualizado de Caja – PAC, aplicándose además los impuestos, tasas y contribuciones de orden nacional, departamental y municipal, incluidas las estampillas y retenciones correspondientes. No se aceptarán propuestas con formas de pago distintas a las establecidas y las cuentas de cobro deberán presentarse con sus soportes en medio físico y digital.

El detalle completo de las condiciones y requisitos de pago se encuentra definido en los estudios previos y en la invitación pública, a los cuales deberá ajustarse el contratista seleccionado; en todo caso, en dichos documentos se dejan claramente establecidas las exigencias para la realización de los pagos.

1.3. PLAZO

El plazo de ejecución del contrato será de treinta **(30) días calendario**, contados a partir del cumplimiento de los requisitos de perfeccionamiento y ejecución previstos en



el artículo 41 de la Ley 80 de 1993 y el artículo 23 de la Ley 1150 de 2007, previa aprobación de inicio en la plataforma transaccional SECOP II, sin exceder el 31 de diciembre de 2026, periodo dentro del cual deberá cumplirse cabalmente el objeto contratado.

Este término resulta razonable y proporcional a las condiciones del proceso, considerando la reducida cuantía del presupuesto y la necesidad permanente de la Secretaría de disponer oportunamente de insumos básicos de funcionamiento como papelería, elementos de aseo y cafetería. Al tratarse de bienes de consumo ordinario indispensables para la operación administrativa, su compra y posterior suministro no puede someterse a tiempos prolongados, pues se afectaría la continuidad del servicio público. En consecuencia, el plazo fijado permite un abastecimiento ágil, una adecuada rotación del gasto acorde con la mínima cuantía y se ajusta a los principios de economía, eficacia y celeridad de la función administrativa dentro de la presente vigencia fiscal.

1.4. JUSTIFICACIÓN DE LAS CONDICIONES BASICAS

Las condiciones técnicas de ejecución descritas *-entrega única, pago único contra recibo final a satisfacción y plazo corto de ejecución-* corresponden a una compraventa para suministro de elementos de oficina de características uniformes y de consumo ordinario, previamente cuantificado por la entidad. Dichas condiciones evidencian que no se trata de una prestación sucesiva ni de un consumo indeterminado, sino de la adquisición de bienes definidos y verificables, lo cual resulta compatible con la estructura procedimental de la modalidad de mínima cuantía, en tanto permite una verificación objetiva del cumplimiento contractual y un control inmediato del gasto público.

En consecuencia, la forma de pago, el plazo y la modalidad de entrega no solo obedecen al principio de planeación, sino que guardan coherencia con la modalidad de selección adoptada, reforzando su procedencia jurídica y funcional.

2. FUNDAMENTOS JURÍDICOS QUE SOPORTAN EL PROCESO

La Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sostenible cuenta con la debida delegación otorgada por el Decreto 1.22-0073 del 12 de enero de 2024, *"Por medio del cual se efectúan unas delegaciones en materia contractual y se disponen medidas para ejercer el control y vigilancia en la actividad contractual de la administración departamental"* modificado por el Decreto 1.22-0108 del 22 de enero de 2024. Se han tenido en cuenta los siguientes documentos que contienen el expediente del proceso:



- Estudios Previos
- Análisis del Sector Económico
- Matriz de riesgos
- Invitación Pública con sus anexos

La presente contratación está incluida en el Plan Anual de Adquisiciones de acuerdo con el artículo 2.2.1.1.1.4.1 Decreto 1082 de 2015.

2.1. MARCO CONSTITUCIONAL DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA

La contratación estatal constituye una manifestación de la función administrativa y se rige por los principios del artículo 209 de la Constitución Política: igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad.

El artículo 2 superior impone a la administración la obligación de satisfacer el interés general y garantizar la prestación eficiente de los servicios públicos, lo cual se materializa a través de la actividad contractual.

Por su parte, el artículo 24 de la Ley 80 de 1993 establece el principio de selección objetiva, señalando que la escogencia del contratista debe efectuarse mediante procedimientos previamente definidos por la ley, excluyendo la discrecionalidad administrativa en la elección de la modalidad de selección.

2.2. CLASE DE CONTRATO A CELEBRAR

En virtud del Núm. 7 del art. 2.2.1.2.1.5.2 del decreto 1082 de 2015 la oferta y carta de aceptación constituyen el contrato, el cual es asimilado a un **contrato de compraventa** sujeto al estatuto de contratación estatal y las demás normas que lo complementen o modifiquen, en especial al Núm. 5 del art. 2 de la ley 1150 de 2007, a los arts. 2.2.1.2.1.5.1, 2.2.1.2.1.5.2, 2.2.1.2.1.5.4 del decreto 1082 de 2015, así como otras normas vigentes y concordantes sobre la materia, Código Civil y Código de Comercio.

2.3. MODALIDAD DE SELECCIÓN

Regla jurídica aplicable: La modalidad se estructura conforme a la naturaleza del estudio previo dentro del sistema de compras públicas, prevista en el artículo 2.2.1.1.2.1.1 del Decreto 1082 de 2015, el cual exige a la entidad estatal justificar la modalidad de selección aplicable. Tratándose de la modalidad de mínima cuantía, el



artículo 30 de la Ley 2069 de 2020 —que modificó el numeral 5 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007— estableció que la contratación cuyo valor no exceda el diez por ciento (10%) de la menor cuantía de la entidad estatal deberá adelantarse mediante esta modalidad, independientemente de su objeto.

La norma establece una regla objetiva y automática: configurado el supuesto de cuantía surge la modalidad correspondiente sin margen de apreciación administrativa. La administración no elige la modalidad; la aplica.

Verificación del supuesto fáctico: En aplicación de este criterio, la verificación normativa se realiza frente al caso concreto, en el cual el presupuesto oficial estimado asciende a VEINTE MILLONES CIENTO SESENTA Y OCHO MIL PESOS M/CTE (\$20.168.000), valor que no supera el diez por ciento (10%) de la menor cuantía fijada para la Secretaria de Ambiente y Desarrollo Sostenible, configurándose de manera objetiva el supuesto legal que impone la modalidad de mínima cuantía.

En consecuencia, no existe jurídicamente otra modalidad de selección procedente, toda vez que la ley no habilita margen de apreciación distinto al determinado por el factor cuantitativo.

Consecuencia jurídica: Así, la aplicación de la modalidad de mínima cuantía se determina exclusivamente por el elemento objetivo de la cuantía del proceso, mientras que sus particularidades procedimentales se encuentran reglamentadas en los artículos 2.2.1.2.1.5.1 a 2.2.1.2.1.5.5 del Decreto 1082 de 2015, modificados por el Decreto 1860 de 2021.

En consecuencia, esta oficina asesora jurídica se limita a acreditar la procedencia normativa de la modalidad y las formas de ejecución previstas por el ordenamiento jurídico, garantizando una motivación clara, suficiente y verificable conforme al artículo 41 de la Ley 80 de 1993 y a los principios de la función administrativa.

Adecuación funcional del procedimiento: Adicionalmente, la naturaleza del objeto contractual —*Compraventa para suministro de papelería, elementos de aseo y cafetería necesarios para el funcionamiento administrativo*— corresponde a bienes de características técnicas uniformes y de uso común, cuya adquisición exige disponibilidad inmediata para garantizar la continuidad del servicio público.

Esta condición material refuerza la proporcionalidad del procedimiento, pues acudir a una modalidad más compleja generaría cargas administrativas innecesarias, mayores tiempos de trámite y una ineficiencia en la ejecución del gasto frente a un contrato de bajo valor económico. Así, la modalidad de mínima cuantía no solo resulta



jurídicamente obligatoria por la cuantía del proceso, sino también adecuada desde el punto de vista funcional, al permitir una contratación ágil, pública y verificable que asegura el abastecimiento oportuno de insumos esenciales, materializando los principios de economía, eficacia y celeridad de la función administrativa sin afectar la transparencia ni la selección objetiva.

2.4. RELACIÓN CON INSTRUMENTOS DE AGREGACIÓN DE DEMANDA Y ACUERDO MARCO DE PRECIOS

La existencia de bienes de características uniformes o acuerdos marco vigentes no modifica la modalidad aplicable cuando se configura el supuesto de cuantía. La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente ha señalado que, en estos eventos, la mínima cuantía opera como regla especial determinada por el valor del contrato. Por tanto, no existe concurrencia entre acuerdo marco de precios y mínima cuantía: la cuantía prevalece como criterio definitorio. En consecuencia, no procede acudir al Acuerdo Marco de Precios.

2.5. NATURALEZA JURÍDICA DE LA MÍNIMA CUANTÍA

La mínima cuantía es una modalidad especial de selección caracterizada por:

- Criterio objetivo basado exclusivamente en el valor
- Procedimiento simplificado
- Perfeccionamiento del contrato mediante aceptación de la oferta
- Ausencia de formalidades plenas

El artículo 41 de la Ley 80 de 1993 prevé que el contrato se perfecciona con la aceptación de la oferta, lo cual explica su diseño simplificado. La jurisprudencia contenciosa administrativa ha reconocido que esta modalidad gira exclusivamente en torno al elemento cuantía, excluyendo cualquier consideración relativa al objeto contractual, de modo que la administración no decide discrecionalmente, sino que aplica un mandato legal.

2.6. TIPO DE CONTRATO (Naturaleza jurídica del contrato)

De conformidad con el numeral 7 del artículo 2.2.1.2.1.5.2 del Decreto 1082 de 2015, la oferta y la carta de aceptación constituyen el contrato. Para efectos de determinar su naturaleza jurídica, resulta necesario establecer si corresponde a una **compraventa** o a un **contrato de suministro**.



La **compraventa**, definida en el artículo 905 del Código de Comercio, se caracteriza porque la obligación principal del contratista se agota con la transferencia de la propiedad de un bien a cambio de un precio cierto, mediante una prestación única, ya sea en un solo acto o en un número determinado y previamente individualizado de entregas. Es, por tanto, una prestación completa desde su origen, aun cuando la entrega pueda fraccionarse logísticamente, siempre que corresponda a un pedido plenamente determinado desde el inicio.

Por su parte, el **contrato de suministro**, regulado en el artículo 968 del Código de Comercio, implica prestaciones sucesivas o periódicas en el tiempo. En este tipo contractual, la obligación permanece vigente durante todo el plazo de ejecución, realizándose, de ser necesario, entregas parciales conforme a la necesidad operativa de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sostenible, entidad contratante, sin que se prevea que la prestación deba agotarse necesariamente en una única entrega material.

En el presente proceso contractual, las cantidades de papelería, implementos de oficina y artículos de aseo y cafetería se encuentran previamente definidas y cuantificadas; asimismo, se prevé **una única entrega** durante el plazo contractual. En consecuencia, se considera que el objeto está determinado desde el inicio y que la ejecución de la obligación se pacta en una sola entrega, y no en entregas sucesivas, así como en un único pago contra la entrega de los productos o bienes a adquirir.

La determinación previa de las cantidades convierte el negocio en una **compraventa**, *dado que la obligación se cumple en un solo momento dentro de la vigencia o plazo contractual*. Lo anterior, aun cuando, conforme a la jurisprudencia del Consejo de Estado, la naturaleza del contrato no depende de su denominación, del pago pactado o de la cuantificación del objeto, sino del contenido obligacional y de la forma de ejecución de las prestaciones (Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 3 de diciembre de 2015, Rad. 25000-23-26-000-1999-02089-01 (37364)).

En consecuencia, en este proceso la prestación no adquiere una forma de tracto sucesivo ni depende de la operación administrativa, razón por la cual el contrato no se asimila a un contrato de suministro, sino a uno de **compraventa**, dado que la obligación se agota con una entrega única previamente determinada, sin que sea necesario ejecutarse de forma continua en varias entregas durante la vigencia o plazo contractual.



2.7. EVOLUCIÓN NORMATIVA Y ALCANCE ACTUAL DEL CONTRATO DE MÍNIMA CUANTÍA

La modalidad de mínima cuantía fue introducida en el ordenamiento jurídico por el artículo 94 de la Ley 1474 de 2011 como un procedimiento simplificado orientado a la contratación de bajo valor, estructurado exclusivamente en función de la cuantía del proceso y caracterizado por su celeridad y ausencia de formalidades plenas.

Posteriormente, el artículo 30 de la Ley 2069 de 2020 modificó el numeral 5 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 y redefinió el alcance de la modalidad, manteniendo su estructura básica, pero introduciendo la remisión expresa al reglamento para determinar las particularidades del procedimiento y habilitar la participación diferenciada de actores económicos específicos, especialmente MiPymes y grandes almacenes. En desarrollo de dicha habilitación, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 1860 de 2021, mediante el cual se modificaron los artículos 2.2.1.2.1.5.1 a 2.2.1.2.1.5.5 del Decreto 1082 de 2015, posteriormente ajustados por el Decreto 142 de 2023.

2.8. APLICACIÓN AL PRESENTE PROCESO DE SELECCIÓN

El presupuesto oficial del proceso asciende a VEINTE MILLONES CIENTO SESENTA Y OCHO MIL PESOS M/CTE (\$20.168.000), valor que no supera el diez por ciento (10%) de la menor cuantía de la entidad. En consecuencia:

- la modalidad está legalmente predeterminada
- no existe discrecionalidad administrativa
- no procede acudir al Acuerdo Marco de Precios
- debe adelantarse la mínima cuantía

2.9. MATRIZ DE RIESGO

Por último, se revisó La matriz de riesgos la cual se constituye en el instrumento mediante el cual la entidad identifica, analiza y asigna los riesgos previsibles del proceso contractual, determinando su probabilidad, impacto y responsable de administración, con el propósito de garantizar el adecuado cumplimiento del objeto contractual y la correcta ejecución de los recursos públicos, conforme a los lineamientos de Colombia Compra Eficiente.

En este sentido, una vez analizada la matriz de riesgos, se evidencia que el proceso contractual contempla la identificación y distribución adecuada de los riesgos asociados a su ejecución, permitiendo prever eventuales contingencias y establecer medidas de



manejo acordes con la naturaleza del contrato, lo cual respalda la validez y viabilidad del proceso desde el punto de vista de la planeación contractual. Así mismo, se constató que la presente contratación se encuentra incluida en el Plan Anual de Adquisiciones, conforme al artículo 2.2.1.1.1.4.1 del Decreto 1082 de 2015.

CONCEPTO FINAL

De conformidad con el artículo 30 de la Ley 2069 de 2020, el Decreto 1082 de 2015 modificado por el Decreto 1860 de 2021 y ajustado por el Decreto 142 de 2023, y una vez verificados el valor del proceso, la naturaleza del objeto contractual, la estructura de ejecución, la distribución de riesgos y la planeación contractual evidenciada en los documentos del proceso, se configura el supuesto objetivo que determina la aplicación de la modalidad de mínima cuantía.

En tal sentido, la modalidad no corresponde a una elección discrecional de la entidad sino a una consecuencia jurídica derivada del factor cuantía, la cual resulta además coherente con las condiciones técnicas del contrato *-bienes de características uniformes, cantidades definidas, entrega única verificable y pago único contra recibo final-* permitiendo la verificación objetiva del cumplimiento y el control del gasto público.

Así mismo, se verificó que el expediente contractual contiene un cuadro de necesidades debidamente ajustado a los requerimientos de la entidad y que la invitación pública, junto con sus correspondientes anexos, guarda coherencia con los estudios previos que soportan la estructuración del proceso. De igual manera, reposan los documentos y conceptos necesarios para su trámite, incluyendo el Certificado de Disponibilidad Presupuestal y las comunicaciones de control contractual ante la Secretaría General, entre ellas la autorización de inicio del proceso de mínima cuantía de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sostenible, emitida conforme al Decreto No. 1.22-0073 del 12 de enero de 2024, Capítulo II – Vigilancia y Control, artículo 5 – Autorizaciones.

Igualmente, dentro del expediente contractual se encuentran desarrollados y debidamente sustentados, en armonía con la modalidad adoptada, los estudios previos, el análisis del sector, la matriz de riesgos y la inclusión en el Plan Anual de Adquisiciones, evidenciándose el cumplimiento del principio de planeación.

Por lo anterior, no resulta procedente acudir a una modalidad distinta ni a instrumentos de agregación de demanda, toda vez que la cuantía prevalece como criterio definitorio y la estructura del contrato corresponde a una compraventa de ejecución simple y verificable.



En consecuencia, la Invitación Pública No. MC-SADS-001-2026, una vez sean suscritos todos los documentos del proceso contractual por la ordenadora del gasto y los demás integrantes del comité estructurador, y se cuente con las aprobaciones correspondientes, resulta jurídicamente procedente para su publicación en la plataforma SECOP II, al encontrarse debidamente motivada desde los puntos de vista jurídico, técnico, financiero y funcional.

El presente concepto se emite en los términos del artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, sustituido por el artículo 1° de la Ley 1755 de 2015, constituyendo un criterio jurídico orientador para la toma de decisiones administrativas dentro del proceso contractual. En consecuencia, si bien no tiene carácter obligatorio, se fundamenta en el análisis normativo y documental del expediente, sirviendo como soporte de la motivación jurídica de la actuación administrativa.

Atentamente,

JHONNY ROLANDO VERGEL TORRADO
Subdirector Técnico Jurídico
Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sostenible
Departamento del Valle del Cauca

Proyectó: María Camila Quintero Wberth – Abogada Contratista Subdirección Técnica de Jurídica – SADS
Revisó y Aprobó: Jhonny Rolando Vergel Torrado – Subdirección Técnica Jurídica SADS