

PLAN ANUAL DE ADQUISICIONES – Plan de acción / PLAN ANUAL DE ADQUISICIONES – Publicidad – Entidades estatales obligadas

El artículo 74 de la Ley 1474 establece, que “*todas las entidades del Estado*” deben publicar, a más tardar el 31 de enero de cada año, en su respectiva página web, el plan de acción, en el cual se incluye el plan general de compras. En tal sentido, este plan general de compras para el ordenamiento vigente corresponde con el concepto de Plan Anual de Adquisiciones como lo establece el artículo 2.2.1.1.1.3.1. del Decreto 1082 de 2015. Para continuar con las normas generales sobre la publicidad del plan de compras, debe analizarse la Ley 1712 de 2014 “Por medio del cual se crea la ley de transparencia y del derecho de acceso a la información pública nacional”. Al respecto, el artículo 9, literal e) de la precitada Ley, prescribe que todo sujeto obligado deberá publicar, en los sistemas de información del Estado o herramientas que lo sustituyan, su respectivo plan de compras anual. Para determinar los sujetos obligados a publicarlo es necesario remitirse al artículo 5 de la Ley 1712 de 2014.

PLAN ANUAL DE ADQUISICIONES – Publicidad – Entidades de régimen especial

[E]sta Agencia ha aclarado, en relación con el Plan Anual de Adquisiciones, que se encuentran obligadas todas las entidades del Estado sin importar la rama a la cual pertenecen, o si se trata de entidades descentralizadas territorialmente o por servicios. También están incluidos todos los órganos con competencia para contratar, como los concejos municipales. Adicionalmente, esta también ha aclarado que son sujetos obligados las empresas públicas, las empresas del Estado y las sociedades en las que el Estado tenga participación, sin que importe su monto. Esta obligación de origen legal tiene desarrollo reglamentario en el artículo 2.1.1.2.1.10 del Decreto 1081 de 2015[...] El artículo citado dispone que los sujetos obligados que contraten con cargo a recursos públicos tienen la obligación de publicar el Plan Anual de Adquisiciones en el SECOP. Los sujetos que no contratan con cargo a recursos públicos no están obligados a publicarlo, mientras que aquellos que contratan tanto con cargo a recursos públicos como recursos que no tienen esta naturaleza, solamente están obligados a publicar el Plan Anual de Adquisiciones para los recursos de carácter público que se ejecutarán durante la vigencia fiscal.

PLAN ANUAL DE ADQUISICIONES – Contenido

El artículo 2.2.1.1.1.4.1. del Decreto 1082 de 2015 establece el deber de elaborar el plan anual de adquisiciones, que debe contener un listado de lo que la entidad adquirirá durante el año, para satisfacer sus necesidades de bienes, obras o servicios, y debe tener la información desagregada, principalmente en los siguientes aspectos: i) identificación con el clasificador de bienes y servicios, ii) valor estimado del contrato, iii) tipo de recursos, iv) modalidad de selección y v) fecha de inicio del proceso contractual. Con relación a la configuración de dicho listado, en primer lugar, es necesario resaltar que el objetivo del Plan Anual de Adquisiciones es indicar los bienes, obras y servicios que la entidad pretende adquirir, sin consideración a la forma en que estos se obtendrán, pues es el criterio de



FORMATO PQRSD

Código: CCE-REC-FM-13

Versión: 01 DEL 15 DE JUNIO DE 2023

necesidad de aquellos el que fundamenta la inclusión o no en la lista del plan y no el carácter pecuniario de este ni su modalidad de contratación. Por tanto, bastará con que la entidad identifique la necesidad contractual para que deba incluirlo en el listado.

PLAN ANUAL DE ADQUISICIONES – Elaboración – Competencia – Encargados

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente– puso a disposición de los interesados del Sistema de Compra Pública la Guía para elaborar el Plan Anual de Adquisiciones, donde se establece una lista de verificación para elaborarlo o actualizarlo, que contiene los pasos para ayudar a la entidad a cumplir las etapas que se deben agotar para obtener este documento, que es una herramienta de planeación. El primer paso es la preparación del equipo. Allí es necesario que la entidad defina el funcionario encargado del plan anual de adquisiciones, el equipo de apoyo y el cronograma para elaborar y actualizar el documento. De esta manera, el funcionario encargado será responsable de obtener la información, diligenciar, solicitar aprobación, publicar, revisar y actualizar el Plan Anual de Adquisiciones. Por otro lado, la guía para elaborar el plan anual de adquisiciones señala como responsabilidad del funcionario encargado solicitar aprobación, es decir que él y su equipo no son quienes adoptan el documento. Por otro lado, la Ley 152 de 1994, Ley Orgánica de Planeación, regula el “plan de acción”, en el artículo 26, el cual incluye al “plan anual de adquisiciones”, de acuerdo con el artículo 74 de la Ley 1474 de 2011 y con las definiciones del Decreto 1082 de 2015 ya citadas. Sin embargo, a pesar de que la Ley Orgánica de Planeación impone a los organismos públicos de todos los órdenes la obligación de preparar el “plan de acción”, basado en el plan nacional de desarrollo aprobado, no identifica al funcionario u organismo, al interior de la entidad estatal, que debe cumplir con esto. Por tanto, es necesario que en cada caso se verifiquen las competencias de los órganos internos de cada entidad, para definir quién adopta o aprueba el documento, y así mismo quién lo estructura, administra y consolida.

PLAN ANUAL DE ADQUISICIONES – Naturaleza jurídica – Acto administrativo

[E]l plan anual de adquisiciones se expide mediante un acto administrativo, con independencia de que adopte el nombre de decreto, resolución, acuerdo, o ninguno de ellos, pues lo determinante es el cumplimiento los requisitos que determinan su naturaleza; razón por la cual, una vez concurren sus elementos de existencia, la validez depende de la competencia de funcionario, la ausencia de desviación de poder, el acatamiento del debido proceso, la licitud del objeto, entre otras. Por el mismo motivo, tampoco importa que plan anual de adquisiciones se expida y se publique por medios físicos o electrónicos, especialmente, cuando el artículo 3 de la Ley 1150 de 2007 permite que se utilicen estos últimos. Sin embargo, también es necesario precisar si el plan anual de adquisiciones es un acto administrativo de trámite o definitivo, por un lado, y si es general o particular, por otro[...]. [A]lgunos podrían considerar que el plan anual es un acto administrativo de trámite en la medida en que la ejecución del objeto supone la celebración del contrato. No obstante, la Subdirección no comparte esta idea, porque el documento es un instrumento



Departamento Nacional
de Planeación - DNP

Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente
Tel. [601]7956600 • Carrera 7 No. 26 - 20 Piso 17 • Bogotá - Colombia



WWW.COLOMBIACOMPRA.GOV.CO

FORMATO PQRSD

Código: CCE-REC-FM-13

Versión: 01 DEL 15 DE JUNIO DE 2023

de planeación con un valor jurídico propio, al margen de los procesos de selección. En efecto, salvo la mínima cuantía, inician con la publicación conjunta del aviso de convocatoria, el proyecto de pliego, el estudio del sector y los estudios previos. Aunque la entidad no está obligada a expedir el acto de apertura, pese a publicar el proyecto de pliegos de condiciones definitivos, se observa que el plan anual –si bien guarda relación con los futuros contratos– es un acto jurídico independiente, máxime cuando el antecitado artículo 2.2.1.1.1.4.4 del Decreto 1082 de 2015 permite su actualización. En esta medida, pese a que es un documento programático, tiene carácter definitivo por tratarse de una actuación administrativa independiente de los procesos de selección que se fundamenten en él. Por otra parte, este acto contiene decisiones impersonales para quienes aspiren a contratar, por lo que se trata de un acto general. El carácter general o particular de un acto administrativo no depende del objeto sino de la indeterminación de los destinatarios.

PLAN ANUAL DE ADQUISICIONES – Carácter estimativo

[E]l plan anual de adquisiciones es un instrumento de planificación y orientación de la contratación de las entidades públicas, establecido para identificar las necesidades de contratación, en el que se incluyen, de manera estimativa, los bienes, obras y servicios que la Administración está interesada en adquirir, pero que de ninguna manera restringe las decisiones en la contratación, que habrán de adoptarse dentro de la anualidad respectiva. Lo anterior, explica por qué no tiene que existir necesariamente identidad entre el valor del contrato previsto en el plan y el de cada procedimiento de contratación, porque la norma señaló que el valor del contrato, señalado en el plan, es “estimado”. La misma conclusión aplica para todas las modalidades de contratación que deberán ser incluidas en el Plan Anual de Adquisiciones, porque la norma señala que deben incluirse todas las necesidades de contratación, sin importar que generen o no erogación, la fecha aproximada en que se iniciará el proceso de contratación y, en general, para todo el contenido del plan. Incluso, por esta misma razón, es innecesaria la identidad entre el valor señalado en el plan y el monto por el cual finalmente se suscribe el contrato, pues lo usual es que luego de realizar el procedimiento de selección, el valor inicial definido de acuerdo con los ofrecimientos realizados por los proponentes será por dicho valor que finalmente se suscriba el contrato.

PLAN ANUAL DE ADQUISICIONES – Vigencia

El artículo 74 de la Ley 1474 de 2011 señala que las entidades deben publicar el plan de acción “para el año siguiente” a más tardar a 31 de enero de cada año. Como se ha explicado, el concepto de plan de acción incluye el plan general de compras y este, a su vez, equivale al Plan Anual de Adquisiciones. La norma citada establece un plazo máximo para la publicación del Plan Anual de Adquisiciones, pero no un término para su vigencia. Sin embargo, esta disposición puede entenderse de dos maneras diferentes. La primera interpretación posible es que el Plan Anual de Adquisiciones debe incluir las compras desde el día de su publicación y hasta la publicación del siguiente plan. Con ello, si se publica el día 31 de enero, la fecha límite establecida por la Ley, “el año siguiente”, iría hasta el 31 de enero del año siguiente. Esta interpretación concuerda con el inciso segundo del artículo 67 del Código Civil según el cual: “El primero y último día de un plazo de meses o años deberán tener un mismo número en los respectivos meses. El plazo de un mes podrá ser, por



Departamento Nacional
de Planeación - DNP

Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente
Tel. [601]7956600 • Carrera 7 No. 26 - 20 Piso 17 • Bogotá - Colombia



WWW.COLOMBIACOMPRA.GOV.CO

FORMATO PQRSD

Código: CCE-REC-FM-13

Versión: 01 DEL 15 DE JUNIO DE 2023

consiguiente, de 28, 29, 30 o 31 días, y el plazo de un año de 365 o 366 días, según los casos". En esta medida, la vigencia terminaría el 31 de enero del año siguiente.

La segunda interpretación posible es que el Plan Anual de Adquisiciones está vigente desde el día de su publicación y hasta la finalización del año en curso, esto es hasta el 31 de diciembre. Esta interpretación se soporta en el artículo 2.2.1.1.4.1. del Decreto 1082 de 2015 que señala que el plan debe contener los bienes, obras y servicios que las entidades "pretenden adquirir durante el año". En este contexto el vocablo "durante el año" no sería un plazo de un año contado a partir de la publicación, sino un límite para su vigencia: la finalización del año en curso. En ese orden de ideas, si se publicara el plan en la fecha límite para cumplir la obligación legal, ese documento tendría vigencia desde el 31 de enero al 31 de diciembre del mismo año. Para la Subdirección, al igual que se sostuvo en el Concepto Unificado CU-348 del 3 de julio de 2020, la segunda interpretación del artículo 74 de la Ley 1474 de 2011 es la que mejor se adecúa al espíritu de las normas y se armoniza con el contenido del plan anual de adquisiciones. En este punto, vale la pena recordar que en el plan se debe indicar "[...] el tipo de recursos con cargo a los cuales la Entidad Estatal pagará" los bienes, obras o servicios a contratar. Habida consideración del principio de anualidad del presupuesto resulta más lógico entender que se debe incluir "[...] la lista de bienes, obras y servicios" que se pretenden adquirir hasta el 31 de diciembre. De lo contrario, se exigiría a la entidad incluir en el plan contratos que se harán con cargo a recursos de un presupuesto que aún no existe. Dicho lo anterior, es posible concluir que el plan anual de adquisiciones está vigente desde el día de su publicación y hasta el 31 de diciembre del año correspondiente y, por lo tanto, el plan debe contener la lista de todos los bienes, obras y servicios que se pretenden adquirir durante ese periodo.

PLAN ANUAL DE ADQUISICIONES – Publicación no es presupuesto de contratar – No es requisito para celebrar contratos

Al revisar lo dispuesto en el artículo 74 de la Ley 1474 de 2011 no se advierte que se planté la publicación del Plan Anual de Adquisiciones, como un presupuesto indispensable para iniciar la gestión contractual, ni como un requisito previo para adelantar un Proceso de Contratación. Dicha norma tampoco modifica ni adiciona disposiciones como los artículos 39, 40 y 41 de la Ley 80 de 1993, que regulan de manera general los requisitos de forma, contenido, perfeccionamiento y ejecución de los contratos estatales, por lo que, si bien su publicación en el plazo fijado por la norma no deja ser un deber funcional del servidor público encargado de su expedición –en los términos del artículo 38, numeral 1 de la Ley 1952 de 2019–, es claro que no se trata de una actuación que condicione el inicio de la gestión contractual, ni la validez de los contratos estatales.

Conforme a lo anterior, si bien el Plan Anual de Adquisiciones es un instrumento de planeación, no es el único documento a través del cual se materializa la planeación en un proceso de contratación, el cual también debe atender a los demás instrumentos generales de planeación que obligan a la entidad contratante –v.g. planes de desarrollo nacionales, presupuestos plurianuales, planes territoriales, etc–, además de requerir la expedición de los estudios técnicos, jurídicos y/o financieros necesarios, según el caso, para determinar la conveniencia y la legalidad de la contratación–art. 25 de la Ley 80 de 1993–, los estudios previos y el análisis del sector relativo a la contratación que se pretende



Departamento Nacional
de Planeación - DNP

Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente
Tel. [601]7956600 • Carrera 7 No. 26 - 20 Piso 17 • Bogotá - Colombia



WWW.COLOMBIACOMPRA.GOV.CO

FORMATO PQRSD

Código: CCE-REC-FM-13

Versión: 01 DEL 15 DE JUNIO DE 2023

adelantar –2.2.1.1.2.1.1 y 2.2.1.1.1.6.1 del Decreto 1082 de 2015–. Sin embargo, comoquiera que el artículo 74 de Ley 1474 de 2011 exige que el Plan Anual de Adquisiciones incluya todas las necesidades relativas a la contratación a realizar entre el 1 de enero y el 31 de diciembre, el cumplimiento de este deber para las entidades estatales que hayan celebrado contratos en el mes de enero, exige que estas, al publicar el respectivo plan anual en el plazo descrito por la norma, incluyan en el listado de necesidades los contratos que hayan celebrado para entonces. Para estos efectos, el SECOP II tiene habilitada la opción “asociar” aplicable a “[...] los Procesos de Contratación adelantados antes de la publicación del PAA de cada vigencia” . De esta manera se garantiza que la contratación realizada antes de la publicación del plan se enmarque en el ejercicio de planificación que recoge el instrumento en comento, sin perjuicio del cumplimiento de los demás requisitos legales que imponga la planeación de la respectiva contratación.



Departamento Nacional
de Planeación - **DNP**

Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente
Tel. [601]7956600 • Carrera 7 No. 26 - 20 Piso 17 • Bogotá - Colombia



WWW.COLOMBIACOMPRA.GOV.CO



Bogotá D.C., 16 de enero de 2024

Señor

Peticionario anónimo

Ciudad

Concepto Unificado CU-007 de 2024

Temas: PLAN ANUAL DE ADQUISICIONES – Plan de acción / PLAN ANUAL DE ADQUISICIONES – Publicidad – Entidades estatales obligadas / PLAN ANUAL DE ADQUISICIONES – Publicidad – Entidades de régimen especial / PLAN ANUAL DE ADQUISICIONES – Contenido / PLAN ANUAL DE ADQUISICIONES – Elaboración / PLAN ANUAL DE ADQUISICIONES – Encargados / PLAN ANUAL DE ADQUISICIONES – Carácter estimativo / PLAN ANUAL DE ADQUISICIONES – Recursos de diferentes entidades / PLAN ANUAL DE ADQUISICIONES – Naturaleza jurídica – Acto administrativo / PLAN ANUAL DE ADQUISICIONES – Naturaleza jurídica – Acto administrativo / PLAN ANUAL DE ADQUISICIONES – Vigencia / PLAN ANUAL DE ADQUISICIONES – Publicación no es presupuesto de contratar / PLAN ANUAL DE ADQUISICIONES – No es requisito para celebrar contratos

Radicación: Respuesta a consulta P20240103000073

Estimado señor (a) peticionario(a):

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, así como lo



Departamento Nacional
de Planeación - DNP

Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente
Tel. [601]7956600 • Carrera 7 No. 26 - 20 Piso 17 • Bogotá - Colombia



WWW.COLOMBIACOMPRA.GOV.CO

establecido en la Resolución 1707 de 2018 expedida por esta Entidad, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente responde su consulta del 3 de enero de 2024.

1. Problema planteado

Usted formula la siguiente consulta: *“TENIENDO ENCUESTA QUE HAY UNA ADMINISTRACION ENTRANTE QUE NO CUENTA CON UN PLAN ANUAL DE ADQUISICIONES APROBADO, LA ENTIDAD ENTRANTE PUEDE UTILIZAR EL PLAN ANUAL DE LA VIGENCIA ANTERIOR HASTA EL 31 DE ENERO DEL PRESENTE AÑO, PUES LA NUEVA ADMINISTRACION NECESITA LA ACTIVIDAD CONTRACTUAL ADQUIRIENDO BIENES Y SERVICIOS DE MANERA URGENTE”* [Sic].

2. Consideraciones

En ejercicio de las competencias establecidas en los artículos 3, numeral 5° y 11, numeral 8° del Decreto Ley 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. Es necesario tener en cuenta que esta entidad solo tiene competencia para responder solicitudes sobre la aplicación de normas de carácter general en materia de compras y contratación pública. En ese sentido, resolver casos particulares desborda las atribuciones asignadas por el legislador extraordinario, que no concibió a Colombia Compra Eficiente como una autoridad para solucionar problemas jurídicos particulares de todos los parícipes de la contratación estatal.

La competencia de esta entidad se fija con límites claros, con el objeto de evitar que la Agencia actúe como una instancia de validación de las actuaciones de las entidades sujetas a la Ley 80 de 1993 o de los demás participantes de la contratación pública¹. Esta competencia de

¹ La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente fue creada por el Decreto Ley 4170 de 2011. Su objetivo es servir como ente rector de la política de compras y contratación del Estado. Para



interpretación de normas generales, por definición, no puede extenderse a la resolución de controversias, ni a brindar asesorías sobre casos puntuales. Esto en la medida en que, para resolver una consulta de carácter particular, además de conocer un sinnúmero de detalles de la actuación administrativa, es necesario acceder al expediente y a los documentos del procedimiento contractual donde surge la inquietud. Por lo anterior, previo concepto de sus órganos asesores, la solución de estos temas corresponde a la entidad que adelanta el procedimiento de selección y, en caso de conflicto, a las autoridades judiciales, fiscales y disciplinarias.

Sin perjuicio de lo anterior, la Subdirección –dentro de los límites de sus atribuciones, esto es, haciendo abstracción del caso particular expuesto por el peticionario– resolverá la consulta conforme a las normas generales en materia de contratación estatal. Con este objetivo se analizarán los siguientes temas: i) sujetos obligados a publicar el plan anual de adquisiciones; ii) competencia de Colombia Compra Eficiente en materia de planes anuales de adquisición; iii) contenido del plan anual de adquisiciones; iv) competencia para expedir el plan anual de adquisiciones; v) naturaleza jurídica del plan anual de adquisiciones; vi) carácter estimativo del plan anual de adquisiciones; y vii) vigencia del plan anual de adquisiciones y el alcance de su publicación respecto de la gestión contractual de la entidad estatal.

El marco normativo del Plan Anual de Adquisiciones es un tema que en los últimos años ha suscitado gran interés de los diferentes actores del sistema de compra pública que acuden a la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente como autoridad consultiva. Esto refleja en la resolución de un considerable número de consultas en las que esta Subdirección se ha encargado de estudiar diversas y variadas implicaciones de la expedición del Plan Anual de Adquisiciones, muestra de ello son los conceptos 2201913000003587 del 27 de mayo de

tales fines, como órgano técnico especializado, le corresponde formular políticas públicas y normas y unificar los procesos de contratación estatal, con el fin de lograr una mayor eficiencia, transparencia y optimización de los recursos del Estado. El artículo 3 ibidem señala, de manera precisa, las funciones de Colombia Compra Eficiente. Concretamente, el numeral 5º de este artículo establece que le corresponde a esta entidad: “[a]bsolver consultas sobre la aplicación de normas de carácter general y expedir circulares externas en materia de compras y contratación pública”. Seguidamente, el numeral 8º del artículo 11 ibidem señala que es función de la Subdirección de Gestión Contractual: “[a]bsolver consultas sobre la aplicación de normas de carácter general”.



FORMATO PQRSD

Código: CCE-REC-FM-13

Versión: 01 DEL 15 DE JUNIO DE 2023

2019, 4201913000006571 del 8 de noviembre de 2019, reiterado y desarrollado en los conceptos 4201912000007258 del 4 de diciembre de 2019, C-048 del 13 de enero de 2020, C-106 del 20 de marzo de 2020, C-109 del 25 de marzo de 2020, C-177 del 31 de marzo de 2020, C- 158 del 03 de abril de 2020, C-237 del 27 de abril de 2020, C-266 del 21 de mayo de 2020, C- 329 del 16 de junio de 2020, C-390 del 23 de junio de 2020, C-331 del 25 de junio de 2020, C-428 del 07 de julio de 2020, C-467 del 31 de julio de 2020, C-638 del 14 de octubre de 2020, C-648 del 25 de octubre de 2020 y C-686 del 01 de diciembre de 2020, C-131 de 6 de abril de 2021, C-257 de 3 de junio de 2021, C-258 de 3 de junio de 2021, C-345 de 13 de julio de 2021, C-376 de 26 de julio de 2021, C-489 de 13 de septiembre de 2021, C-637 del 7 de diciembre de 2021 y C-733 del 13 de enero de 2022, C-026 del 18 de febrero de 2022, C-027 del 25 de febrero de 2022, C-047 del 2 de marzo de 2022, C-087 del 17 de marzo de 2022, C-408 del 23 de junio de 2022, C-622 de 28 de septiembre de 2022, C-754 de 9 de noviembre de 2022, C-763 de 15 de noviembre de 2022, C-062 de 18 de abril de 2023, C-142 de 30 de mayo de 2023, C-196 de 15 de junio de 2023, C-122 de 21 de junio de 2023, C-364 de 6 de septiembre de 2023, C-438 del 24 de octubre 2023, entre otros².

Dentro de los conceptos expedidos por la Agencia sobre temas relacionados con el Plan Anual de Adquisiciones, destaca el Concepto Unificado CU-348 del 3 de julio de 2020, en el que se realizan una serie consideraciones como producto de la interpretación de la disposiciones que integran el conjunto normativo que deben aplicar las entidades estatales, para dar cumplimiento al artículo 74 de Ley 1474 de 2011. Sin perjuicio de la vigencia que conservan el grueso de las consideraciones expuestas en el referido concepto unificado, revisado el contenido de la consulta que aquí se resuelve, se estima procedente cambiar de manera parcial la postura sostenida en el referido concepto unificado, por cuanto, se observa que se han generado confusiones respecto al alcance que le da a la publicación del Plan Anual de Adquisiciones, por las razones que se expondrán en las consideraciones del presente concepto. Teniendo en cuenta lo anterior, la Subdirección de Gestión Contractual, para responder

2 Estos conceptos pueden ser consultados en:
<https://relatoria.colombiacompra.gov.co/busqueda/conceptos#>



Departamento Nacional
de Planeación - **DNP**

Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente
Tel. [601]7956600 • Carrera 7 No. 26 - 20 Piso 17 • Bogotá - Colombia



WWW.COLOMBIACOMPRA.GOV.CO

FORMATO PQRSD

Código: CCE-REC-FM-13

Versión: 01 DEL 15 DE JUNIO DE 2023

la consulta de la referencia, expedirá un nuevo concepto unificado en el que se aclarará lo referente a la aplicación del marco normativo del Plan Anual de Adquisiciones.

2.1. Sujetos obligados a publicar el Plan Anual de Adquisiciones

El artículo 74 de la Ley 1474³ establece, que “*todas las entidades del Estado*” deben publicar, a más tardar el 31 de enero de cada año, en su respectiva página web, el plan de acción, en el cual se incluye el plan general de compras. En tal sentido, este plan general de compras para el ordenamiento vigente corresponde con el concepto de Plan Anual de Adquisiciones como lo establece el artículo 2.2.1.1.1.3.1. del Decreto 1082 de 2015⁴.

Para continuar con las normas generales sobre la publicidad del plan de compras, debe analizarse la Ley 1712 de 2014 “*Por medio del cual se crea la ley de transparencia y del derecho de acceso a la información pública nacional*”. Al respecto, el artículo 9, literal e) de la precitada Ley, prescribe que todo sujeto obligado deberá publicar, en los sistemas de información del Estado o herramientas que lo sustituyan, su respectivo plan

³ El artículo 74 de la Ley 1474 prescribe: “*A partir de la vigencia de la presente ley, todas las entidades del Estado a más tardar el 31 de enero de cada año, deberán publicar en su respectiva página web el Plan de Acción para el año siguiente, en el cual se especificarán los objetivos, las estrategias, los proyectos, las metas, los responsables, los planes generales de compras y la distribución presupuestal de sus proyectos de inversión junto a los indicadores de gestión.*”

A partir del año siguiente, el Plan de Acción deberá estar acompañado del informe de gestión del año inmediatamente anterior.

Igualmente publicarán por dicho medio su presupuesto debidamente desagregado, así como las modificaciones a este o a su desagregación.

Parágrafo. Las empresas industriales y comerciales del Estado y las Sociedades de Economía Mixta estarán exentas de publicar la información relacionada con sus proyectos de inversión”.

⁴ Decreto 1082 de 2015: “**Artículo 2.2.1.1.1.3.1. Definiciones.** Los términos no definidos en el Título I de la Parte 2 del presente decreto y utilizados frecuentemente deben entenderse de acuerdo con su significado natural y obvio. Para la interpretación del presente Título I, las expresiones aquí utilizadas con mayúscula inicial deben ser entendidas con el significado que a continuación se indica. Los términos definidos son utilizados en singular y en plural de acuerdo como lo requiera el contexto en el cual son utilizados.

[...]

“*Plan Anual de Adquisiciones:* Plan general de compras al que se refiere el [artículo 74 de la Ley 1474 de 2011](#) y el plan de compras al que se refiere la Ley Anual de Presupuesto. Es un instrumento de planeación contractual que las Entidades Estatales deben diligenciar, publicar y actualizar en los términos del presente título”.



Departamento Nacional
de Planeación - DNP

Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente
Tel. [601]7956600 • Carrera 7 No. 26 - 20 Piso 17 • Bogotá - Colombia



WWW.COLOMBIACOMPRA.GOV.CO

de compras anual⁵. Para determinar los sujetos obligados a publicarlo es necesario remitirse al artículo 5 de la Ley 1712 de 2014. Esta norma prescribe lo siguiente:

“Artículo 5. Las disposiciones de esta ley serán aplicables a las siguientes personas en calidad de sujetos obligados:

a) Toda entidad pública, incluyendo las pertenecientes a todas las Ramas del Poder Público, en todos los niveles de la estructura estatal, central o descentralizada por servicios o territorialmente, en los órdenes nacional, departamental, municipal y distrital.

b) Los órganos, organismos y entidades estatales independientes o autónomos y de control.

c) Las personas naturales y jurídicas, públicas o privadas, que presten función pública, que presten servicios públicos respecto de la información directamente relacionada con la prestación del servicio público.

d) Cualquier persona natural, jurídica o dependencia de persona jurídica que desempeñe función pública o de autoridad pública, respecto de la información directamente relacionada con el desempeño de su función.

e) Las empresas públicas creadas por ley, las empresas del Estado y sociedades en que este tenga participación.

f) Los partidos o movimientos políticos y los grupos significativos de ciudadanos.

g) Las entidades que administren instituciones parafiscales, fondos o recursos de naturaleza u origen público.

Las personas naturales o jurídicas que reciban o intermedien fondos o beneficios públicos territoriales y nacionales y no cumplan ninguno de los otros requisitos para ser considerados sujetos obligados, solo deberán cumplir con la presente ley respecto de aquella información que se produzca en relación con fondos públicos que reciban o intermedien.

⁵ “Todo sujeto obligado deberá publicar la siguiente información mínima obligatoria de manera proactiva en los sistemas de información del Estado o herramientas que lo sustituyan:

[...]

“e) Su respectivo plan de compras anual, así como las contrataciones adjudicadas para la correspondiente vigencia en lo relacionado con funcionamiento e inversión, las obras públicas, los bienes adquiridos, arrendados y en caso de los servicios de estudios o investigaciones deberá señalarse el tema específico, de conformidad con el artículo 74 de la Ley 1474 de 2011. En el caso de las personas naturales con contratos de prestación de servicios, deberá publicarse el objeto del contrato, monto de los honorarios y direcciones de correo electrónico, de conformidad con el formato de información de servidores públicos y contratistas [...]”.



FORMATO PQRS

Código: CCE-REC-FM-13

Versión: 01 DEL 15 DE JUNIO DE 2023

PARÁGRAFO 1o. No serán sujetos obligados aquellas personas naturales o jurídicas de carácter privado que sean usuarios de información pública”.

La norma citada contiene una lista cuyo propósito es incluir a cualquier entidad, órgano, organismo, o persona natural que desempeñe funciones públicas o administre recursos públicos. De hecho, esta Agencia ha aclarado, en relación con el Plan Anual de Adquisiciones, que se encuentran obligadas todas las entidades del Estado sin importar la rama a la cual pertenecen, o si se trata de entidades descentralizadas territorialmente o por servicios. También están incluidos todos los órganos con competencia para contratar, como los concejos municipales. Adicionalmente, esta también ha aclarado que son sujetos obligados las empresas públicas, las empresas del Estado y las sociedades en las que el Estado tenga participación, sin que importe su monto. Esta obligación de origen legal tiene desarrollo reglamentario en el artículo 2.1.1.2.1.10 del Decreto 1081 de 2015, el cual dispone que:

“Los sujetos obligados que contratan con cargo a recursos públicos deben publicar en su página web y en el Secop el Plan Anual de Adquisiciones, de acuerdo con lo previsto en el artículo 74 de la Ley 1474 de 2011, el literal e) del artículo 9° de la Ley 1712 de 2014 y el Decreto 1510 de 2013, o el que lo modifique, sustituya o adicione.

Los sujetos obligados que no contratan con cargo a recursos públicos no están obligados a publicar su Plan Anual de Adquisiciones.

Los sujetos obligados que contratan con cargo a recursos públicos y recursos privados, deben publicar en su página web y en el Secop el Plan Anual de Adquisiciones para los recursos de carácter público que ejecutarán en el año.

Se entenderá como definición de Plan Anual de Adquisiciones respecto a todos los sujetos obligados que contratan con recursos públicos, la prevista en el artículo 3° del Decreto 1510 de 2013, o el que lo modifique, sustituya o adicione”.

El artículo citado dispone que los sujetos obligados que contraten con cargo a recursos públicos tienen la obligación de publicar el Plan Anual de Adquisiciones en el SECOP. Los sujetos que no contratan con cargo a recursos públicos no están obligados a publicarlo, mientras que aquellos que contratan tanto con cargo a recursos públicos como recursos que no tienen esta naturaleza, solamente están obligados a publicar el Plan Anual de



Departamento Nacional
de Planeación - **DNP**

Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente
Tel. [601]7956600 • Carrera 7 No. 26 - 20 Piso 17 • Bogotá - Colombia



WWW.COLOMBIACOMPRA.GOV.CO

Adquisiciones para los recursos de carácter público que se ejecutarán durante la vigencia fiscal.

2.2. Competencia de Colombia Compra Eficiente en materia de Planes Anuales de Adquisiciones

Los artículos 2.2.1.2.5.1. y 2.2.1.2.5.2. del Decreto 1082 de 2015, regulan la competencia de la Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente– para establecer los lineamientos, diseñar y elaborar el formato para elaborar el plan anual de adquisiciones, así como para expedir manuales y guías para “la elaboración y actualización” de este plan⁶.

El Consejo de Estado se pronunció sobre la legalidad de ambas normas. La primera decisión fue proferida el 11 de abril de 2019 y se refirió al artículo 159 del Decreto 1510 de 2013⁷. En esta providencia el Consejo de Estado consideró ajustado al ordenamiento la facultad de Colombia Compra Eficiente para expedir manuales y guías para “la elaboración y actualización del Plan Anual de Adquisiciones”. Sobre la legalidad de esta competencia:

“[...] observa la Sala que el asignar la función de diseño e implementación de un manual o guía para la elaboración y actualización del plan anual de adquisiciones a Colombia Compra Eficiente, no representa un exceso de la facultad reglamentaria, en tanto que los criterios generales fueron definidos previamente por el Presidente de la República, y solo los aspectos

⁶ El artículo 2.2.1.2.5.1. del Decreto 1082 de 2015 preceptúa: “Artículo 2.2.1.2.5.1. Implementación del modelo de Plan Anual de Adquisiciones. Colombia Compra Eficiente debe establecer los lineamientos y diseñará e implementará el formato que debe ser utilizado por las Entidades Estatales para elaborar el Plan Anual de Adquisiciones”.

Por su parte, el artículo 2.2.1.2.5.2. del mismo Decreto dispone lo siguiente: “Artículo 2.2.1.2.5.2. Estándares y documentos tipo. Sin perjuicio de la función permanente que el Decreto-Ley 4170 de 2011 le asigna, Colombia Compra Eficiente debe diseñar e implementar los siguientes instrumentos estandarizados y especializados por tipo de obra, bien o servicio a contratar, así como cualquier otro manual o guía que se estime necesario o sea solicitado por los partícipes de la contratación pública:

[...]

2. Manuales y guías para: (a) la identificación y cobertura del Riesgo; (b) la determinación de la Capacidad Residual para los contratos de obra pública dependiendo del valor de los mismos; (c) la elaboración y actualización del Plan Anual de Adquisiciones; y (d) el uso del Clasificador de Bienes y Servicios”.

⁷ CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia del 11 de Abril de 2019. Exp. 52.055. C.P. María Adriana Marín.

FORMATO PQRSD

Código: CCE-REC-FM-13

Versión: 01 DEL 15 DE JUNIO DE 2023

relacionados con la gestión de tal actividad, podrían establecerse en el mencionado manual o guía, situaciones que, sin duda, obedecen a la práctica administrativa que puede resultar cambiante y cuya regulación específica por Colombia Compra Eficiente, para nada invade la órbita de competencias a cargo del primer mandatario, como suprema autoridad administrativa”⁸

De otra parte, en sentencia de 3 de abril de 2020, el Consejo de Estado declaró la nulidad total del artículo 158 del Decreto 1510 de 2013, compilado en el artículo 2.2.1.2.5.1. del Decreto 1082 de 2015, que permitía establecer lineamientos y el formato que las entidades estatales debían utilizar para la elaboración del plan⁹. La decisión del Consejo de Estado se sustentó en que, tanto para el artículo 158 como para el 160, “el reglamento le otorgó a CCE la potestad de reglamentar dos instrumentos puntuales en materia contractual con la expedición de normas de contenido obligatorio, que deben ser acatadas por todas las entidades públicas”. En esta medida:

“No resulta procedente que el Presidente de la República, a través de las normas demandadas, traslade a otra entidad, en este caso a Colombia Compra Eficiente, la reglamentación que le corresponde por mandato constitucional (artículo 189, numeral 11 de la Constitución Política de Colombia). Esto es, de las funciones asignadas a CCE en su norma de creación, que se circunscriben a desarrollar, implementar y difundir las políticas públicas, planes, programas, normas, instrumentos y herramientas que faciliten las compras públicas, no se puede pretender derivar una facultad reglamentaria”.

De conformidad con lo anterior, la Agencia tiene competencia para expedir manuales y guías para la elaboración y actualización del plan anual de adquisiciones, pero no para establecer los lineamientos y diseñar e implementar el formato que debe ser utilizado por las entidades estatales para elaborarlo. Esto significa que Colombia Compra Eficiente conserva la competencia para definir criterios obligatorios para que las entidades públicas elaboren, publiquen y actualicen el plan anual de adquisiciones con fundamento en el citado numeral 2, literal c), del artículo 2.2.1.2.5.2 del

⁸ *Ibidem.*

⁹ CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Subsección B. Sentencia de 3 de abril de 2020. Exp. 50.199. C.P. Alberto Montaña Plata.



Departamento Nacional
de Planeación - DNP

Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente
Tel. [601]7956600 • Carrera 7 No. 26 - 20 Piso 17 • Bogotá - Colombia



WWW.COLOMBIACOMPRA.GOV.CO

Decreto 1082 de 2015, disposición declarada legal por la Sección Tercera del Consejo de Estado en Sentencia del 11 de abril de 2019.

2.3. Contenido del Plan Anual de Adquisiciones

El artículo 2.2.1.1.1.4.1. del Decreto 1082 de 2015 establece el deber de elaborar el plan anual de adquisiciones, que debe contener un listado de lo que la entidad adquirirá durante el año, para satisfacer sus necesidades de bienes, obras o servicios, y debe tener la información desagregada, principalmente en los siguientes aspectos: i) identificación con el clasificador de bienes y servicios, ii) valor estimado del contrato, iii) tipo de recursos, iv) modalidad de selección y v) fecha de inicio del proceso contractual¹⁰.

Con relación a la configuración de dicho listado, en primer lugar, es necesario resaltar que el objetivo del Plan Anual de Adquisiciones es indicar los bienes, obras y servicios que la entidad pretende adquirir, sin consideración a la forma en que estos se obtendrán, pues es el criterio de necesidad de aquellos el que fundamenta la inclusión o no en la lista del plan y no el carácter pecuniario de este ni su modalidad de contratación. Por tanto, bastará con que la entidad identifique la necesidad contractual para que deba incluirlo en el listado.

Un interrogante surge de lo anterior: ¿cómo puede la entidad definir si debe o no incluir un bien, obra o servicio en el plan? Basta consultar el artículo 2.2.1.1.1.4.1. del Decreto 1082 de 2015, donde señala que “[...] las

¹⁰ Decreto 1082 de 2015, modificado por artículo 2 del Decreto 142 de 2023: “Artículo 2.2.1.1.1.4.1. Plan Anual de Adquisiciones. Las entidades estatales deben elaborar un Plan Anual de Adquisiciones, el cual debe contener la lista de bienes, obras y servicios que pretenden adquirir durante el año. En el Plan Anual de Adquisiciones, la Entidad Estatal debe señalar como mínimo la necesidad y cuando conoce el bien, obra o servicio que satisface esa necesidad debe identificarlo utilizando el Clasificador de Bienes y Servicios, e indicar el valor estimado del contrato, el tipo de recursos con cargo a los cuales la entidad estatal pagará el bien, obra o servicio, la modalidad de selección del contratista, y la fecha aproximada en la cual la entidad estatal iniciará el Proceso de Contratación.

Las entidades estatales deberán planear su contratación de manera que se promueva la división de Procesos de Contratación en lotes o segmentos en los que se facilite la participación de las Mipymes.

Dentro de estas Mipymes se encuentran entre otras, las cooperativas de acuerdo con los requisitos del artículo 23 de la Ley 2069 de 2020 o las que se constituyan como entidades de economía solidaria de acuerdo con los requisitos del artículo 6 de la Ley 454 de 1998 o la norma que las modifique o sustituya.

Las asociaciones conformadas por sujetos de especial protección constitucional, asociaciones de pequeños productores locales y productores locales agropecuarios cuyos sistemas productivos pertenezcan a la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria podrán ser clasificadas como Mipymes en los términos previstos en el artículo 23 de la Ley 2069 de 2020, el artículo 2 de la Ley 590 de 2000 y por el Decreto 957 de 2019 o las normas que los modifiquen”.



entidades deben elaborar un plan anual de adquisiciones, el cual debe contener la lista de bienes, obras y servicios que pretenden adquirir durante el año". Este aparte permite extraer el contenido esencialísimo del mismo, pues los enlista como requisitos mínimos del plan. Luego, la norma establece el deber de incluir otra información: “[...] la Entidad Estatal debe señalar la necesidad y cuando conoce el bien, obra o servicio que satisface esa necesidad debe identificarlo utilizando el Clasificador de Bienes y Servicios, e indicar el valor estimado del contrato, el tipo de recursos con cargo a los cuales la Entidad Estatal pagará el bien, obra o servicio, la modalidad de selección del contratista, y la fecha aproximada en la cual la Entidad Estatal iniciará el Proceso de Contratación”, que no siendo menos importante es complementaria y descriptiva de la información esencialísima del plan, como se explicará a continuación.

La norma citada en el párrafo precedente dispone que el Plan Anual de Adquisiciones tiene un contenido esencial –la lista de bienes, obras y servicios que la entidad pretenda adquirir– y otro que es obligatorio incluirlo pero que es complementario y descriptivo de lo esencial –valor del contrato, modalidad de selección, tipo de recursos, etc.–. A partir de esta clasificación se infiere su finalidad y el criterio rector para que, en cada caso, la entidad resuelva cómo se define si un bien, obra o servicio se incluye o no en el plan.

Del primer aparte de la norma, se observa que su finalidad es clara: todos los bienes, obras o servicios que la entidad tenga intención de *adquirir* deben incluirse en el plan. Es decir, la obligación de incluir un contenido específico en el plan se fundamenta únicamente en que se trate de un bien, obra o servicio que la entidad pretenda *adquirir*. De manera que, para responder a la pregunta de si una entidad está o no obligada a incluir los procesos de contratación que se adelanten a través de la TVEC, es decir, los relacionados con acuerdos marco de precios y grandes superficies, o cualquier otro, dentro de su Plan Anual de Adquisiciones, bastará con tener claro que aquellos sean objeto de adquisición, sin consideración a la forma en que la entidad planee obtenerlos.

Lo anterior, también permite entender que la actividad de “adquirir”, como el criterio rector para determinar el alcance de la



obligatoriedad de incluir en el plan una información específica. Cuando el primer aparte señala que el plan “[...] deberá contener la lista de bienes, obras y servicios que pretenden adquirir durante un año”, es claro que adquirir es el elemento determinante para concluir qué se debe enlistar un bien, obra o servicio en el plan. Esto, a pesar de que la misma disposición establezca otra información adicional que debe incluir este documento – modalidad, valor estimado–, pero que para esta Subdirección es complementaria o descriptiva a la señalada como información mínima o esencialísima del plan.

La norma es categórica en señalar que en el plan debe enlistarse todo bien, obra o servicio que se pretenda adquirir, y en este sentido las entidades deben cumplir la obligación, sin consideración a las condiciones en que planea hacerlo, pues el deber de inclusión en el plan es independiente de la clase o modalidad de contratación o de la forma en que se pagará el valor estimado, etc. Basta con que se trate de un bien obra o servicio que la entidad quiere adquirir para que surja la obligación de relacionarlo.

De modo que el elemento rector para anunciar la posible contratación en el plan anual de adquisiciones es la intención de *adquirir* el bien, obra o servicio, independientemente de la forma en que la entidad pretenda hacerlo, es decir, para el reglamento es irrelevante si el bien será comprado o si la contraprestación por este será en especie. Lo importante es que en el plan se reporte la estimación del valor que la entidad deberá pagar como contraprestación para la obtención de dicho bien, obra o servicio. Por tanto, las entidades deben incluir en su plan anual de adquisiciones todos los bienes, obras y/o servicios, incluidos los que se contratarán mediante la TVEC, pues la finalidad del artículo 2.2.1.1.4.1. del Decreto 1082 de 2015 es que en este documento se enuncien todas las necesidades de contratación de las entidades públicas.

Respecto de la modalidad de selección del contratista, conviene mencionar que en el caso de las entidades estatales sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública esta información se refiere a cualquiera de las modalidades establecidas en el artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 que sean aplicables al proceso de contratación, es decir:



licitación pública; selección abreviada, en cualquiera de sus causales o como, por ejemplo, menor cuantía o para la adquisición de bienes y servicios de características técnicas uniformes, los cuales se pueden contratar acudiendo a acuerdos marco de precios, subasta inversa o bolsas de productos; concurso de méritos; contratación directa; y mínima cuantía –incluyendo las “compras en grandes superficies”–. En el caso de las entidades públicas exceptuadas de dicho estatuto, la modalidad de selección que se debe indicar en el Plan Anual de Adquisiciones será la que haya sido establecida en su manual de contratación.

En conclusión, la lista de bienes, obras y servicios que la entidad planea adquirir y la información sobre la modalidad de selección del contratista que proveerá dichos bienes, obras y servicios, no está supeditada a la plataforma del SECOP donde se adelantará el proceso de compra, ya sea SECOP I, SECOP II o TVEC, sino a las adquisiciones que planea realizar y las modalidades de selección establecidas en la Ley 1150 de 2007 o en el manual de contratación, según corresponda.

Por otro lado, es necesario poner de presente las modificaciones realizadas por el Decreto 142 de 2023 al artículo 2.2.1.1.1.4.1 del Decreto 1082 de 2015, las cuales supone unos aspectos adicionales a tener en cuenta en la elaboración del plan, relativos a la planificación de adquisiciones a través de Procesos de Contratación divididos en lotes o segmentos. La redacción del artículo 2.2.1.1.1.4.1 del Decreto 1082 de 2015, tras la modificación introducida por el artículo 2 del Decreto 142 de 2023, el segundo inciso de la norma establece que: *“Las entidades estatales deberán planear su contratación de manera que se promueva la división de Procesos de Contratación en lotes o segmentos en los que se facilite la participación de las Mipymes”*¹¹. Esta disposición, al igual que el artículo

¹¹ Decreto 142 de 2023: “Artículo 2°. Modificación del artículo 2.2.1.1.1.4.1 de la Subsección 4 de la Sección 1 del Capítulo 1 del Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto número 1082 de 2015. Modifíquese el artículo 2.2.1.1.1.4.1. del Decreto número 1082 de 2025, la cual quedará de la siguiente manera:

“Artículo 2.2.1.1.1.4.1. Plan Anual de Adquisiciones. Las entidades estatales deben elaborar un Plan Anual de Adquisiciones, el cual debe contener la lista de bienes, obras y servicios que pretenden adquirir durante el año. En el Plan Anual de Adquisiciones, la Entidad Estatal debe señalar como mínimo la necesidad y cuando conoce el bien, obra o servicio que satisface esa necesidad debe identificarlo utilizando el Clasificador de Bienes y Servicios, e indicar el valor estimado del contrato, el tipo de recursos con cargo a los cuales la entidad estatal pagará el bien, obra o servicio, la modalidad de selección del contratista, y la fecha aproximada en la cual la entidad estatal iniciará el Proceso de Contratación.



2.2.1.2.4.2.19, adicionado al Decreto 1082 de 2015 por el artículo 6 del Decreto 142 de 2023¹², establecen el deber de las Entidades Estatales de planear su contratación de manera tal que se adelanten procesos en lotes, como una manera de fomentar el acceso de Mipymes a procesos de contratación pública, en el marco de lo dispuesto por el numeral 6 del artículo 12 de la Ley 590 de 2000, cuyo texto vigente es el establecido por el artículo 33 de la Ley 2069 de 2020¹³.

Las entidades estatales deberán planear su contratación de manera que se promueva la división de Procesos de Contratación en lotes o segmentos en los que se facilite la participación de las Mipymes.

Dentro de estas Mipymes se encuentran entre otras, las cooperativas de acuerdo con los requisitos del artículo 23 de la Ley 2069 de 2020 o las que se constituyan como entidades de economía solidaria de acuerdo con los requisitos del artículo 6° de la Ley 454 de 1998 o la norma que las modifique o sustituya.

Las asociaciones conformadas por sujetos de especial protección constitucional, asociaciones de pequeños productores locales y productores locales agropecuarios cuyos sistemas productivos pertenezcan a la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria podrán ser clasificadas como Mipymes en los términos previstos en el artículo 23 de la Ley 2069 de 2020, el artículo 2° de la Ley 590 de 2000 y por el Decreto número 957 de 2019 o las normas que los modifiquen".

¹² Decreto 142 de 2023: "**Artículo 6°.** Adición del artículo 2.2.1.2.4.2.19 a la Subsección 2 de la Sección 4 del Capítulo 2 del Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto número 1082 de 2015. Adiciónense el artículo 2.2.1.2.4.2.19 a la Subsección 2 de la Sección 4 del Capítulo 2 del Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto número 1082 de 2015, el cual quedará así:

"Artículo 2.2.1.2.4.2.19. División en lotes o segmentos. Las entidades estatales promoverán la división de procesos de contratación en lotes o segmentos que faciliten la participación de las Mipymes atendiendo a criterios tales como: i) el tipo de entregable, ii) el valor del contrato y iii) el ámbito geográfico de la entrega. Para el efecto: las entidades estatales deberán tener en cuenta el análisis del sector económico y de los oferentes en los términos establecidos en el artículo 2.2.1.1.1.6.1. de presente decreto.

Dentro de estas Mipymes se encuentran entre otras, las cooperativas de acuerdo con los requisitos del artículo 23 de la Ley 2069 de 2020 o las que se constituyan como entidades de economía solidaria de acuerdo con los requisitos del artículo 6° de la Ley 454 de 1998 o la norma que las modifique o sustituya.

Las asociaciones conformadas por sujetos de especial protección constitucional, asociaciones de pequeños productores locales y productores locales agropecuarios cuyos sistemas productivos pertenezcan a la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria podrán ser clasificadas como Mipymes en los términos previstos en el artículo 23 de la Ley 2069 de 2020, el artículo 2° de la Ley 590 de 2000 y por el Decreto número 957 de 2019 o las normas que los modifiquen.

Las entidades estatales podrán incluir en el pliego de condiciones mecanismos o reglas que limiten el número de lotes que se adjudican a un mismo proponente, con el fin de evitar que se concentre la contratación, sobre la base de criterios objetivos y no discriminatorios. La decisión de no adjudicar un contrato en lotes o segmentos podrá obedecer entre otras razones, a que mediante este mecanismo se pueda restringir la competencia o que la segmentación del mercado pueda conducir a que la ejecución del contrato sea imposible desde el punto de vista técnico o económico.

Parágrafo. En los Procesos de Contratación adelantados por lotes o grupos deberá aplicarse lo regulado en el artículo 2.2.1.2.4.2.2. del presente Decreto, tomando en consideración el valor del Proceso de Contratación imputable al respectivo lote en el que se solicite su aplicación. De igual manera será aplicable lo previsto en el artículo 2.2.1.2.4.2.3. a partir del lugar de ejecución del contrato asociado al respectivo lote o segmento".

¹³ Ley 2069 de 2020: "**Artículo 33.** Promoción del acceso de las mipymes al mercado de compras públicas. Modifíquese el artículo 12 de la Ley 590 de 2000, el cual quedará así:

"Artículo 12. Promoción del acceso de las MIPYMES al mercado de Compras Públicas. Con el fin de promover el acceso de las MIPYMES al mercado de Compras Públicas, las Entidades Estatales indistintamente de su régimen de contratación, los patrimonios autónomos constituidos por Entidades Estatales y los particulares que ejecuten recursos públicos:



En ese sentido, al tenor de lo dispuesto en las disposiciones indicadas al momento de elaborar sus Planes Anuales de Adquisiciones, las entidades estatales están llamadas a analizar cuáles de las adquisiciones que planean realizar para proveer sus necesidades, pueden ser realizadas a través de Procesos de Contratación divididos en lotes o segmentos, en los que se facilite la participación de las Mipymes, debido al aumento del número de contratos que supone dividir en varios lotes un solo proceso de contratación y los requisitos naturalmente menos exigentes que implica ofertar para unos pocos o un solo lote del proceso de contratación segmentado, en lugar de ofertar para la adjudicación todo del objeto no segmentado.

2.4. Competencia para la expedición del Plan Anual de Adquisiciones

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente– puso a disposición de los interesados del Sistema de Compra Pública la *Guía para elaborar el Plan Anual de Adquisiciones*, donde se establece una lista de verificación para elaborarlo o actualizarlo, que contiene los pasos para ayudar a la entidad a cumplir las etapas que se deben agotar para obtener este documento, que es una herramienta de planeación. El primer paso es la preparación del equipo. Allí es necesario que la entidad defina el funcionario encargado del plan anual de adquisiciones, el equipo de apoyo y el cronograma para elaborar y actualizar el documento. De esta manera, el funcionario encargado será responsable de obtener la información, diligenciar, solicitar aprobación, publicar, revisar y actualizar el Plan Anual de Adquisiciones¹⁴.

Por otro lado, la guía para elaborar el plan anual de adquisiciones señala como responsabilidad del funcionario encargado solicitar

[...]

6. Promoverán la división del Proceso de Contratación en lotes o segmentos que faciliten la participación de las MIPYMES en el Proceso de Contratación [...]"

¹⁴ La Guía para elaborar el Plan Anual de Adquisiciones dispone: "El Plan Anual de Adquisiciones requiere del conocimiento y experiencia de las personas que trabajan en las distintas áreas de la entidad estatal, por lo cual Colombia Compra Eficiente recomienda la conformación de un equipo multidisciplinario que apoye al funcionario a cargo de la elaboración y actualización del Plan Anual de Adquisiciones.

Así mismo, Colombia Compra Eficiente recomienda la elaboración de un cronograma de actividades que muestre en detalle las etapas de planeación y diligenciamiento del Plan Anual de Adquisiciones al interior de la entidad estatal, especificando las actividades coordinadas por el funcionario encargado y señalando el tiempo requerido para cada una de ellas".



aprobación, es decir que él y su equipo no son quienes adoptan el documento. Por otro lado, la Ley 152 de 1994, Ley Orgánica de Planeación, regula el “*plan de acción*”, en el artículo 26, el cual incluye al “*plan anual de adquisiciones*”, de acuerdo con el artículo 74 de la Ley 1474 de 2011 y con las definiciones del Decreto 1082 de 2015 ya citadas. Sin embargo, a pesar de que la Ley Orgánica de Planeación impone a los organismos públicos de todos los órdenes la obligación de preparar el “*plan de acción*”, basado en el plan nacional de desarrollo aprobado¹⁵, no identifica al funcionario u organismo, al interior de la entidad estatal, que debe cumplir con esto. Por tanto, es necesario que en cada caso se verifiquen las competencias de los órganos internos de cada entidad, para definir quién adopta o aprueba el documento, y así mismo quién lo estructura, administra y consolida.

2.5. Naturaleza jurídica del Plan Anual de Adquisiciones

Para efectos de las acciones judiciales procedentes, las entidades públicas se manifiestan a través de operaciones administrativas, hechos, omisiones, contratos; así mismo actos y, conceptos que delimitan la aplicación de los medios de control dispuestos en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo¹⁶. En esta medida, determinar la naturaleza jurídica del plan anual de adquisiciones supone analizar si cabe en alguna de las categorías administrativas mencionadas.

En primer lugar, las *operaciones administrativas* son actos de ejecución material de una decisión tomada en ejercicio de la función

¹⁵ Ley 152 de 1994: “Artículo 26. Planes de acción. Con base en el Plan Nacional de Desarrollo aprobado cada uno de los organismos públicos de todo orden a los que se aplica esta Ley preparará su correspondiente plan de acción.

En la elaboración del plan de acción y en la programación del gasto se tendrán en cuenta los principios a que se refiere el artículo 3 de la presente Ley, así como las disposiciones constitucionales y legales pertinentes.

Los planes que ejecuten las entidades nacionales con asiento en las entidades territoriales deberán ser consultados previamente con las respectivas autoridades de planeación, de acuerdo con sus competencias”.

¹⁶ Al respecto, el inciso 1 del artículo 104 de la Ley 1437 de 2011 dispone: “La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo está instituida para conocer, además de lo dispuesto en la Constitución Política y en leyes especiales, de las controversias y litigios originados en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones, sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas las entidades públicas, o los particulares cuando ejerzan función administrativa”.



administrativa. Esta definición indica la brecha existente entre la declaración de voluntad, por un lado, y las actuaciones necesarias para materializarla, por otro, ya que –a modo de ejemplo– no es lo mismo tomar la decisión de demoler un edificio, lo cual se encuentra en el plano volitivo, que disponer del personal y los equipos necesarios para hacerlo, donde se requieren decisiones de carácter ejecutivo. Por ello, la jurisprudencia señala que “[...] la operación administrativa es la actividad material de una entidad pública o persona privada en ejercicio de funciones administrativas, que tiene por objeto la ejecución de los actos administrativos. Hacer efectivo su cumplimiento”¹⁷. Entendido de esta manera, el Plan Anual de Adquisiciones no pertenece a esta categoría jurídica, pues a través de él no se ejecutan operaciones materiales, sino que se realiza una estimación de las posibles inversiones de la entidad. De hecho, la prestación efectiva de los bienes, obras y servicios requeridos se realiza en el marco de un contrato, esto es, un acuerdo de voluntades para producir obligaciones, no de una manifestación unilateral de la voluntad. Así las cosas, el plan es una decisión por la cual las entidades determinan las posibles adquisiciones durante el año fiscal, las cuales se ejecutarán previa realización del proceso de selección, adjudicación, suscripción y legalización del contrato.

En segundo lugar, los hechos son situaciones que producen efectos jurídicos y no ejecutan una decisión previa. Los hechos suceden, por ejemplo, cuando se desploman edificios públicos en ruinas¹⁸. Desde esta perspectiva, el plan anual de adquisiciones tampoco hace parte de este concepto, pues su expedición supone la decisión del órgano que lo expide.

En tercer lugar, las omisiones son abstenciones. Estas se dan cuando se presentan accidentes de tránsito producto de la ausencia en el

¹⁷ CONSEJO DE ESTADO. Sección Primera. Sentencia del 26 de agosto de 2004. Exp. 6600123310002000005701. C.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

¹⁸ En todo caso, un sector de la doctrina también señala la existencia de hechos administrativos que dependen de la voluntad de las entidades públicas, ya que “Puede ocurrir que, en algunas oportunidades, la Administración actúe sin que exista previamente el acto como declaración de voluntad. Así en el supuesto que los bomberos decidieran destruir una casa para evitar la propagación de un incendio sin que se haya dictado ningún acto administrativo que autorice esta decisión. En algunos supuestos, los hechos administrativos tienen apareados para la Administración resultados que no han tenido a la vista cuando se realizó. Por ejemplo, la ejecución de una obra, hecha por la administración, puede traer apareados daños a los particulares que la Administración debe indemnizar” (DÍEZ, Manuel María. Manual de derecho administrativo. Tomo I. Buenos Aires: Editorial Plus Ultra, 1997. pp. 170-171).



mantenimiento de las vías. Conforme a esta idea, el plan anual tampoco surgiría por omisiones. Todo lo contrario, los efectos jurídicos requieren acciones de la entidad tendientes a su expedición.

En cuarto lugar, el *contrato* es un acuerdo de voluntades para producir obligaciones. Como dispone el artículo 1495 del Código Civil, “[...] es un acto por el cual una parte se obliga para con otra a dar, hacer o no hacer alguna cosa [...]”. Si bien es una manifestación de voluntad que crea derechos, el contrato estatal requiere el concurso de por lo menos dos (2) personas. De esta definición no se desprende que el plan anual de adquisiciones responda a esta naturaleza, máxime cuando basta la manifestación unilateral de la entidad para expedirlo.

Finalmente, el plan anual de compras es un *acto administrativo*, esto es, una declaración unilateral de voluntad de un órgano del Estado que ejerce función administrativa, electoral o de control y que produce efectos jurídicos. En efecto, que sea una declaración de voluntad supone que este documento no es una operación, un hecho o una omisión, pues mientras la primera implica la realización de actividades materiales para el cumplimiento de una decisión previa, las restantes se relacionan con circunstancias fácticas, las cuales tienen origen en determinados sucesos físicos o en la abstenciones de la Administración. Además, que sea una declaración unilateral explica por qué los actos administrativos se diferencian de los contratos, pues aquellos excluyen el concurso de voluntades; motivo por el cual no es necesario el consentimiento de los potenciales oferentes para su expedición. No en vano, la jurisprudencia explica que:

“Por acto administrativo [...] se entiende toda manifestación unilateral, por regla general de voluntad, de quienes ejercen funciones administrativas, tendiente a la producción de efectos jurídicos.

De esta manera se dice que son 5 los elementos claves para llegar a la conclusión de que existe un acto administrativo: (i) la expresión o manifestación concreta de la administración; (ii) la expresión unilateral del querer de la administración; (iii) el ejercicio de la función administrativa mediante la declaración de la voluntad de la administración; (iv) que su contenido material equivalga al ejercicio de una función administrativa así provenga de cualquiera de los órganos del poder público o de particulares; (v) que posea la fuerza suficiente para decidir y crear situaciones jurídicas a



partir de su contenido, de manera que esta se configura como la característica reveladora o de mayor importancia”¹⁹.

En esta medida, el plan anual de adquisiciones cumple con los elementos de los actos administrativos. Por un lado, se trata de una *manifestación de voluntad*, es decir, mediante dicho documento se toma una decisión. En efecto, a diferencia de los conceptos o los exhortos, a través del plan anual de adquisiciones, la entidad define las posibles inversiones que se realizarán durante la vigencia fiscal²⁰.

A diferencia de los contratos estatales, la entidad no requiere del consentimiento previo de los potenciales proveedores del Estado para la aprobación del plan anual, idea que fundamenta el cumplimiento de elemento característico de la definición de acto administrativo.

Además, esta decisión depende de un *órgano estatal en cumplimiento de la función administrativa*. Naturalmente, la adopción del plan anual de adquisiciones corresponde a cada una de las autoridades públicas, independiente del régimen jurídico aplicable, incluidos los particulares autorizados para el cumplimiento de funciones públicas conforme a los artículos 110 y siguientes de la Ley 489 de 1998. Aunque algunos desarrollan funciones de otra naturaleza –por ejemplo, legislativa, judicial, electoral, de control, etc.–, este documento se expide como insumo para el desarrollo de la actividad contractual, manifestación de la función administrativa en la que se procura la adquisición de obras, bienes y servicios necesarios para la continua y eficiente prestación de los servicios públicos²¹.

Por último, el Plan Anual de Adquisiciones implica una *decisión que produce efectos jurídicos*, creando, modificando o extinguiendo situaciones jurídicas²². Su expedición no sólo implica el cumplimiento de un deber legal,

¹⁹ CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Subsección C. Sentencia del 23 de octubre de 2017. Rad. 53.206. C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

²⁰ MARÍN CORTÉS, Fabián Gonzalo. El concepto de acto administrativo. Texto inédito. p. 13.

²¹ Para estos efectos, la función administrativa se define como “[...] consiste en una actividad concreta y continuada, práctica y espontánea, de carácter subordinado, que tiene por objeto satisfacer en forma directa e inmediata las necesidades colectivas y el logro de los fines del Estado, dentro del orden jurídico establecido y con arreglo a este” (ESCOLA, Héctor Jorge. Compendio de derecho administrativo. Buenos Aires: Depalma, 1990. p. 33).

²² MARÍN CORTÉS, Fabián Gonzalo. El concepto de acto administrativo. Texto inédito. pp. 53-54.



sino que también estima el posible objeto y valor de los futuros contratos. Aunque la identidad no es necesaria, es un documento programático que permite identificar y justificar el valor total de recursos requeridos, y se convierte en un referente inicial para la ejecución del presupuesto y pronostica la demanda de bienes y servicios durante la vigencia fiscal. En este contexto, se trata de un instrumento de planeación por el que se informa a los potenciales proveedores una estimación de las obras, bienes y servicios requeridos por una entidad.

Analizados estos elementos, el plan anual de adquisiciones se expide mediante un acto administrativo, con independencia de que adopte el nombre de decreto, resolución, acuerdo, o ninguno de ellos, pues lo determinante es el cumplimiento los requisitos que determinan su naturaleza; razón por la cual, una vez concurren sus elementos de existencia, la validez depende de la competencia de funcionario, la ausencia de desviación de poder, el acatamiento del debido proceso, la licitud del objeto, entre otras. Por el mismo motivo, tampoco importa que plan anual de adquisiciones se expida y se publique por medios físicos o electrónicos, especialmente, cuando el artículo 3 de la Ley 1150 de 2007 permite que se utilicen estos últimos²³. Sin embargo, también es necesario precisar si el plan anual de adquisiciones es un acto administrativo de trámite o definitivo, por un lado, y si es general o particular, por otro. Para estos efectos, la jurisprudencia explica el sentido de estas características de la siguiente manera:

"[...] los actos administrativos de trámite son aquellos que tienen por objeto impulsar las actuaciones administrativas, haciendo referencia primordialmente al procedimiento administrativo requerido para adoptar la decisión correspondiente, mientras que los actos definitivos, como su nombre lo indica, ponen fin a la actuación administrativa, decidiendo directamente o indirectamente el fondo del asunto sometido a consideración de la administración, una vez se ha adelantado el trámite administrativo que corresponda.

²³ Al respecto, el artículo 3, inciso 1, de la Ley 1150 de 2007 dispone que "De conformidad con lo dispuesto en la Ley 527 de 1999, la sustanciación de las actuaciones, la expedición de los actos administrativos, los documentos, contratos y en general los actos derivados de la actividad precontractual y contractual, podrán tener lugar por medios electrónicos. Para el trámite, notificación y publicación de tales actos, podrán utilizarse soportes, medios y aplicaciones electrónicas. Los mecanismos e instrumentos por medio de los cuales las entidades cumplirán con las obligaciones de publicidad del proceso contractual serán señalados por el Gobierno Nacional" (Énfasis fuera de texto).



En razón al destinatario, el acto administrativo de carácter general es aquel proferido para satisfacer el interés general, acorde con las circunstancias imperantes al momento de materializar el ejercicio de la función administrativa. [...] A *contrario sensu*, los actos de carácter particular son aquellos que resuelven una situación específica ante la administración, en interés de una persona o grupo de personas individualmente consideradas, verbigracia, una solicitud concreta, formulada en ejercicio del derecho de petición"²⁴.

Con fundamento en las anteriores definiciones, algunos podrían considerar que el plan anual es un acto administrativo de trámite en la medida en que la ejecución del objeto supone la celebración del contrato. No obstante, la Subdirección no comparte esta idea, porque el documento es un instrumento de planeación con un valor jurídico propio, al margen de los procesos de selección. En efecto, salvo la mínima cuantía, inician con la publicación conjunta del aviso de convocatoria, el proyecto de pliego, el estudio del sector y los estudios previos. Aunque la entidad no está obligada a expedir el acto de apertura, pese a publicar el proyecto de pliegos de condiciones definitivos²⁵, se observa que el plan anual –si bien guarda relación con los futuros contratos– es un acto jurídico independiente, máxime cuando el antecitado artículo 2.2.1.1.4.4 del Decreto 1082 de 2015 permite su actualización. En esta medida, pese a que es un documento programático, tiene carácter definitivo por tratarse de una actuación administrativa independiente de los procesos de selección que se fundamenten en él.

Por otra parte, este acto contiene decisiones impersonales para quienes aspiren a contratar, por lo que se trata de un acto general. El carácter general o particular de un acto administrativo no depende del objeto sino de la indeterminación de los destinatarios.

2.6. Carácter estimativo del Plan Anual de Adquisiciones

²⁴ CONSEJO DE ESTADO. Sección Cuarta. Auto del 31 de mayo de 2010. Rad. 17.858. C.P. William Giraldo Giraldo.

²⁵ El inciso 2 del artículo 8 de la Ley 1150 de 2007 prescribe lo siguiente: "La publicación de los proyectos de pliegos de condiciones o sus equivalentes no genera obligación para la entidad de dar apertura al proceso de selección".



Precisar el grado de vinculatoriedad del Plan Anual de Adquisiciones supone analizar lo dispuesto en los artículos 2.2.1.1.1.4.1, 2.2.1.1.1.4.3²⁶ y 2.2.1.1.1.4.4²⁷ del Decreto 1082 de 2015. El primer artículo establece el deber de las entidades de “*elaborar el plan anual de adquisiciones, el cual debe contener la lista de bienes, obras y servicios que pretenden adquirir durante el año*”. El aparte transcrito permite inferir que se trata de un documento estimativo, pues contiene un listado de bienes, obras o servicios que, producto del ejercicio de planeación de la entidad, esta pretende adquirir dentro de la vigencia correspondiente. Esta redacción advierte la naturaleza estimativa del documento, pues contiene los siguientes aspectos: i) la necesidad; ii) la identificación en el clasificador si la entidad conoce el bien, obra o servicio que satisface la necesidad; iii) el valor estimado del contrato; iv) el tipo de recursos con cargo a los cuales la entidad pagará el bien, obra o servicio; v) la modalidad de selección del contratista y vi) la fecha aproximada en la cual la entidad indicará el procedimiento de selección.

La norma referida establece la obligación de enunciar la información de manera indicativa, y no impone determinar valores precisos, tiempos, bienes, obras o servicios de manera exacta; todo lo contrario, permite realizar un pronóstico indicativo de las necesidades que debe contratar. Este carácter estimativo del Plan Anual de Adquisiciones fue reconocido por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente en la guía sobre el tema, donde precisó, como una de sus finalidades, “[...] *servir como referente inicial para evaluar la ejecución de presupuesto y pronosticar la demanda de bienes y servicios de la entidad durante el año referido del plan*”²⁸.

²⁶ Decreto 1082 de 2015:” Artículo 2.2.1.1.1.4.3. Publicación del Plan Anual de Adquisiciones. La Entidad Estatal debe publicar su Plan Anual de Adquisiciones y las actualizaciones del mismo en su página web y en el SECOP, en la forma que para el efecto disponga Colombia Compra Eficiente”.

²⁷ Decreto 1082 de 2015:” Artículo 2.2.1.1.1.4.4. Actualización del Plan Anual de Adquisiciones. La Entidad Estatal debe actualizar el Plan Anual de Adquisiciones por lo menos una vez durante su vigencia, en la forma y la oportunidad que para el efecto disponga Colombia Compra Eficiente.

“La Entidad Estatal debe actualizar el Plan Anual de Adquisiciones cuando: (i) haya ajustes en los cronogramas de adquisición, valores, modalidad de selección, origen de los recursos; (ii) para incluir nuevas obras, bienes y/o servicios; (iii) excluir obras, bienes y/o servicios; o (iv) modificar el presupuesto anual de adquisiciones”.

²⁸ Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente Guía para elaborar el plan anual de adquisiciones. Página 3.



La segunda disposición relevante –esto es, el artículo 2.2.1.1.1.4.3 del Decreto 1082 de 2015– establece el deber de publicidad de las entidades públicas del Plan Anual de Adquisiciones, en sus páginas web y en el SECOP, con la información mínima señalada en el artículo 2.2.1.1.1.4.1. del Decreto 1082 de 2015. La norma impone a las entidades el deber de publicar las actualizaciones que realicen al plan anual. De esta manera, se faculta a la Administración para realizar cambios y modificaciones, por lo que no es un documento rígido que vincule la contratación; sino que, por el contrario, se trata de un instrumento de planificación que orienta y permite tener un referente de las necesidades de bienes, obras y servicio que debe contratar para la respectiva anualidad, y que además puede ser actualizado.

La tercera norma mencionada, el artículo 2.2.1.1.1.4.4. del Decreto 1082 de 2015, en el inciso 1, fijó, en criterio de esta Subdirección, el alcance de la facultad otorgada a las entidades para actualizar el Plan Anual de Adquisiciones. Por ello es pertinente consultar el significado natural del verbo rector de la disposición y luego establecer los límites establecidos en la norma.

El Diccionario de la Lengua Española define “actualizar” como “hacer actual algo, darle actualidad” o “poner al día datos, normas, precios rentas, salarios”. Es decir, “actualizar” se puede asociar con la acción de traer al presente un dato establecido en el pasado. Aplicada esta definición a la norma citada, se tendría que el reglamento facultó a las entidades públicas para poner al día la información contenida en el documento del plan anual de adquisiciones.

Con el deber de actualizar el plan, una vez al año cuando menos, implícitamente se señala que el contenido inicial no es rígido ni inmodificable y, en consecuencia, por la misma dinámica de la actividad contractual de la Administración, estos datos necesariamente tendrán que modificarse. Además, la norma no limita la actualización del plan a un tope máximo, pero estableció un número mínimo, pues indicó que debían actualizarlo por lo menos una vez durante su vigencia.

El inciso 2 del artículo citado estableció cuatro (4) eventos en los que procede actualizar el plan anual de adquisiciones: i) ajustes en los cronogramas de adquisición, valores, modalidad de selección y origen de



los recursos; ii) para incluir nuevas obras, bienes o servicios; iii) excluir obras, bienes o servicios y iv) modificar el presupuesto anual de adquisiciones. El inciso citado solo estableció los eventos en los que tiene que actualizarse, sin limitar la modificación a ciertos topes, como, por ejemplo, aumentar o disminuir valores. La norma no enfatizó en este punto, por lo cual, en principio, podrá modificarse.

Así las cosas, la Subdirección de Gestión Contractual considera que el plan anual de adquisiciones es un instrumento de planificación y orientación de la contratación de las entidades públicas, establecido para identificar las necesidades de contratación, en el que se incluyen, de manera estimativa, los bienes, obras y servicios que la Administración está interesada en adquirir, pero que de ninguna manera restringe las decisiones en la contratación, que habrán de adoptarse dentro de la anualidad respectiva.

Lo anterior, explica por qué no tiene que existir necesariamente identidad entre el valor del contrato previsto en el plan y el de cada procedimiento de contratación, porque la norma señaló que el valor del contrato, señalado en el plan, es “estimado”. La misma conclusión aplica para todas las modalidades de contratación que deberán ser incluidas en el Plan Anual de Adquisiciones, porque la norma señala que deben incluirse todas las necesidades de contratación, sin importar que generen o no erogación, la fecha aproximada en que se iniciará el proceso de contratación y, en general, para todo el contenido del plan. Incluso, por esta misma razón, es innecesaria la identidad entre el valor señalado en el plan y el monto por el cual finalmente se suscribe el contrato, pues lo usual es que luego de realizar el procedimiento de selección, el valor inicial definido de acuerdo con los ofrecimientos realizados por los proponentes será por dicho valor que finalmente se suscriba el contrato.

2.7. Vigencia del Plan Anual de Adquisiciones y la relevancia de su expedición para el inicio de la gestión contractual planificada. Cambio parcial de la postura unificada en el Concepto CU-348 de 2020.

El artículo 74 de la Ley 1474 de 2011 señala que las entidades deben publicar el plan de acción “para el año siguiente” a más tardar a 31 de enero de



cada año. Como se ha explicado, el concepto de plan de acción incluye el plan general de compras y este, a su vez, equivale al Plan Anual de Adquisiciones. La norma citada establece un plazo máximo para la publicación del Plan Anual de Adquisiciones, pero no un término para su vigencia. Sin embargo, esta disposición puede entenderse de dos maneras diferentes.

La primera interpretación posible es que el Plan Anual de Adquisiciones debe incluir las compras desde el día de su publicación y hasta la publicación del siguiente plan. Con ello, si se publica el día 31 de enero, la fecha límite establecida por la Ley, “el año siguiente”, iría hasta el 31 de enero del año siguiente. Esta interpretación concuerda con el inciso segundo del artículo 67 del Código Civil según el cual: “El primero y último día de un plazo de meses o años deberán tener un mismo número en los respectivos meses. El plazo de un mes podrá ser, por consiguiente, de 28, 29, 30 o 31 días, y el plazo de un año de 365 o 366 días, según los casos”. En esta medida, la vigencia terminaría el 31 de enero del año siguiente.

La segunda interpretación posible es que el Plan Anual de Adquisiciones está vigente desde el día de su publicación y hasta la finalización del año en curso, esto es hasta el 31 de diciembre. Esta interpretación se soporta en el artículo 2.2.1.1.1.4.1. del Decreto 1082 de 2015 que señala que el plan debe contener los bienes, obras y servicios que las entidades “pretenden adquirir durante el año”. En este contexto el vocablo “durante el año” no sería un plazo de un año contado a partir de la publicación, sino un límite para su vigencia: la finalización del año en curso. En ese orden de ideas, si se publicara el plan en la fecha límite para cumplir la obligación legal, ese documento tendría vigencia desde el 31 de enero al 31 de diciembre del mismo año.

Para la Subdirección, al igual que se sostuvo en el Concepto Unificado CU-348 del 3 de julio de 2020, la segunda interpretación del artículo 74 de la Ley 1474 de 2011 es la que mejor se adecúa al espíritu de las normas y se armoniza con el contenido del plan anual de adquisiciones. En este punto, vale la pena recordar que en el plan se debe indicar “[...] el tipo de recursos con cargo a los cuales la Entidad Estatal pagará” los bienes, obras o servicios a contratar. Habida consideración del principio de anualidad del



presupuesto resulta más lógico entender que se debe incluir “[...] la lista de bienes, obras y servicios” que se pretenden adquirir hasta el 31 de diciembre. De lo contrario, se exigiría a la entidad incluir en el plan contratos que se harán con cargo a recursos de un presupuesto que aún no existe. Dicho lo anterior, es posible concluir que el plan anual de adquisiciones está vigente desde el día de su publicación y hasta el 31 de diciembre del año correspondiente y, por lo tanto, el plan debe contener la lista de todos los bienes, obras y servicios que se pretenden adquirir durante ese periodo.

Conforme a lo anterior, habiendo iniciado una nueva vigencia fiscal, se estima que, no resulta procedente celebrar los contratos planeados para la misma con sustento en el Plan de Anual de Adquisiciones del año anterior, por cuanto ello desconoce la vigencia antes explicada. En ese sentido, los contratos que deben realizarse para proveer las necesidades de determinada vigencia fiscal deben celebrarse con cargo al Plan Anual de Adquisiciones expedidos para la misma, el cual debe ser expedido a más tardar el 31 de enero de cada año.

Ahora bien, en la postura unificada en el concepto CU-348 del 3 de julio de 2020, esta Subdirección llegó plantear que la publicación del Plan Anual de Adquisiciones es un presupuesto para el desarrollo de la gestión contractual del listado de necesidades que contiene. Al respecto se sostuvo:

“Lo anterior no obsta para que la publicación del plan anual de adquisiciones sea obligatoria antes de la celebración de cualquier contrato por parte de las entidades estatales. Conforme al artículo 74 de la Ley 1474 de 2011, las entidades elaboran el plan anual de adquisiciones *para el año siguiente*. En esta medida, considerando que el artículo 2.2.1.1.4.1 del Decreto 1082 de 2015 dispone que este documento “[...] debe contener la lista de bienes, obras y servicios que pretenden adquirir *durante el año*” (Énfasis fuera de texto), la celebración de contratos supone que estas necesidades deben estar previamente determinadas en el plan anual, el cual deberá publicarse para que la entidad inicie con la gestión contractual durante la vigencia fiscal. De hecho, si se celebran contratos antes de publicar el plan, se llegaría absurdo de no publicar en él todos los bienes, obras o servicios que se pretenden adquirir durante su vigencia.

La lógica de un instrumento de planeación como el plan anual de adquisiciones es, de un lado, permitir a la entidad estimar los bienes, obras y servicios a adquirir, y del otro permitir a los potenciales oferentes conocer las contrataciones que se realizarán. Planear, por definición, implica preparar o



trazar actuaciones para el futuro, es decir, no es posible planear hacia el pasado. Por lo mismo, carece de sentido que el instrumento de planeación en materia de compras y contratación se elabore y publique con posterioridad a la celebración de algunos contratos, pues si se publicara el 31 de enero, es decir, en el término máximo previsto por la ley, los contratos celebrados durante el primer mes de año no entrarían en el plan de adquisiciones y no sería posible incluirlos de manera posterior.

En ese orden de ideas, el plan anual de adquisiciones debe elaborarse y publicarse antes de la celebración de cualquier contrato estatal, pues solo esta interpretación de la norma permite que se materialicen verdaderamente las finalidades de este instrumento de planeación en el ordenamiento colombiano. Las entidades del Estado tienen la posibilidad de publicar el plan anual de adquisiciones hasta el 31 de enero del año en curso. Pese a ello, dicha publicación debe anteceder la celebración del primer contrato del año”²⁹. [Énfasis fuera de texto].

Según plantea la postura expuesta en el apartado transcrito, la publicación del Plan Anual de Adquisiciones se ofrece como una *conditio sine qua non*, para el poner en marcha la gestión contractual que, en virtud del principio de anualidad presupuestal, debe implementar cada entidad estatal para proveer las necesidades incluidas en el referido documento de planificación. Esta interpretación implica que, una entidad estatal –sin perjuicio de la contratación de urgencia manifiesta–, está obligada a publicar el Plan Anual de Adquisiciones para poder dar inicio a los Procesos de Contratación encaminado a satisfacer las necesidades identificadas, incluso los de aquellos contratos planificados para iniciar ejecución antes del vencimiento del plazo máximo para publicar el Plan Anual de Adquisiciones, por lo que para celebrar un contrato antes del 31 de enero, tal interpretación exige haber publicado antes de celebrar el contrato.

La anterior postura hermenéutica no es compartida por la actual Subdirección, en la medida que, de ninguna de las disposiciones normativas analizadas que integran el marco normativo del Plan Anual de Adquisiciones se deriva una restricción para la celebración de contratos estatales, que impida que de manera previa a su expedición se puedan celebrar los contratos estatales que cumplan con los respectivos requisitos legales para su celebración, perfeccionamiento o ejecución, cuya fecha de inicio se

²⁹ Agencia Nacional de Contratación Pública–Colombia Compra Eficiente–. Concepto CU-348 de 3 de julio de 2020, radicado de entrada No. 4202013000003557, radicado de salida No. 2202013000005756.



FORMATO PQRSD

Código: CCE-REC-FM-13

Versión: 01 DEL 15 DE JUNIO DE 2023

tenga prevista para antes del 31 de enero . De hecho, antes de la expedición del Concepto Unificado CU-348 del 3 de julio de 2023, la postura de esta Subdirección reconocía la validez de la celebración de contratos en estas condiciones, tal como se expuso en el concepto 2201913000003587 del 27 de mayo de 2019, en el que sostuvo lo siguiente:

“Es posible que una Entidad Estatal inicie Procesos de Contratación sin haber publicado el Plan Anual de Adquisiciones siempre que esos procesos se inicien antes de que venza el plazo para publicar el Plan Anual de Adquisiciones -PAA-. Vencido el plazo, las Entidades Estatales sólo pueden adelantar aquellos procesos incluidos en el PAA, y en caso de no haberlo incluido, deben actualizar el PAA.

Ahora bien, el Plan Anual de Adquisiciones (PAA) debe contener la lista de bienes, obras y servicios que las Entidades Estatales pretenden adquirir durante el año, incluyendo aquellas que no impliquen una erogación presupuestal. En ese orden, si a través de determinada acción no se adquieren bienes, obras ni servicios y no se comunica información útil a los proveedores, estos contratos no deben estar incluidos en el Plan Anual de Adquisiciones y por tanto se podrían celebrar en cualquier momento sin necesidad que estén vinculados al PAA.

[...]

1. El objetivo del Plan Anual de Adquisiciones es comunicar información útil y temprana a los proveedores potenciales de las Entidades Estatales, para que estos participen de las adquisiciones que hace el Estado.

2. El Decreto 1082 de 2015 establece la obligación para las Entidades Estatales de elaborar un Plan Anual de Adquisiciones (PAA), el cual debe contener la lista de bienes, obras y servicios que pretenden adquirir durante el año.

3. El Plan Anual de Adquisiciones es el instrumento de planeación de la actividad de compras y contratación pública para facilitar a las Entidades Estatales identificar, registrar, programar y divulgar sus necesidades de bienes, obras y servicios, y para diseñar estrategias de contratación basadas en agregación de demanda que permitan incrementar la eficiencia del Proceso de Contratación, aun si estos no contemplan erogación presupuestal, incluyen aportes en especie o son suscritos por varias entidades.

4. El Plan Anual de Adquisiciones se usa para:

Identificar y justificar el valor total de recursos requeridos por la entidad para compras y contratación.



- Identificar sinergias entre las entidades estatales para realizar compras en bloque, coordinadas y colaborativas.
- Como referente inicial para evaluar el nivel de ejecución del presupuesto.
- Para pronosticar la demanda de bienes y servicios de la entidad durante el año referido en el PAA, propiciando una comunicación temprana con los posibles proveedores y promover su participación en los Procesos de Contratación.

5. En conclusión, las Entidades Estatales sólo pueden adelantar aquellos procesos incluidos en el PAA antes de que venza el plazo para publicar el Plan Anual de Adquisiciones -PAA-. Vencido el plazo, las Entidades Estatales sólo pueden adelantar aquellos procesos incluidos en el PAA, y en caso de no haberlo incluido, deben actualizar el PAA. Tratándose de temas en que no se adquieren bienes, obras ni servicios y no se comunica información útil a los proveedores y que por tanto no deben ser incluidos en el PAA, las Entidades Estatales podrán adelantar dichos procesos de contratación sin importar el contenido o fecha de publicación del PAA"³⁰

Se observa que la postura hermenéutica expuesta en este concepto expone a la naturaleza jurídica no coercitiva y el carácter estimativo del Plan Anual de Adquisiciones que se han explicado a lo largo de este concepto. Si bien el artículo 74 de la Ley 1474 de 2011 establece la publicación del Plan Anual del Adquisiciones como un deber legal que deben cumplir las entidades estatales antes del 31 de enero, su falta de publicación, cuando no se ha vencido el plazo legal para cumplir dicho deber, no puede ser vista como un obstáculo para que las entidades estatales realicen la contratación de los objetos que se requieren para proveer necesidades cuya satisfacción apremia en aras de garantizar la continuidad en la prestación de los servicios y actividades a cargo de una entidad estatal, siempre que se cumplan los respectivos requisitos y presupuestos legales para la celebración de un contrato estatal.

Al revisar lo dispuesto en el artículo 74 de la Ley 1474 de 2011 no se advierte que se planté la publicación del Plan Anual de Adquisiciones, como un presupuesto indispensable para iniciar la gestión contractual, ni como un requisito previo para adelantar un Proceso de Contratación. Dicha norma tampoco modifica ni adiciona disposiciones como los artículos 39, 40 y 41 de la Ley 80 de 1993, que regulan de manera general los requisitos de

³⁰ Agencia Nacional de Contratación Pública–Colombia Compra Eficiente–. Concepto del 27 de mayo de 2019, radicado de entrada No. 4201912000002465, radicado de salida No. 2201913000003587.



forma, contenido, perfeccionamiento y ejecución de los contratos estatales, por lo que, si bien su publicación en el plazo fijado por la norma no deja ser un deber funcional del servidor público encargado de su expedición –en los términos del artículo 38, numeral 1 de la Ley 1952 de 2019–, es claro que no se trata de una actuación que condicione el inicio de la gestión contractual, ni la validez de los contratos estatales.

Conforme a lo anterior, si bien el Plan Anual de Adquisiciones es un instrumento de planeación, no es el único documento a través del cual se materializa la planeación en un proceso de contratación, el cual también debe atender a los demás instrumentos generales de planeación que obligan a la entidad contratante –v.g. planes de desarrollo nacionales, presupuestos plurianuales, planes territoriales, etc–, además de requerir la expedición de los estudios técnicos, jurídicos y/o financieros necesarios, según el caso, para determinar la conveniencia y la legalidad de la contratación–art. 25 de la Ley 80 de 1993–, los estudios previos y el análisis del sector relativo a la contratación que se pretende adelantar –2.2.1.1.2.1.1 y 2.2.1.1.1.6.1 del Decreto 1082 de 2015–.

Sin embargo, comoquiera que el artículo 74 de Ley 1474 de 2011 exige que el Plan Anual de Adquisiciones incluya todas las necesidades relativas a la contratación a realizar entre el 1 de enero y el 31 de diciembre, el cumplimiento de este deber para las entidades estatales que hayan celebrado contratos en el mes de enero, exige que estas, al publicar el respectivo plan anual en el plazo descrito por la norma, incluyan en el listado de necesidades los contratos que hayan celebrado para entonces. Para estos efectos, el SECOP II tiene habilitada la opción “asociar” aplicable a “[...] los Procesos de Contratación adelantados antes de la publicación del PAA de cada vigencia”³¹. De esta manera se garantiza que la contratación realizada antes de la publicación del plan se enmarque en el ejercicio de planificación que recoge el instrumento en comento, sin perjuicio del cumplimiento de los demás requisitos legales que imponga la planeación de la respectiva contratación.

³¹ Agencia Nacional de Contratación Pública–Colombia Compra Eficiente–. SECOP II – Pasos previos: Plan Anual de Adquisiciones. Vigente desde el 08 de septiembre de 2021. Disponible en: https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_step/cce-sec-gi-11eppplananualadquisiciones08-09-2021.pdf



Con sustento en los anteriores argumentos, esta Subdirección cambia parcialmente la postura sostenida en el Concepto Unificado CU-348 del 3 de julio de 2023, únicamente en lo relativo al alcance de la publicación del Plan Anual de Adquisiciones para el inicio de la gestión contractual, y retoma algunos elementos de la posición sostenida en el concepto 2201913000003587 del 27 de mayo de 2019, por lo que hoy se pasa a aclarar y exponer una postura unificada que se asumen en este concepto, con base en la cual se responderá la consulta elevada por el peticionario.

3. Respuesta

"TENIENDO ENCUENTA QUE HAY UNA ADMINISTRACION ENTRANTE QUE NO CUENTA CON UN PLAN ANUAL DE ADQUICISIONES APROBADO, LA ENTIDAD ENTRANTE PUEDE UTILIZAR EL PLAN ANUAL DE LA VIGENCIA ANTERIOR HASTA EL 31 DE ENERO DEL PRESENTE AÑO, PUES LA NUEVA ADMINISTRACION NECESITA LA ACTIVIDAD CONTRACTUAL ADQUIRIENDO BIENES Y SERVICIOS DE MANERA URGENTE" [Sic].

En ejercicio de las competencias establecidas en los artículos 3, numeral 5° y 11, numeral 8° del Decreto 4170 de 2011, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente solo tiene competencia para responder solicitudes sobre la aplicación de normas de carácter general en materia de compras y contratación pública. En ese sentido, esta Agencia no tiene competencia para brindar asesorías o validar las actuaciones que les corresponde realizar a las entidades estatales.

Sin perjuicio de lo anterior, según las consideraciones expuestas es posible afirmar de conformidad con al artículo 74 de la Ley 1474 de 2011, las entidades estatales deben elaborar el Plan Anual de Adquisiciones *para el año siguiente*. En esta medida, considerando que el artículo 2.2.1.1.1.4.1 del Decreto 1082 de 2015 dispone que este documento "[...] debe contener la lista de bienes, obras y servicios que pretenden adquirir *durante el año*" (Énfasis fuera de texto), la celebración de contratos supone que estos estén asociados a necesidades previstas en el Plan Anual, el cual debe publicarse a más tardar el 31 de enero de la vigencia respectiva.

La lógica de este instrumento de planeación es, de un lado, permitir a la entidad estimar los bienes, obras y servicios a adquirir, y del otro permitir a los potenciales oferentes conocer las contrataciones que se realizarán entre



el 1 de enero y el 31 de diciembre, es decir dentro del periodo equivalente a un año calendario. No obstante, si bien el artículo 74 de la Ley 1474 de 2011 establece la publicación del Plan Anual de Adquisiciones como un deber legal que debe cumplirse de manera anual, establece como plazo máximo de para su publicación el 31 de enero de cada vigencia.

En todo caso, el Plan Anual de Adquisiciones es acto administrativo general de carácter definitivo, que contiene *información estimativa* de la contratación a realizar, sin embargo, su expedición o publicación no es propiamente un requisito o una condición indispensable que deba cumplirse para el inicio de la gestión contractual, o para la celebración del primer proceso de contratación del año. La expedición de dicho documento tampoco puede ser equiparada a un requisito requerido para la celebración, perfeccionamiento o ejecución de los contratos estatales en la medida que ni el artículo 74 de la Ley 1474 de 2011, ni ninguna disposición del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública le otorgan esa naturaleza.

En tales términos, si antes del vencimiento del plazo legal para publicar el Plan Anual de Adquisiciones una entidad tiene una necesidad que debe proveer a través de la celebración de un contrato estatal, la misma podría en virtud del principio de autonomía proceder a celebrarlo, cumpliendo con los respectivos requisitos exigidos por la normativa contractual para la celebración de un contrato estatal, aun sin haber publicado aún el Plan Anual de Adquisiciones. Esto comoquiera, que al no ser el plan un presupuesto indispensable o requisito adicional para la celebración de contratos estatales, su falta de expedición no puede ser condicionamiento para la satisfacción del interés general, los fines del Estado y la prestación de servicios públicos que dependen de actividad contractual pública.

Las entidades que celebren contratos estatales al inicio de una vigencia sin haber expedido el Plan Anual de Adquisiciones están obligadas a incluir dichos contratos en el plan una vez se expida, para la cual se puede hacer uso de la opción “asociar” en el SECOP II. En todo caso, habiendo empezado una nueva vigencia, no se estima procedente acudir al Plan Anual de Adquisiciones del año anterior para desarrollar una contratación



FORMATO PQRSD

Código: CCE-REC-FM-13

Versión: 01 DEL 15 DE JUNIO DE 2023

nueva, en la medida que ello no responde a la vigencia de dicho instrumento.

En todo caso, no está de más indicar que son las entidades estatales, en el marco de la autonomía y discrecionalidad que les asiste para dirigir su gestión contractual, quienes deben determinar la viabilidad técnica, jurídica y financiera de adelantar alguna gestión en específico, sin que sea atribución de la Agencia Nacional de Contratación Pública–Colombia Compra Eficiente– validar los requisitos aplicables a los negocios jurídicos que pretenden celebrar. En todo caso, el presente concepto constituye un referente interpretativo no vinculante del marco jurídico aquí estudiado.

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 2.2.1.1.1.3.1. 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: Alejandro Sarmiento Cantillo
Gestor T1-15 de la Subdirección de Gestión Contractual

Revisó: Nohelia Del Carmen Zawady Palacio
Subdirectora de Gestión Contractual ANCP – CCE

Aprobó: Nohelia Del Carmen Zawady Palacio
Subdirectora de Gestión Contractual ANCP – CCE

