CCE-DES-FM-17

**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 – Lista de bienes, obras y servicios**

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.

**PLAN ANUAL DE ADQUISICIONES – Modalidad de selección**

Respecto de la modalidad de selección del contratista, conviene mencionar que en el caso de las entidades estatales sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública esta información se refiere a cualquiera de las modalidades establecidas en el artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 que sean aplicables al proceso de contratación, es decir, la licitación pública; la selección abreviada (en cualquiera de los instrumentos de adquisición: acuerdo marco de precios, subasta inversa, bolsa de productos o menor cuantía); concurso de méritos; contratación directa y mínima cuantía (incluye las compras en grandes superficies). En el caso de las entidades públicas exceptuadas de dicho estatuto, la modalidad de selección que se debe indicar en el PAA será la que haya sido establecida en su manual de contratación.

**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 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.

**PLAN ANUAL DE ADQUISICIONES – Formato – Carácter orientador**

 […] al no tener competencia para establecer los lineamientos y diseñar e implementar el formato que debe ser utilizado por las entidades estatales para elaborarlo, el formato para el diligenciamiento del PAA publicado en la página web de Colombia Compra Eficiente es considerado un documento de carácter orientador, no vinculante, lo que significa que las entidades en su autonomía administrativa tienen la potestad de emplear este u otro formato que contenga la información exigida en el artículo 2.2.1.1.1.4.1. del Decreto 1082 de 2015.



Bogotá, 17 Marzo 2022

Señora

**Eliana Clavijo Herrán**

paoclar@hotmail.com

**Concepto C – 087 de 2022**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Temas:**   | PLAN ANUAL DE ADQUISICIONES – Contenido / PLAN ANUAL DE ADQUISICIONES – Lista de bienes, obras y servicios / PLAN ANUAL DE ADQUISICIONES – Modalidad de selección / PLAN ANUAL DE ADQUISICIONES – Carácter estimativo / PLAN ANUAL DE ADQUISICIONES – Formato – Carácter orientador |  |
| **Radicación:**  | Respuesta a consulta P20220203001020 |  |

Estimada señora Clavijo:

En ejercicio de la competencia otorgada por los artículos 11, numeral 8º, y 3º, numeral 5º, del Decreto Ley 4170 de 2011, la Agencia Nacional de Contratación Pública − Colombia Compra Eficiente responde su consulta del 3 de febrero de 2022.

1. **Problemas planteados**

Respecto del plan anual de adquisiciones, usted realiza la siguiente consulta:

«Teniendo en cuenta el diligenciamiento del PAA SECOP I- frente a los procesos de Tienda escolar y Grandes superficies como debo diligenciarlos en razón que dentro del formato de CCE no se encuentra la modalidades de la TVEC, agradezco mucho que nos pueda informar cómo incluir estas necesidades

Que por parte de soporte nos respondieron, frente a la modalidad de TVEC:

Atendiendo a su solicitud, nos permitimos informarle lo siguiente:

Señor usuario, los eventos de cotización o solicitudes de compra que se publican a través de la Tienda Virtual del Estado Colombiano, no se deben relacionar en el Plan Anual de Adquisiciones. Las adquisiciones que se deben relacionar en la PAA son los procesos que se publican en la plataforma del SECOP I o SECOP II, teniendo en cuenta la plataforma por la cual esta obligada la entidad a publicar.

Se adjunta Guía para elaborar el Plan Anual de Adquisiciones, [https://colombiacompra.gov.co/sites/cce\_public/files/cce\_documentos/cce\_guia\_plan\_a nual\_adquisiciones.pdf](https://colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documentos/cce_guia_plan_a%20nual_adquisiciones.pdf)

Que teniendo en cuenta el principio de planeación, de la necesidades de la entidad y el fin del PAA, existen soportes para la anterior respuesta sustentada por soporte de CCE, adicional en el platafroma SECOPII se encuentra modalidad en el PAA de menor cuantía -acuerdos marco, agradecemos que se nos sea respondida de nuevo la pregunta en primer parrafo mencionado.

Otra pregunta, puede el PAA variar con el presupuesto que se le entrega a la IED para contratar».

**2. Consideraciones**

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente 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 No. 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 3 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, C-686 del 1 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 y C-630 del 10 de noviembre de 2021, C-637 del 7 de diciembre de 2021 y C-709 del 11 de enero de 2022, en los que se analizó lo referente al plan anual de adquisiciones. Las tesis desarrolladas en estos conceptos se reiteran y se complementan en lo pertinente a continuación.

**2.1. Publicación del plan anual de adquisiciones en el SECOP**

El artículo 74 de la Ley 1474 de 2011 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[[1]](#footnote-1). 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[[2]](#footnote-2).

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[[3]](#footnote-3). Por su parte, el artículo 5 de esta ley contiene una lista cuyo propósito es incluir a cualquier entidad, órgano, organismo, o persona natural que desempeñe funciones públicas o administre recursos públicos en la obligación de publicar el plan de compras[[4]](#footnote-4). 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. De otro lado, el artículo 2.1.1.2.1.10 del Decreto 1081 de 2015 dispone que:

Artículo 2.1.1.2.1.10. Publicación del Plan Anual de Adquisiciones. 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.

Teniendo en cuenta la pregunta del peticionario, conviene tener en cuenta que el Sistema Electrónico de Contratación Pública –SECOP- está conformado por tres (3) plataformas: SECOP I, SECOP II y Tienda Virtual del Estado Colombiano –TVEC–. La Tienda Virtual del Estado Colombiano es la plataforma que actualmente permite hacer compras a través de los instrumentos de agregación de demanda y en grandes superficies, por lo que los procesos de contratación derivados de los acuerdos marco de precios o instrumentos de agregación de demanda deben ser adelantados en esta plataforma. Los demás procesos de contratación deben ser adelantados en el SECOP I o el SECOP II, según la plataforma que esté obligada a emplear la entidad estatal.

Ahora bien, el plan anual de adquisiciones debe ser publicado en el SECOP I o el SECOP II, según la plataforma que esté obligada a emplear la entidad estatal, y debe contener el listado de bienes, obras o servicios que la entidad estatal pretende adquirir dentro de la vigencia correspondiente, independientemente de la plataforma del SECOP a través de la cual se desarrollen los procesos de contratación.

**2.2. Competencias de Colombia Compra Eficiente en relación con el Plan Anual de Adquisiciones**

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[[5]](#footnote-5).

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[[6]](#footnote-6). En esta providencia, el Consejo de Estado consideró ajustado al ordenamiento la facultad de Colombia Compra Eficiente para expedir manuales y guías para «la elaboración y actualización del Plan Anual de Adquisiciones». Sobre la legalidad de esta competencia:

[…] observa la Sala que el asignar la función de diseño e implementación de un manual o guía para la elaboración y actualización del plan anual de adquisiciones a Colombia Compra Eficiente, no representa un exceso de la facultad reglamentaria, en tanto que los criterios generales fueron definidos previamente por el Presidente de la República, y solo los aspectos 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.[[7]](#footnote-7)

De otra parte, en sentencia del 3 de abril de 2020, el Consejo de Estado declaró la nulidaddel 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[[8]](#footnote-8). La decisión del Consejo de Estado se sustentó en que, tanto para el artículo 158 como para el 160, «el reglamento le otorgó a CCE la potestad de reglamentar dos instrumentos puntuales en materia contractual con la expedición de normas de contenido obligatorio, que deben ser acatadas por todas las entidades públicas». En esta medida:

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

 De conformidad con lo anterior, la Agencia tiene competencia para expedir manuales y guías para la elaboración y actualización del plan anual de adquisiciones, pero no para establecer los lineamientos y diseñar e implementar el formato que debe ser utilizado por las entidades estatales para elaborarlo. Esto significa que Colombia Compra Eficiente conserva la competencia para definir criterios obligatorios para que las entidades públicas elaboren, publiquen y actualicen el plan anual de adquisiciones con fundamento en el citado numeral 2, literal c), del artículo 2.2.1.2.5.2 del Decreto 1082 de 2015, disposición declarada legal por la Sección Tercera del Consejo de Estado en Sentencia del 11 de abril de 2019.

**2.3. Contenido del PAA: lista de bienes, obras y servicios, y la descripción de la modalidad de selección**

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[[9]](#footnote-9).

De acuerdo con la consulta planteada sobre el contenido del PAA se analizarán los aspectos relacionados con la lista de bienes, obras y servicios que este debe contener, y la información sobre la modalidad de selección mediante la cual se planea la adquisición de estos bienes, obras y servicios.

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

Un interrogante surge de lo anterior: ¿cómo puede la entidad definir si debe o no incluir un bien, obra o servicio en el plan? Basta consultar el artículo 2.2.1.1.1.4.1. del Decreto 1082 de 2015, donde señala que «las 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 PAA tiene un contenido esencial –la lista de bienes, obras y servicios que la entidad pretenda adquirir– y otro que es obligatorio incluirlo pero que es complementario y descriptivo de lo esencial –valor del contrato, modalidad de selección, tipo de recursos, etc.–. A partir de esta clasificación se infiere su finalidad y el criterio rector para que, en cada caso, la entidad resuelva cómo se define si un bien, obra o servicio se incluye o no en el plan.

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

Lo anterior, también permite entender que la actividad de «adquirir», como el criterio 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, 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 adquisiciones todos los bienes, obras y/o servicios, incluidos los que se contratarán mediante la TVEC, pues la finalidad del artículo 2.2.1.1.1.4.1. del Decreto 1082 de 2015 es que en este documento se enuncien todas las necesidades de contratación de las entidades públicas.

Respecto de la modalidad de selección del contratista, conviene mencionar que en el caso de las entidades estatales sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública esta información se refiere a cualquiera de las modalidades establecidas en el artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 que sean aplicables al proceso de contratación, es decir: licitación pública; selección abreviada, en cualquiera de sus causales o como, por ejemplo, menor cuantía o para la adquisición de bienes y servicios de características técnicas uniformes, los cuales se pueden contratar acudiendo a acuerdos marco de precios, subasta inversa o bolsas de productos; concurso de méritos; contratación directa; y mínima cuantía –incluyendo las «compras en grandes superficies»–. En el caso de las entidades públicas exceptuadas de dicho estatuto, la modalidad de selección que se debe indicar en el PAA será la que haya sido establecida en su manual de contratación.

Conviene precisar que respecto a los bienes y servicios de características técnicas uniformes y de común utilización, los acuerdos marco de precios son uno de los procedimientos de la modalidad de *selección abreviada* para la adquisición de este tipo de bienes y/o servicios, además de los procedimientos de subasta inversa y adquisición en bolsas de productos[[10]](#footnote-10). Sobre este particular, se recomienda tener en cuenta lo indicado en la Circular Externa No. 004 del 21 de septiembre de 2021[[11]](#footnote-11) expedida por la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente, en la cual, entre otros aspectos se imparten directrices para la aplicación de las reglas de decisión para la escogencia del mecanismo para adquirir bienes y/o servicios de características técnicas uniformes y de común utilización de acuerdo con lo establecido en el Decreto 310 de 2021, por el cual se reglamenta el artículo 41 de la Ley 1955 de 2019, sobre las condiciones para implementar la obligatoriedad y aplicación de los Acuerdos Marco de Precios y se modifican los artículos 2.2.1.2.1.2.7. y 2.2.1.2.1.2.12. del Decreto 1082 de 2015.

Por último, si se identifica que el proceso de contratación debe realizarse por la modalidad de mínima cuantía y los bienes se pueden adquirir a través de «grandes superficies» en la TVEC, la modalidad de selección que se debe indicar en el plan anual de adquisiciones es la mínima cuantía.

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

**2.4. Carácter estimativo del plan anual de adquisiciones**

Precisar el grado de vinculatoriedad del plan anual de adquisiciones supone analizar lo dispuesto en los artículos 2.2.1.1.1.4.1, 2.2.1.1.1.4.3[[12]](#footnote-12) y 2.2.1.1.1.4.4[[13]](#footnote-13) 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 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»[[14]](#footnote-14).

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

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

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

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

El inciso 2 del artículo citado estableció cuatro (4) eventos en los que procede actualizar el plan anual de adquisiciones: i) ajustes en los cronogramas de adquisición, valores, modalidad de selección y origen de los recursos; ii) para incluir nuevas obras, bienes o servicios; iii) excluir obras, bienes o servicios y iv) modificar el presupuesto anual de adquisiciones. El inciso citado solo estableció los eventos en los que tiene que actualizarse, sin limitar la modificación a ciertos topes, como, por ejemplo, aumentar o disminuir valores. La norma no enfatizó en este punto, por lo cual, en principio, podrá modificarse.

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

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

**3. Respuesta**

«Teniendo en cuenta el diligenciamiento del PAA SECOP I- frente a los procesos de Tienda escolar y Grandes superficies como debo diligenciarlos en razón que dentro del formato de CCE no se encuentra la modalidades (sic) de la TVEC, agradezco mucho que nos pueda informar cómo incluir estas necesidades.

[…]

Que teniendo en cuenta el principio de planeación, de la necesidades de la entidad y el fin del PAA, existen soportes para la anterior respuesta sustentada por soporte de CCE, adicional en el platafroma (sic) SECOPII se encuentra modalidad en el PAA de menor cuantía -acuerdos marco, agradecemos que se nos sea respondida de nuevo la pregunta en primer parrafo (sic) mencionado.

Otra pregunta, puede el PAA variar con el presupuesto que se le entrega a la IED para contratar».

De conformidad con las consideraciones expuestas, y teniendo en cuenta la jurisprudencia del Consejo de Estado referente a la competencia de la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente en lo que respecta al plan anual de adquisiciones, se precisa que el formato para la elaboración de este documento publicado en la página web de la Agencia es una herramienta de carácter orientador, lo que significa que las entidades estatales tienen la potestad de emplearlo como una buena práctica de contratación pública, o pueden emplear otro que contenga la información exigida en el artículo 2.2.1.1.1.4.1. del Decreto 1082 de 2015. Lo anterior, sin perjuicio de lo indicado en relación con la «Guía para elaborar el Plan Anual de Adquisiciones».

Por otra parte, se debe tener en cuenta que el plan anual de adquisiciones como instrumento de planeación y orientación de las entidades públicas, debe contener la información de *todos* los bienes, obras o servicios que la entidad tenga intención de *adquirir*. De manera que, para responder a la pregunta referente a la obligación de incluir dentro de su plan anual de adquisiciones los bienes y/o servicios que se adquirirán a través de instrumentos de agregación de demanda en la TVEC, es decir, los relacionados con acuerdos marco de precios y «grandes superficies», bastará con tener claro que aquellos sean objeto de adquisición, sin consideración a la forma en que la entidad planee obtenerlos, ni la plataforma del SECOP que se utilice.

Ahora, respecto a la información relacionada con la modalidad de selección del contratista, se debe tener en cuenta que, en términos generales, los bienes y/o servicios que se prevé adquirir a través de los acuerdos marco de precios corresponden a la modalidad de *selección abreviada,* y los relacionados con la compra en grandes superficies corresponden a la modalidad de selección de *mínima cuantía.*

En relación con las diferencias en los valores que se consignan en el plan anual de adquisiciones y el presupuesto de una entidad estatal para la satisfacción de la necesidad, conviene tener en cuenta que el plan anual de adquisiciones es un documento de carácter estimativo que exige enunciar la información de manera indicativa, sin que sea necesario determinar valores precisos, tiempos, bienes, obras o servicios de manera exacta. En efecto, el plan anual de adquisiciones permite realizar un pronóstico indicativo de las necesidades que debe contratar, con la posibilidad de actualizar la información que haya sufrido alguna variación en la oportunidad requerida, como en aquellos casos en que sea necesario realizar ajustes en los valores estimados de los procesos de contratación de los bienes, obras y servicios.

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

Atentamente,



|  |  |
| --- | --- |
| Elaboró: | Guillermo Escolar FlórezContratista de la Subdirección de Gestión Contractual |
| Revisó: | Sebastián Ramírez GrisalesContratista de la Subdirección de Gestión Contractual |
| Aprobó: | Jorge Augusto Tirado NavarroSubdirector de Gestión Contractual ANCP – CCE |

1. 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-1)
2. Decreto 1082 de 2015: **«Artículo 2.2.1.1.1.3.1.**Definiciones. Los términos no definidos en el Título I de la Parte 2 del presente decreto y utilizados frecuentemente deben entenderse de acuerdo con su significado natural y obvio. Para la interpretación del presente Título I, las expresiones aquí utilizadas con mayúscula inicial deben ser entendidas con el significado que a continuación se indica. Los términos definidos son utilizados en singular y en plural de acuerdo como lo requiera el contexto en el cual son utilizados.

[…]

»Plan Anual de Adquisiciones: Plan general de compras al que se refiere el [artículo 74 de la Ley 1474 de 2011](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-2)
3. «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-3)
4. Ley 1712 de 2014: «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. [↑](#footnote-ref-4)
5. 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-5)
6. CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia del 11 de abril de 2019. Exp. 52.055. C.P. María Adriana Marín.

 [↑](#footnote-ref-6)
7. *Ibídem*. [↑](#footnote-ref-7)
8. CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Subsección B. Sentencia de 3 de abril de 2020. Exp. 50.199. C.P. Alberto Montaña Plata. [↑](#footnote-ref-8)
9. 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-9)
10. Ley 1150 de 2007. «Artículo 2: […] 2. Selección abreviada. La Selección abreviada corresponde a la modalidad de selección objetiva prevista para aquellos casos en que por las características del objeto a contratar, las circunstancias de la contratación o la cuantía o destinación del bien, obra o servicio, puedan adelantarse procesos simplificados para garantizar la eficiencia de la gestión contractual.

»El Gobierno Nacional reglamentará la materia.

»Serán causales de selección abreviada las siguientes:

»a) La adquisición o suministro de bienes y servicios de características técnicas uniformes y de común utilización por parte de las entidades, que corresponden a aquellos que poseen las mismas especificaciones técnicas, con independencia de su diseño o de sus características descriptivas, y comparten patrones de desempeño y calidad objetivamente definidos.

»Para la adquisición de estos bienes y servicios las entidades deberán, siempre que el reglamento así lo señale, hacer uso de procedimientos de subasta inversa o de instrumentos de compra por catálogo derivados de la celebración de acuerdos marco de precios o de procedimientos de adquisición en bolsas de productos;». [↑](#footnote-ref-10)
11. Para mayor información consultar la Normativa de Colombia Compra Eficiente. <https://colombiacompra.gov.co/circulares> [↑](#footnote-ref-11)
12. 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-12)
13. 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-13)
14. Agencia Nacional de Contratación Pública **―**Colombia Compra Eficiente Guía para elaborar el plan anual de adquisiciones. Página 3. [↑](#footnote-ref-14)