**CCE-DES-FM-17**

**CLASIFICADOR DE BIENES Y SERVICIOS DE NACIONES UNIDAS – Función**

Las normas de contratación estatal establecen que las personas naturales o jurídicas nacionales o extranjeras que deseen celebrar contratos estatales deberán estar inscritos en el Registro Único de Proponente – RUP. De acuerdo con esto, el artículo 6 de la Ley 1150 de 2007, al determinar la información contenida en el RUP, dispone que en el registro constará la información relacionada con la experiencia, capacidad jurídica, financiera y de organización del proponente, así como su clasificación.

La clasificación tiene que ver con los bienes y servicios con los que se relaciona la experiencia del proponente. Este asunto es relevante para el registro, en la medida en que, existiendo una gran variedad de bienes y servicios, así como un gran número de proponentes con experiencia para suministrarlos, el legislador estimó necesario que el RUP incorporara una clasificación a efectos de racionalizar la información. De esta manera, el Decreto 1082 de 2015, al reglamentar la contratación pública, el RUP y la clasificación de la experiencia, implementó el Clasificador de Bienes y Servicios de las Naciones Unidas –UNSPSC–, lo cual se refleja en diferentes partes de su articulado.

**CLASIFICADOR DE BIENES Y SERVICIOS DE NACIONES UNIDAS – Noción**

El artículo 2.2.1.1.1.3.1 del Decreto 1082 de 2015 define el Clasificador de Bienes y Servicios como el «Sistema de codificación de las Naciones Unidas para estandarizar productos y servicios, conocido por las siglas UNSPSC». A su vez, la «Guía para la codificación de bienes y servicios de acuerdo con el código estándar de productos y servicios de Naciones Unidas, V.14.080», establece que «The United Nations Standard Products and Services Code® - UNSPSC - Código Estándar de Productos y Servicios de Naciones Unidas, es una metodología uniforme de codificación utilizada para clasificar productos y servicios fundamentada en un arreglo jerárquico y en una estructura lógica». La principal utilidad de este sistema de clasificación es codificar productos y servicios de forma clara ya que «se basa en estándares acordados por la industria los cuales facilitan el comercio entre empresas y gobierno» .

**CLASIFICADOR DE BIENES Y SERVICIOS DE NACIONES UNIDAS – Normativa**

[…] el artículo 2.2.1.1.1.5.2 del Decreto 1082 de 2015, al desarrollar la información requerida para la inscripción, actualización y renovación del RUP, establece que los proponentes deben establecer los bienes y servicios que ofrecerán identificados Clasificador de Bienes y Servicios en el tercer nivel. Así mismo el numeral 2.5 de este artículo establece que en los certificados de experiencia presentados para inscripción o actualización del RUP, los proponentes deben indicar en «cada certificado o en cada copia de los contratos, los bienes, obras y servicios a los cuales corresponde la experiencia que pretende acreditar, identificándolos con el Clasificador de Bienes y Servicios en el tercer nivel» .

En concordancia con lo anterior, el artículo 2.2.1.1.1.5.3 del Decreto 1082 de 2015, en su numeral 1, establece que las Cámaras de Comercio deberán certificar la experiencia inscrita en el RUP verificando los «contratos celebrados por el interesado para cada uno de los bienes, obras y servicios que ofrecerá a las Entidades Estatales, identificados con el Clasiﬁcador de Bienes y Servicios en el tercer nivel» . Esto es coherente con lo dispuesto en el artículo 2.2.1.1.1.5.6, que indica que uno de los componentes de información del RUP son «los bienes, obras y servicios para los cuales está inscrito el proponente de acuerdo con el Clasiﬁcador de Bienes y Servicios» .

**CLASIFICADOR DE BIENES Y SERVICIOS DE NACIONES UNIDAS – Niveles – Uso**

El Clasificador de Bienes y Servicios consta de cinco niveles; no obstante, el último nivel, denominado Función de Negocio, no es muy utilizado. Los niveles jerárquicos a utilizar, en su orden, son: i) segmento, agregación lógica de familias para propósitos analíticos; ii) familia, un grupo de categorías de productos interrelacionadas; iii) clase: un grupo de productos que comparten características comunes; y iv) producto: un grupo de productos o servicios .

Cada uno de estos niveles jerárquicos tiene distintos dígitos, asociados a los componentes que cada uno cobija y que se combinan con los dígitos de los otros niveles, de donde surge un código de 8 dígitos asociado a un bien o servicio en particular. De esta manera, el segmento determina los dos primeros dígitos, la familia el tercer y cuarto, la clase el quinto y sexto, mientras que el producto los dígitos séptimo y octavo. Conforme a esto, los niveles jerárquicos van de lo general a lo particular, por lo que para determinar el código que corresponde a un bien o servicio, debe subsumirse este en cada uno de estos niveles partiendo del primero en adelante.De acuerdo con esto, cada bien o servicio esta asociado a un código que surge de la subsunción de sus características y condiciones en los diferentes niveles del clasificador. Estos códigos son los que deben incluirse en el RUP para efectos de la experiencia. Estos mismos códigos son los que debe incluir las entidades estatales en los pliegos de condiciones al realizar la descripción del objeto contractual.

**PLAN ANUAL DE ADQUISICIONES – Plan de acción**

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. El 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.

**PLAN ANUAL DE ADQUISICIONES – Publicidad – Entidades estatales obligadas**

El artículo 9, literal e), 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.

[…]

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.

**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.

**PLAN ANUAL DE ADQUISICIONES – Elaboración**

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.

**PLAN ANUAL DE ADQUISICIONES – Encargados**

[…] 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 – Carácter estimativo**

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 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».

**PLAN ANUAL DE ADQUISICIONES – Deber de actualización – Adiciones**

[…] el deber de actualización del Plan Anual de Adquisiciones que se desprende del artículo 2.2.1.1.1.4.4. del Decreto 1082 de 2015, no implica que las entidades deban proceder a realizar actualizaciones del contenido del plan con ocasión de las adiciones que se realicen a los contratos en él incluidos. Esto dado que, como se viene diciendo, el Plan Anual de Adquisiciones es un instrumento de planeación de carácter estimativo, razón por la que una vez celebrado determinado contrato asociado a una necesidad prevista en el plan, cesa el deber de actualizar la información del plan respecto de este, en la medida que el contrato al pasar a la etapa de ejecución ha trascendido la finalidad y la naturaleza del referido instrumento, lo que indica que las eventuales adiciones que hagan no deben necesariamente verse reflejadas en el plan, ya que como se viene sosteniendo este contiene un pronóstico indicativo de las necesidades que se deben contratar y no pretende convertirse en una bitácora de la contratación.

En ese sentido, una adecuada interpretación del deber de actualización de la información contenida el Plan de Anual de Adquisiciones, que se desprende del inciso segundo del artículo 2.2.1.1.1.4.4. del Decreto 1082 de 2015, conduce a entender que los supuestos allí definidos se refieren a circunstancias previas a la celebración de los contratos necesarios para satisfacer las necesidades identificadas en el plan, cuando estos lleven a una alteración sustancial del ejercicio de planeación contenido en el instrumento, deber que acaba una vez materializados los respectivos contratos, ya sea en el inicio de un proceso de selección o en la suscripción del contrato, máxime cuando no existe una necesidad de estricta correspondencia de los valores predeterminados de los contratos en el Plan Anual de Adquisiciones con el monto efectivo por el que estos se celebran.



Bogotá, 08 Febrero 2022

Señor

**Fabian Armando** **Chavarro Pineda**

Florencia, Caquetá

**Concepto C – 760 de 2021**

|  |  |
| --- | --- |
| **Temas:**   | CLASIFICADOR DE BIENES Y SERVICIOS DE NACIONES UNIDAS – Función / CLASIFICADOR DE BIENES Y SERVICIOS DE NACIONES UNIDAS – Noción / CLASIFICADOR DE BIENES Y SERVICIOS DE NACIONES UNIDAS – Normativa / CLASIFICADOR DE BIENES Y SERVICIOS DE NACIONES UNIDAS – Niveles – Uso / PLAN ANUAL DE ADQUISICIONES – Plan de acción/ PLAN ANUAL DE ADQUISICIONES – Publicidad – Entidades estatales obligadas/ 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 – Deber de actualización – Adiciones |
| **Radicación:**  | Respuesta a consulta P20211227011776 |

Estimado señor Chavarro:

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 27 de diciembre de 2021.

**1. Problemas planteado****s**

Respecto a los códigos UNSPSC, el Plan Anual de Adquisiciones, el Banco Nacional de Programas y Proyectos y el Plan Operativo Anual de Inversiones, usted realiza las siguientes preguntas:

i) «¿La constancia del proyecto respecto a los códigos UNSPSC del plan anual de adquisiciones de la entidad territorial es un requisito indispensable para la gestión del registro en el Banco de Proyectos BPIN?».

ii) «¿El plan anual de adquisiciones se elabora antes o después del POAI, dado que para la elaboración del POAI se deben formular con anterioridad los proyectos, viabilizarlos y estar registrados en el BPIN de acuerdo al Decreto Ley 111 de 1996?».

iii) «¿La verificación de los códigos UNSPSC del plan anual de adquisiciones se realiza en procesos posteriores al registro BPIN, es decir, en procesos precontractuales o contractuales, en los que tal vez sea necesario requerir a la Oficina de Almacén de la entidad territorial certificar que las actividades e insumos que se van a contratar, se encuentra en el plan anual de adquisiciones o en el proceso de viabilidad para registro del proyecto en el BPIN?».

iv) «¿En el marco del proceso de planeación territorial de la inversión pública, es necesario identificar los códigos UNSPSC para formular, viabilizar, aprobar y registrar en el BPIN los proyectos?».

 El peticionario adjunta el oficio 20214361353871 del 10 de diciembre de 2021, mediante el cual el Departamento Nacional de Planeación, hace algunas aclaraciones sobre el objeto de la consulta en relación con el Banco Nacional de Programas y Proyectos y el Plan Operativo Anual de Inversiones. Sin embargo, también remite al solicitante a la Agencia de Contratación del Estado – Colombia Compra Eficiente, para mayor precisión sobre la gestión del proyecto respecto a la identificación y constancia de los códigos UNSPSC en el proceso de planeación territorial o en la ejecución del mismo.

**2. Consideraciones**

En ejercicio de las competencias establecidas en los artículos 3.5 y 11.8 del Decreto 4170 de 2011, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente resuelve las consultas sobre los asuntos de su competencia, esto es, sobre las temáticas de la contratación estatal y compras públicas relacionadas en los artículos citados. Es necesario tener en cuenta que esta entidad solo tiene atribuciones para responder solicitudes sobre la aplicación de normas de carácter general en materia de compras y contratación pública, sin que la competencia consultiva de la Agencia se extienda a temas de planeación atribuidos a otras entidades públicas como el Departamento Nacional de Planeación.

 Esta precisión es importante teniendo en cuenta que el peticionario indaga por la relación entre los códigos UNSPSC y el Plan Anual de Adquisiciones, por un lado, y el Banco Nacional de Programas y Proyectos y el Plan Operativo Anual de Inversiones, por otro. Mientras el *primer componente* de la petición hace parte de la competencia consultiva de esta Agencia, el *segundo componente* de la solicitud está relacionado con normas que no hacen parte del sistema de compras y contratación pública, cuyas dudas e inquietudes debe ser resueltas por una entidad diferente.

 Sobre este último punto es importante tener en cuenta que tanto la regulación del Banco Nacional de Programas y Proyectos como del Plan Operativo Anual de Inversiones está desarrollada en el Decreto Ley 111 de 1996, «Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto». Al respecto, el inciso primero del artículo 9 del estatuto dispone que el Banco Nacional de Programas y Proyectos «Es un conjunto de actividades seleccionadas como viables, previamente evaluadas social, técnica, económicamente y registradas y sistematizadas en el Departamento Nacional de Planeación». A renglón seguido añade que «*En el plazo de un año y a partir de la vigencia de la presente ley, el Departamento Nacional de Planeación conjuntamente con el Fondo Nacional de Proyectos para el Desarrollo, deberán reglamentar el funcionamiento del Banco Nacional de Programas y Proyectos*» (Énfasis fuera de texto) y que «Los proyectos de inversión para el apoyo regional autorizados por la ley formarán parte del Banco Nacional de Programas y Proyectos».

 Por su parte, el artículo 49 *ibidem* dispone que «*Con base en la meta de inversión para el sector público establecida en el Plan Financiero, el Departamento Nacional de Planeación en coordinación con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, elaborarán el Plan Operativo Anual de Inversiones*. Este Plan, una vez aprobado por el CONPES, será remitido a la Dirección General del Presupuesto Nacional para su inclusión en el Proyecto de Presupuesto General de la Nación. Los ajustes al Proyecto se harán en conjunto entre el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación» (Énfasis fuera de texto). Como se desprende de las normas anteriormente citadas, el manejo del Banco Nacional de Programas y Proyectos y del Plan Operativo Anual de Inversiones no corresponde a la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente.

Sin perjuicio de lo anterior, de los límites de sus atribuciones, la entidad dentro resolverá la consulta conforme a las normas generales del sistema de compras y contratación pública. Con este objetivo se analizarán los siguientes temas: i) incorporación normativa del Clasificador de Bienes y Servicios de las Naciones Unidas en la contratación pública, ii) uso de Clasificador de Bienes y Servicios de las Naciones Unidas, iii) sujetos obligados a publicar el plan anual de adquisiciones, iv) competencia de Colombia Compra Eficiente en materia de planes anuales de adquisición, v) contenido del plan anual y competencia para expedirlo y vi) carácter estimativo del plan anual de adquisiciones respecto al régimen jurídico para su expedición, publicación y actualización.

 La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente se ha pronunciado en diferentes conceptos sobre uso del Clasificador de Bienes y Servicios de Naciones Unidas en los conceptos 2201913000006036 del 20 de agosto de 2019, 2201913000007322 del 2 de octubre de 2019, 2201913000007496 del 7 de octubre de 2020, 2201913000008870 del 2 de diciembre de 2019, 2201913000009643 del 26 de diciembre de 2019, C-052 del 18 de marzo de 2020 y C-017 del 22 de febrero de 2020.

 Igualmente, la Agencia emitió el Concepto Unificado CU-348 del 3 de julio de 2020, sobre la naturaleza del plan anual de adquisiciones. Así mismo, se destacan como precedentes los conceptos con radicado Nos. 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, en los que se analizó el plan anual de adquisiciones. La tesis desarrollada se expone a continuación:

**2.1. Incorporación normativa del Clasificador de Bienes y Servicios de las Naciones Unidas en la contratación pública**

Las normas de contratación estatal establecen que las personas naturales o jurídicas nacionales o extranjeras que deseen celebrar contratos estatales deberán estar inscritos en el Registro Único de Proponente – RUP[[1]](#footnote-1). De acuerdo con esto, el artículo 6 de la Ley 1150 de 2007, al determinar la información contenida en el RUP, dispone que en el registro constará la información relacionada con la experiencia, capacidad jurídica, financiera y de organización del proponente, así como su clasificación[[2]](#footnote-2).

 La clasificación tiene que ver con los bienes y servicios con los que se relaciona la experiencia del proponente. Este asunto es relevante para el registro, en la medida en que, existiendo una gran variedad de bienes y servicios, así como un gran número de proponentes con experiencia para suministrarlos, el legislador estimó necesario que el RUP incorporara una clasificación a efectos de racionalizar la información. De esta manera, el Decreto 1082 de 2015, al reglamentar la contratación pública, el RUP y la clasificación de la experiencia, implementó el Clasificador de Bienes y Servicios de las Naciones Unidas –UNSPSC–, lo cual se refleja en diferentes partes de su articulado.

El artículo 2.2.1.1.1.3.1 del Decreto 1082 de 2015 define el Clasificador de Bienes y Servicios como el «Sistema de codificación de las Naciones Unidas para estandarizar productos y servicios, conocido por las siglas UNSPSC». A su vez, la «Guía para la codificación de bienes y servicios de acuerdo con el código estándar de productos y servicios de Naciones Unidas, V.14.080», establece que «The United Nations Standard Products and Services Code® - UNSPSC - Código Estándar de Productos y Servicios de Naciones Unidas, es una metodología uniforme de codificación utilizada para clasificar productos y servicios fundamentada en un arreglo jerárquico y en una estructura lógica». La principal utilidad de este sistema de clasificación es codificar productos y servicios de forma clara ya que «se basa en estándares acordados por la industria los cuales facilitan el comercio entre empresas y gobierno»[[3]](#footnote-3).

Por otro lado, el artículo 2.2.1.1.1.4.1 del Decreto 1082 de 2015, referente al deber de elaborar el Plan Anual de Adquisiciones, establece que en la expedición de dicho documento las entidades deben «señalar la necesidad y cuando conoce el bien, obra o servicio que satisface esa necesidad debe identificarlo utilizando el Clasiﬁcador de Bienes y Servicios»[[4]](#footnote-4).

Por su parte, el artículo 2.2.1.1.1.5.2 del Decreto 1082 de 2015, al desarrollar la información requerida para la inscripción, actualización y renovación del RUP, establece que los proponentes deben establecer los bienes y servicios que ofrecerán identificados Clasificador de Bienes y Servicios en el tercer nivel. Así mismo el numeral 2.5 de este artículo establece que en los certificados de experiencia presentados para inscripción o actualización del RUP, los proponentes deben indicar en «cada certificado o en cada copia de los contratos, los bienes, obras y servicios a los cuales corresponde la experiencia que pretende acreditar, identificándolos con el Clasificador de Bienes y Servicios en el tercer nivel»[[5]](#footnote-5).

En concordancia con lo anterior, el artículo 2.2.1.1.1.5.3 del Decreto 1082 de 2015, en su numeral 1, establece que las Cámaras de Comercio deberán certificar la experiencia inscrita en el RUP verificando los «contratos celebrados por el interesado para cada uno de los bienes, obras y servicios que ofrecerá a las Entidades Estatales, identificados con el Clasiﬁcador de Bienes y Servicios en el tercer nivel»[[6]](#footnote-6). Esto es coherente con lo dispuesto en el artículo 2.2.1.1.1.5.6, que indica que uno de los componentes de información del RUP son «los bienes, obras y servicios para los cuales está inscrito el proponente de acuerdo con el Clasiﬁcador de Bienes y Servicios»[[7]](#footnote-7).

 De otro lado, el artículo 2.2.1.1.2.1.3 del Decreto 1082 de 2015, el cual regula de manera general el contenido de los pliegos de condiciones, establece como deber de las entidades estales el de realizar en dichos documentos una «descripción técnica, detallada y completa del bien o servicio objeto del contrato, identificado con el cuarto nivel del Clasiﬁcador de Bienes y Servicios, de ser posible o de lo contrario con el tercer nivel del mismo»[[8]](#footnote-8).

Conforme a lo anterior, la planeación de las adquisiciones de las entidades estatales, la inscripción en el RUP, la valoración de la experiencia de los proponentes y el desarrollo de los procesos de contratación son ámbitos de la contratación estatal en los que se incorpora el uso del Clasificador de Bienes y Servicios para la contratación estatal. Es una medida que incrementa la eficiencia y la efectividad en procedimientos de selección y reduce los costos de crear y mantener un sistema de codificación individual, al estandarizar una codificación de amplia difusión y de generalizada aceptación, que permite a proveedores y compradores «hablar el mismo lenguaje» al integrar en un solo número el flujo total del proceso de adquisición[[9]](#footnote-9).

**2.2. Uso de Clasificador de Bienes y Servicios de las Naciones Unidas**

El Clasificador de Bienes y Servicios consta de cinco niveles; no obstante, el último nivel, denominado Función de Negocio, no es muy utilizado. Los niveles jerárquicos a utilizar, en su orden, son: i) segmento, agregación lógica de familias para propósitos analíticos; ii) familia, un grupo de categorías de productos interrelacionadas; iii) clase: un grupo de productos que comparten características comunes; y iv) producto: un grupo de productos o servicios[[10]](#footnote-10).

 Cada uno de estos niveles jerárquicos tiene distintos dígitos, asociados a los componentes que cada uno cobija y que se combinan con los dígitos de los otros niveles, de donde surge un código de 8 dígitos asociado a un bien o servicio en particular. De esta manera, el segmento determina los dos primeros dígitos, la familia el tercer y cuarto, la clase el quinto y sexto, mientras que el producto los dígitos séptimo y octavo.  Conforme a esto, los niveles jerárquicos van de lo general a lo particular, por lo que para determinar el código que corresponde a un bien o servicio, debe subsumirse este en cada uno de estos niveles partiendo del primero en adelante.

De acuerdo con esto, cada bien o servicio esta asociado a un código que surge de la subsunción de sus características y condiciones en los diferentes niveles del clasificador. Estos códigos son los que deben incluirse en el RUP para efectos de la experiencia. Estos mismos códigos son los que debe incluir las entidades estatales en los pliegos de condiciones al realizar la descripción del objeto contractual.

De otra parte, debe mencionarse que en virtud de los dispuesto en el artículo 2.2.1.2.5.2 del Decreto 1082 de 2015, esta Agencia expidió la «Guía para la codificación de bienes y servicios de acuerdo con el código estándar de productos y servicios de Naciones Unidas, V.14.080». Este documento contiene una serie de instrucciones y nociones básicas para al uso del Clasificador de Bienes y Servicios por parte de las entidades estatales sus procesos de contratación. Esta se encuentra disponible para consulta en: <https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documents/cce_guia_codificacion_bienes.pdf>

 Así mismo la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente ha puesto a disposición de las entidades y la ciudadanía una herramienta web en la que se encuentran cada uno de los componentes de los distintos niveles de los que consta el clasificador, traducidos al español. Esta facilita la conformación de los correspondientes códigos, y puede consultarse en la página web: <https://www.colombiacompra.gov.co/clasificador-de-bienes-y-Servicios>.

**2.2.** **Sujetos obligados a publicar el plan anual de adquisiciones**

El artículo 74 de la Ley 1474 dispone 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[[11]](#footnote-11). El 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[[12]](#footnote-12).

Para continuar con las normas generales sobre la publicidad del plan de compras, debe analizarse la Ley 1712 de 2014. El artículo 9, literal e), 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[[13]](#footnote-13). 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.

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, la Agencia ha señalado 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 Decreto 103 de 2015, compilado por el Decreto 1081 de 2015. El artículo 2.1.1.2.1.10 del Decreto 1082 de 2015 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 prescribe 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.

**2.3. Competencia de Colombia Compra Eficiente en materia de planes anuales de adquisición**

Los artículos 158 y 159 del Decreto 1510 de 2013, compilados en 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 plan[[14]](#footnote-14).

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 2013[[15]](#footnote-15). 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 señaló:

[…] 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 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.[[16]](#footnote-16)

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 plan[[17]](#footnote-17). 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». Lo anterior fue establecido por el Consejo de Estado en los siguientes planteamientos:

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

**2.4. Contenido del plan anual y competencia para expedirlo**

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[[18]](#footnote-18).

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. De este modo, 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[[19]](#footnote-19).

Ahora, la guía para elaborar el plan anual de adquisiciones señala como responsabilidad del funcionario encargado solicitar aprobación, por lo que debe concluirse 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[[20]](#footnote-20), no identifica al funcionario u organismo, al interior de la entidad estatal, que debe cumplir con esa obligación. 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. Carácter estimativo del plan anual de adquisiciones respecto al régimen jurídico para su expedición, publicación y actualización**

Precisar el grado de vinculatoriedad del plan anual de adquisiciones supone el análisis de lo dispuesto en los artículos 2.2.1.1.1.4.1, 2.2.1.1.1.4.3[[21]](#footnote-21) y 2.2.1.1.1.4.4[[22]](#footnote-22) 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»[[23]](#footnote-23).

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, 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.

El numeral 4.6 de la Circular Externa Única, expedida por Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente, dispone que las Entidades Estatales deben actualizar su Plan Anual de Adquisiciones en el mes de julio de cada año. La actualización debe publicarse en la página web y en el SECOP, de tal manera que sólo será́ visible el Plan Anual de Adquisiciones actualizado. Esto en concordancia con el artículo 2.2.1.1.1.4.4 del Decreto 1082 de 2015***,*** el cual señala que 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.

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.

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.

Un interrogante surge de lo anterior: ¿cómo la entidad 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, donde 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 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 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 a la pregunta de 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 qué 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 **─**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 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 adquisición 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.

Asimismo, aunque –por expresa disposición del reglamento– exista el deber de mantener actualizado el Plan Anual de Adquisiciones, no es necesario incorporar en él todas las modificaciones que efectúe la entidad, por dos (2) razones fundamentales: i) el reglamento no impone la obligación de modificarlo cada vez que se adopte una variación en la contratación prevista en él; y ii) el reglamento autorizó incluir en el plan información estimativa, como cuando en el artículo 2.2.1.1.1.4.1. utiliza expresiones como: «indicar el valor estimado del contrato».

De manera que la norma no señaló un número máximo de oportunidades para actualizar el plan anual de adquisiciones, por lo cual la entidad podrá modificarlo las veces que considere pertinente. Pero el reglamento, al establecer cierto margen de laxitud en relación con la información incluida en el plan anual de adquisiciones, se colige también que la descripción del plan anual de adquisiciones no necesariamente tiene que ser idéntica a la minuta contractual o a los pliegos de condiciones. Solo las modificaciones sustanciales al contenido inicial del plan deben incluirse en éste, por lo cual no es necesaria la identidad absoluta entre la información contenida en el plan y el contenido del pliego de condiciones o las minutas contractuales.

Tampoco 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 del ofrecimiento beneficiado con la adjudicación sea el valor por el que finalmente se suscribe el contrato.

**3. Respuesta**

i) «¿La constancia del proyecto respecto a los códigos UNSPSC del plan anual de adquisiciones de la entidad territorial es un requisito indispensable para la gestión del registro en el Banco de Proyectos BPIN?».

ii) «¿El plan anual de adquisiciones se elabora antes o después del POAI, dado que para la elaboración del POAI se deben formular con anterioridad los proyectos, viabilizarlos y estar registrados en el BPIN de acuerdo al Decreto Ley 111 de 1996?».

iii) «¿La verificación de los códigos UNSPSC del plan anual de adquisiciones se realiza en procesos posteriores al registro BPIN, es decir, en procesos precontractuales o contractuales, en los que tal vez sea necesario requerir a la Oficina de Almacén de la entidad territorial certificar que las actividades e insumos que se van a contratar, se encuentra en el plan anual de adquisiciones o en el proceso de viabilidad para registro del proyecto en el BPIN?».

iv) «¿En el marco del proceso de planeación territorial de la inversión pública, es necesario identificar los códigos UNSPSC para formular, viabilizar, aprobar y registrar en el BPIN los proyectos?».

Conforme a la interpretación de las normas generales del sistema de compras y contratación pública, artículo 2.2.1.1.1.4.1 del Decreto 1082 de 2015 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 trascrito 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».

En este contexto, el citado artículo 2.2.1.1.1.4.1 del Decreto 1082 de 2015, referente al deber de elaborar el Plan Anual de Adquisiciones, establece que en la expedición de dicho documento las entidades deben «señalar la necesidad y cuando conoce el bien, obra o servicio que satisface esa necesidad debe identificarlo utilizando el Clasiﬁcador de Bienes y Servicios». Para estos efectos, el artículo 2.2.1.1.1.3.1 *ibidem* define el Clasificador de Bienes y Servicios como el «Sistema de codificación de las Naciones Unidas para estandarizar productos y servicios, conocido por las siglas UNSPSC». A su vez, la «Guía para la codificación de bienes y servicios de acuerdo con el código estándar de productos y servicios de Naciones Unidas, V.14.080», establece que «The United Nations Standard Products and Services Code® - UNSPSC - Código Estándar de Productos y Servicios de Naciones Unidas, es una metodología uniforme de codificación utilizada para clasificar productos y servicios fundamentada en un arreglo jerárquico y en una estructura lógica». La principal utilidad de este sistema de clasificación es codificar productos y servicios de forma clara ya que «se basa en estándares acordados por la industria los cuales facilitan el comercio entre empresas y gobierno».

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. De este modo, 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.

Finalmente, de acuerdo con lo explicado al inicio de la parte considerativa del presente oficio, la Agencia carece de competencia para pronunciarse sobre el alcance del Banco Nacional de Programas y Proyectos y del Plan Operativo Anual de Inversiones. Al respecto, el inciso primero del artículo 9 del estatuto dispone que el Banco Nacional de Programas y Proyectos «Es un conjunto de actividades seleccionadas como viables, previamente evaluadas social, técnica, económicamente y registradas y sistematizadas en el Departamento Nacional de Planeación». A renglón seguido añade que «*En el plazo de un año y a partir de la vigencia de la presente ley, el Departamento Nacional de Planeación conjuntamente con el Fondo Nacional de Proyectos para el Desarrollo, deberán reglamentar el funcionamiento del Banco Nacional de Programas y Proyectos*» (Énfasis fuera de texto) y que «Los proyectos de inversión para el apoyo regional autorizados por la ley formarán parte del Banco Nacional de Programas y Proyectos»

Por su parte, el artículo 49 *ibidem* dispone que «*Con base en la meta de inversión para el sector público establecida en el Plan Financiero, el Departamento Nacional de Planeación en coordinación con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, elaborarán el Plan Operativo Anual de Inversiones*. Este Plan, una vez aprobado por el CONPES, será remitido a la Dirección General del Presupuesto Nacional para su inclusión en el Proyecto de Presupuesto General de la Nación. Los ajustes al Proyecto se harán en conjunto entre el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación» (Énfasis fuera de texto). Como se desprende de las normas anteriormente citadas, el manejo del Banco Nacional de Programas y Proyectos y del Plan Operativo Anual de Inversiones no corresponde a la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente.

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

Atentamente,



|  |  |
| --- | --- |
| Elaboró: | Juan David Montoya PenagosGestor T1-15 de la Subdirección de Gestión Contractual |
| Revisó: | Jorge Augusto Tirado NavarroSubdirector de Gestión Contractual ANCP – CCE |
| Aprobó: | Jorge Augusto Tirado NavarroSubdirector de Gestión Contractual ANCP – CCE |

1. Ley 1150 de 2007: «Artículo 6. De la verificación de las condiciones de los proponentes. Todas las personas naturales o jurídicas nacionales o extranjeras domiciliadas o con sucursal en Colombia, que aspiren a celebrar contratos con las entidades estatales, se inscribirán en el Registro Unico de Proponentes del Registro Único Empresarial de la Cámara de Comercio con jurisdicción en su domicilio principal.

  »No se requerirá de este registro, ni de clasificación, en los casos de contratación directa; contratos para la prestación de servicios de salud; contratos de mínima cuantía; enajenación de bienes del Estado; contratos que tengan por objeto la adquisición de productos de origen o destinación agropecuaria que se ofrezcan en bolsas de productos legalmente constituidas; los actos y contratos que tengan por objeto directo las actividades comerciales e industriales propias de las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta y los contratos de concesión de cualquier índole. En los casos anteriormente señalados, corresponderá a las entidades contratantes cumplir con la labor de verificación de las condiciones de los proponentes.

»En dicho registro constará la información relacionada con la experiencia, capacidad jurídica, financiera y de organización del proponente y su clasificación[…]». (Subrayas fuera del texto). [↑](#footnote-ref-1)
2. Debe precisarse que, a pesar de que el RUP es la regla general, de conformidad con el segundo inciso del artículo 6 de la Ley 1150 de 2007, este no es exigible en todos los procesos de contratación. Al respecto ha manifestado esta Subdirección: «No obstante lo anterior, el RUP no es exigible en algunos procedimientos de selección, como en la contratación directa, la mínima cuantía, la prestación de servicios de salud, enajenación de bienes del Estado, la adquisición de productos de origen o destinación agropecuaria ofrecidos en bolsas de productos, los contratos de concesión y los contratos que celebren las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta, que tengan por objeto el desarrollo de sus actividades industriales y comerciales, razón por la cual las entidades estatales deben verificar directamente el cumplimiento de los requisitos habilitantes». Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente. Concepto C-052 del 18 de marzo de 2020. Radicado de entrada No. 4202012000000208. Radicado de salida No. 2202013000002051.

 [↑](#footnote-ref-2)
3. Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente. Guía para la codificación de bienes y servicios de acuerdo con el código estándar de productos y servicios de Naciones Unidas, V.14.080. Disponible en: <https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documents/cce_guia_codificacion_bienes.pdf> [↑](#footnote-ref-3)
4. Decreto 1082 de 2015: «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 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. Colombia Compra Eficiente establecerá los lineamientos y el formato que debe ser utilizado para elaborar el Plan Anual de Adquisiciones». [↑](#footnote-ref-4)
5. Decreto 1082 de 2015: «Artículo 2.2.1.1.1.5.2. Información para inscripción, renovación o actualización**.**El interesado debe presentar a cualquier cámara de comercio del país una solicitud de registro, acompañada de la siguiente información. La cámara de comercio del domicilio del solicitante es la responsable de la inscripción, renovación o actualización correspondiente:

   »1. Si es una persona natural:

   »1.1. Bienes, obras y servicios que ofrecerá a las Entidades Estatales, identificados con el Clasificador de Bienes y Servicios en el tercer nivel.

   »1.2. Certificados de la experiencia en la provisión de los bienes, obras y servicios que ofrecerá a las Entidades Estatales, los cuales deben ser expedidos por terceros que hayan recibido tales bienes, obras o servicios y deben corresponder a contratos ejecutados o copias de los contratos cuando el interesado no puede obtener tal certificado. El interesado debe indicar en cada certificado o en cada copia de los contratos, los bienes, obras y servicios a los cuales corresponde la experiencia que pretende acreditar, identificándolos con el Clasificador de Bienes y Servicios en el tercer nivel.

 […]

»2.5. Certificados de la experiencia en la provisión de los bienes, obras y servicios que ofrecerá a las Entidades Estatales, los cuales deben ser expedidos por terceros que hayan recibido tales bienes, obras o servicios y deben corresponder a contratos ejecutados o copias de los contratos cuando el interesado no puede obtener tal certificado. El interesado debe indicar en cada certificado o en cada copia de los contratos, los bienes, obras y servicios a los cuales corresponde la experiencia que pretende acreditar, identificándolos con el Clasificador de Bienes y Servicios en el tercer nivel. Si la constitución del interesado es menor a tres (3) años, puede acreditar la experiencia de sus accionistas, socios o constituyente […]». [↑](#footnote-ref-5)
6. Decreto 1082 de 2015: «Artículo 2.2.1.1.1.5.3. Requisitos habilitantes contenidos en el RUP***.***Las cámaras de comercio, con base en la información a la que hace referencia el artículo anterior, deben verificar y certificar los siguientes requisitos habilitantes:

   »1. Experiencia – Los contratos celebrados por el interesado para cada uno de los bienes, obras y servicios que ofrecerá a las Entidades Estatales, identificados con el Clasificador de Bienes y Servicios en el tercer nivel y su valor expresado en smmlv.

   »Los contratos celebrados por consorcios, uniones temporales y sociedades en las cuales el interesado tenga o haya tenido participación, para cada uno de los bienes, obras y servicios que ofrecerá a las Entidades Estatales, identificados con el Clasificador de Bienes y Servicios en el tercer nivel y su valor expresado en smmlv […]». [↑](#footnote-ref-6)
7. Decreto 1082 de 2015: «**Artículo 2.2.1.1.1.5.6.**Certificado del RUP.El certificado del RUP debe contener: (a) los bienes, obras y servicios para los cuales está inscrito el proponente de acuerdo con el Clasificador de Bienes y Servicios; (b) los requisitos e indicadores a los que se refiere el artículo 2.2.1.1.1.5.3 del presente decreto; (c) la información relativa a contratos, multas, sanciones e inhabilidades; y (d) la información histórica de experiencia que el proponente ha inscrito en el RUP. Las cámaras de comercio expedirán el certificado del RUP por solicitud de cualquier interesado. Las Entidades Estatales podrán acceder en línea y de forma gratuita a la información inscrita en el RUP».

 [↑](#footnote-ref-7)
8. Decreto 1082 de 2015: «Artículo 2.2.1.1.2.1.3. Pliegos de condiciones. Los pliegos de condiciones deben contener por lo menos la siguiente información:

»1. La descripción técnica, detallada y completa del bien o servicio objeto del contrato, identificado con el cuarto nivel del Clasificador de Bienes y Servicios, de ser posible o de lo contrario con el tercer nivel del mismo […]». [↑](#footnote-ref-8)
9. Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente. Guía para la codificación de bienes y servicios de acuerdo con el código estándar de productos y servicios de Naciones Unidas, V.14.080. Disponible en: <https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documents/cce_guia_codificacion_bienes.pdf> [↑](#footnote-ref-9)
10. *Ibíd.* [↑](#footnote-ref-10)
11. 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».

 [↑](#footnote-ref-11)
12. «**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](http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=43292) 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». [↑](#footnote-ref-12)
13. **«**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 […]». [↑](#footnote-ref-13)
14. 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». [↑](#footnote-ref-14)
15. CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia del 11 de Abril de 2019. Exp. 52.055. C.P. María Adriana Marín.

 [↑](#footnote-ref-15)
16. *Ibidem*. [↑](#footnote-ref-16)
17. CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Subsección B. Sentencia de 3 de abril de 2020. Exp. 50.199. C.P. Alberto Montaña Plata. [↑](#footnote-ref-17)
18. Decreto 1082 de 2015: «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 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. Colombia Compra Eficiente establecerá los lineamientos y el formato que debe ser utilizado para elaborar el Plan Anual de Adquisiciones». [↑](#footnote-ref-18)
19. 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». [↑](#footnote-ref-19)
20. 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». [↑](#footnote-ref-20)
21. 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-21)
22. 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-22)
23. Agencia Nacional de Contratación Pública **―**Colombia Compra Eficiente Guía para elaborar el plan anual de adquisiciones. Página 3. [↑](#footnote-ref-23)