CCE-DES-FM-17

**PLAN ANUAL DE ADQUISICIONES – Carácter estimativo**

Las normas citadas permiten concluir 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 deberán obtenerse, 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.

**PLAN ANUAL DE ADQUISICIONES – Valor estimado – Alcance**

Atendiendo el mandato del artículo 2.2.1.1.1.4. del Decreto 1082 de 2015, la entidad estatal incluirá el valor estimado del contrato frente a cada bien o servicio u obra que pretende satisfacer en cada vigencia. Al respecto, conviene señalar que el Consejo de Estado, en el concepto No. 1.920 del 2008, asimila el «valor inicial» del contrato como aquel aproximado o *estimado* por el que se firmó el contrato. Esto significa que el valor estimado debe entenderse como la estimación inicial de todos los compromisos económicos que puedan derivar del contrato, sin importar si es una entidad la que realiza el aporte o varias.

En este sentido, el valor estimado del contrato que las entidades incluyen en el Plan Anual de Adquisiciones es el valor total del proceso contractual. A modo de ejemplo, si la entidad estatal celebra un convenio a partir del cual dos (2) entidades realizan aportes, cuyo valor estimado es la suma total de cien millones de pesos ($100.000.000). Aportando la entidad A cuarenta millones de pesos ($40.000.000), mientras que la entidad B la suma de sesenta millones de pesos ($60.000.000), cualquiera de las dos entidades que publique el proceso en la plataforma SECOP II deberá reportar el valor total por el que se celebra el proceso contractual en lo relativo al Plan Anual de Adquisiciones, esto es ambos aportes sumados, es decir, la suma de cien millones de pesos ($100.000.000). Esto sin perjuicio de que, al diligenciar el tipo de recursos, se establezca la procedencia de los mismos.



Bogotá, 02 Marzo 2022

Señor

**Martín Elías Salcedo Mendoza**

Facatativá, Cundinamarca

 **Concepto C -047 de 2022**

|  |  |
| --- | --- |
| **Temas:**  | PLAN ANUAL DE ADQUISICIONES – Carácter estimativo / PLAN ANUAL DE ADQUISICIONES – Valor estimado – Alcance |
| **Radicación:**  | Respuesta a la consulta P20220121000461 |

Estimado señor Salcedo:

En ejercicio de la competencia otorgada por el numeral 8 del artículo 11 y el numeral 5 del artículo 3 del Decreto Ley 4170 de 2011, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente responde su consulta del 21 de enero de 2022.

1. **Problema planteado**

En relación con lo dispuesto en el artículo 2.2.1.1.1.4.1. del Decreto 1082 de 2015, referido al Plan Anual de Adquisiciones, usted pregunta lo siguiente: «[…] para efectos de registrar un convenio en que hay aportes de dinero de varias entidades (Entidad A, Entidad B, siendo la entidad A la que adelantara el proceso por SECOP), ¿En el Plan Anual de Adquisiciones de la Entidad A se debe registrar como valor estimado de la adquisición el valor de sus aportes o el valor total de los aportes (sumando aportes de Entidad A y B)?».

1. **Consideraciones**

Para resolver la pregunta que usted plantea se harán algunas consideraciones sobre el Plan Anual de Adquisiciones, relacionadas con: i) el carácter estimativo del plan anual de adquisiciones y ii) el alcance del valor estimado del plan anual de adquisiciones.

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente emitió el Concepto Unificado CU-348 del 3 de julio de 2020, sobre la naturaleza y deber de publicación del plan anual de adquisiciones. Así mismo, se destacan como precedentes los conceptos con radicado No. 4201912000004589 del 9 de agosto del 2019, reiterado y desarrollado en los conceptos 4201913000006571 del 8 de noviembre del 2019, 4201912000007258 del 4 de diciembre del 2019, C-048 del 13 de enero del 2020, C-106 de 20 de marzo del 2020, C-109 de 25 de marzo del 2020, C-237 de 27 de abril del 2020, C-232 de mayo del 24 de junio del 2020, C-331 del 25 de junio del 2020, C-467 del 31 de julio del 2020, C-648 del 25 de octubre del 2020, C-084 del 28 de abril del 2021, y C- 131 del 6 de abril del 2021, en los que se analizó el carácter estimativo y la obligación de incluir el contrato y su valor estimado en el plan anual de adquisiciones. La tesis propuesta en estos conceptos se reitera a continuación:

**2.1. Naturaleza jurídica y carácter estimativo del Plan Anual de Adquisiciones**

Para establecer la naturaleza jurídica del plan anual de adquisiciones es necesario analizar lo dispuesto en los artículos 2.2.1.1.1.4.1, 2.2.1.1.1.4.3[[1]](#footnote-1) y 2.2.1.1.1.4.4[[2]](#footnote-2) del Decreto 1082 de 2015. El primero de estos artículos 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». Este primer aparte trascrito ya permite inferir que se trata de un documento con cierto carácter estimativo, pues contiene un listado de bienes, obras o servicios que, producto del ejercicio de planeación de la entidad estatal para la vigencia correspondiente.

 De acuerdo con esto, el Plan Anual de Adquisiciones es una herramienta de planeación que obligatoriamente deben elaborar las entidades públicas, revestida de cierta naturaleza estimativa, pues contiene se determina con base en 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 iniciará 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, pues, por el 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 para elaborar el Plan Anual de Adquisiciones, donde precisó, como uno de sus usos, «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»[[3]](#footnote-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 II, 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, es decir, 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.

En este orden de ideas, 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. Lo anterior de ninguna manera restringe las decisiones en la contratación, que habrán de adoptarse dentro de la anualidad respectiva.

Las normas citadas permiten concluir 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 deberán obtenerse, 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.

En este punto surge el siguiente interrogante: ¿la entidad cómo puede 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, el cual señala que «las 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 esencial del mismo, pues los enlista como requisitos mínimos del plan. A renglón seguido, 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 tiene un contenido esencial –la lista de bienes, obras y servicios que pretenda adquirir la entidad– 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: todo 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 si una entidad está o no obligada a incluir un contenido en particular dentro del 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 rectorpara 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 que se debe enlistar un bien, obra o servicio en el plan. Esto, muy 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.

Así las cosas, la obligación de incluir información en el Plan se fundamenta en que se trate de la adquisición de bienes, obras o servicios por parte de la entidad, y no se encuentra condicionada por la naturaleza de la información complementaria o de la modalidad de contratación, valor, forma de pago, etc,**─**relacionada con la información principal, máxime cuando la obligación de enlistar está consagrada en la norma respecto de los bienes, obras o servicios a adquirir, y no respecto de los procesos de contratación, lo cual otorga cierta importancia a ese primer aspecto, más que a su forma de contratación.

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 planee 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 para su adquisición se dará 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 convenios o cualquier otra modalidad de contratación, a través de los que la entidad podrá adquirir bienes, obras y servicios para satisfacer sus necesidades, pues la finalidad del artículo 2.2.1.1.1.4.1. del Decreto 1082 de 2015 es que en este documento se enuncien todas las necesidades de contratación de las entidades públicas.

**2.2. Alcance del valor estimado en el Plan Anual de Adquisiciones**

Explicada la naturaleza jurídica y el carácter estimativo del Plan Anual de Adquisiciones, además del criterio para determinar si el respectivo bien, servicio u obra se deben incluir en este instrumento de planificación. Usted pregunta: ¿De qué manera las entidades estatales incluyen en el plan anual de adquisiciones el valor estimado del contrato cuando en un convenio dos (2) entidades diferentes -A y B- realizan aportes?

 Para responder lo anterior, debemos tener en cuenta lo explicado *supra* sobre el artículo 2.2.1.1.1.4.1 del Decreto 1082 de 2015, el cual señala que 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. Otros elementos que corresponde a la entidad establecer son la identificación de las necesidades es asocio con los códigos del Clasificador de Bienes y Servicios, y, por otro lado, el valor estimado del contrato, el tipo de recursos con los cuales la entidad pagará el bien, obra o servicio, la modalidad de selección del contratista y la fecha aproximada en la cual la entidad iniciará el Proceso de Contratación.

 De esta manera, atendiendo al mandato del artículo 2.2.1.1.1.4. del Decreto 1082 de 2015, la entidad estatal incluirá el valor estimado del contrato frente a cada bien o servicio u obra que pretende satisfacer en cada vigencia. Esto por supuesto, sería el valor que según el ejercicio de planeación se requiere para contrato para completar el contrato, sin perjuicio de que este valor se posteriormente adicionado, – especialmente en contratos por precios unitarios–[[4]](#footnote-4) . Esto significa que el valor estimado debe entenderse como la estimación inicial de todos los compromisos económicos que puedan derivar del contrato, sin importar si es una entidad la que realiza el aporte o varias.

 En este sentido, es el valor estimado del contrato el que las entidades deben incluir en el Plan Anual de Adquisiciones, independientemente de que exista un porcentaje de este valor que sea aportado por una entidad, y otro porcentaje sea asumido por la otra. De esta manera, si, por ejemplo, una entidad estatal celebra un convenio a partir del cual dos (2) entidades realizan aportes, cuyo valor estimado es la suma total de cien millones de pesos ($100.000.000), aportando la entidad A cuarenta millones de pesos ($40.000.000), mientras que la entidad B aporta la suma de sesenta millones de pesos ($60.000.000). Para el diligenciamiento del valor estimado del contrato en el Plan Anual de Adquisiciones, si la entidad A publica el proceso en la plataforma del SECOP II, entendiendo que el valor estimado es el valor total del proceso contractual se diligenciará la suma de cien millones de pesos ($100.000.000).

**3. Respuesta**

 «[…] para efectos de registrar un convenio en que hay aportes de dinero de varias entidades (Entidad A, Entidad B, siendo la entidad A la que adelantara el proceso por SECOP), ¿En el Plan Anual de Adquisiciones de la Entidad A se debe registrar como valor estimado de la adquisición el valor de sus aportes o el valor total de los aportes (sumando aportes de Entidad A y B)?».

Atendiendo el mandato del artículo 2.2.1.1.1.4. del Decreto 1082 de 2015, la entidad estatal incluirá el valor estimado del contrato frente a cada bien o servicio u obra que pretende satisfacer en cada vigencia. Al respecto, conviene señalar que el Consejo de Estado, en el concepto No. 1.920 del 2008, asimila el «valor inicial» del contrato como aquel aproximado o *estimado* por el que se firmó el contrato. Esto significa que el valor estimado debe entenderse como la estimación inicial de todos los compromisos económicos que puedan derivar del contrato, sin importar si es una entidad la que realiza el aporte o varias.

 En este sentido, el valor estimado del contrato que las entidades incluyen en el Plan Anual de Adquisiciones es el valor total del proceso contractual. A modo de ejemplo, si la entidad estatal celebra un convenio a partir del cual dos (2) entidades realizan aportes, cuyo valor estimado es la suma total de cien millones de pesos ($100.000.000). Aportando la entidad A cuarenta millones de pesos ($40.000.000), mientras que la entidad B la suma de sesenta millones de pesos ($60.000.000), cualquiera de las dos entidades que publique el proceso en la plataforma SECOP II deberá reportar el valor total por el que se celebra el proceso contractual en lo relativo al Plan Anual de Adquisiciones, esto es ambos aportes sumados, es decir, la suma de cien millones de pesos ($100.000.000). Esto sin perjuicio de que, al diligenciar el tipo de recursos, se establezca la procedencia de los mismos.

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

Atentamente,



|  |  |
| --- | --- |
| Elaboró: | Sara Milena Núñez AldanaGestor T1-15 de la Subdirección de Gestión Contractual  |
| Revisó: | Alejandro Sarmiento Cantillo Gestor T1-15 de la Subdirección de Gestión Contractual |
| Aprobó: | Jorge Augusto Tirado NavarroSubdirector de Gestión Contractual ANCP – CCE |

1. 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». [↑](#footnote-ref-1)
2. 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». [↑](#footnote-ref-2)
3. Agencia Nacional de Contratación Pública **―**Colombia Compra Eficiente Guía para elaborar el plan anual de adquisiciones. Página 3. [↑](#footnote-ref-3)
4. CONSEJO DE ESTADO, Sala de Consulta y Servicio Civil de fecha 9 de septiembre de 2008, radicado 1920, Consejero Ponente: Enrique José Arboleda Perdomo. «Tratándose de contratos de obra con pago a precios unitarios, el "valor inicial" es aquél, estimado o aproximado, por el que se firmó el contrato, según se explicó atrás, representado en salarios mínimos legales mensuales. El uso de la expresión "valor inicial", que hace el inciso segundo del parágrafo del [artículo 40](https://go.vlex.com/vid/58472389/node/40?fbt=webapp_preview) de la [ley 80 de 1993](https://go.vlex.com/vid/58472389?fbt=webapp_preview), excluye los mayores valores que se hayan dado a lo largo de la ejecución de la obra por razón de mayores cantidades de obra a los precios unitarios pactados, sin perjuicio de que la conversión a salarios mínimos legales mensuales, vigentes para la época de la adición, permita que la obra objeto del contrato adicional exceda el 50% del valor inicial representado en términos absolutos». [↑](#footnote-ref-4)