**PLAN ANUAL DE ADQUISICIONES – Noción – Obligatoriedad de elaboración**

El Plan Anual de Adquisiciones, en adelante PAA, 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.

**PLAN ANUAL DE ADQUISICIONES – Sujetos obligados**

Ahora bien, el artículo 2.1.1.2.1.10 del Decreto 1082 de 2015 dispone los sujetos obligados que contraten con cargo a recursos públicos tienen la obligación de publicar el PAA 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 PAA para los recursos de carácter público que se ejecutarán durante la vigencia fiscal

**PLAN ANUAL DE ADQUISICIONES – Carácter estimativo**

Teniendo en claro lo anterior, los artículos 2.2.1.1.1.4.1, 2.2.1.1.1.4.36 y 2.2.1.1.1.4.4 7 del Decreto 1082 de 2015 establecen 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 confirma el carácter estimativo del PAA, 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 naturaleza estimativa del documento 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.

Como se puede observar, las normas citadas establecen únicamente 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 van a satisfacer a través de la celebración de contratos. Al respecto, el artículo 2.2.1.1.1.4.1. del Decreto 1082 de 2015, 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” (énfasis fuera de texto). Este aparte permite extraer el contenido esencialísimo del mismo, pues los enlista como requisitos mínimos del plan.

**PUBLICACIÓN EN SECOP – Plan Anual de adquisiciones - Principio de transparencia**

En particular, 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. Como ya se indicó, el plan general de compras para el ordenamiento vigente corresponde con el concepto de PAA como lo establece el artículo 2.2.1.1.1.3.1. del Decreto 1082 de 2015.

 Además, de acuerdo con el artículo 2.2.1.1.1.4.3, Ibídem, el PAA también debe publicarse en el SECOP. Se trata de una obligación que involucra a todas las entidades del Estado sin importar la rama a la cual pertenecen, o si se trata de entidades descentralizadas territorialmente o por servicios; los órganos con competencia para contratar, como los concejos municipales; las empresas del Estado y las sociedades en las que el Estado tenga participación, sin que importe su monto.

**PLAN ANUAL DE ADQUISICIONES – Modalidad de selección – Acuerdos Marco - TVEC**

Cuando la Agencia retoma este razón u objetivo principal del PAA, tiene en cuenta que este a su vez es una herramienta de planeación no sólo para cada una de las Entidades Estatales sino también para el Estado en general, pues si bien permite que las Entidades Estatales, indistintamente de su régimen de contratación, puedan facilitar, identificar, registrar, programar y divulgar sus necesidades de bienes, obras y servicios, a su vez, también ayuda al Estado, a través de Colombia Compra Eficiente, a diseñar estrategias de contratación basadas en agregación de la demanda que permitan incrementar la eficiencia de los recursos públicos y del proceso de contratación, con base en la información que reportan las Entidades Estatales.

En ese orden de ideas, la información de los bienes, obras y servicios que la Administración pretende adquirir con recursos públicos, permite a la Agencia conocer de primera mano, información sobre las necesidades que pueden satisfacerse a través de diferentes instrumentos agregación de la demanda, que posteriormente se verá reflejado en información útil y temprana para que los proveedores puedan participar de los procesos de selección que al respecto realicen cada una de las Entidades Estatales para adquirir dichos bienes, ya sea si esta se realiza a través de la Agencia, por ejemplo a través de los acuerdo marco de precios, como también, si los realiza directamente cada una de las Entidades Estatales, dependiendo de la modalidad de selección que al respecto se considere pertinente adelantar para satisfacer sus necesidades.

(…)

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 ni a la plataforma del SECOP donde se adelantará el proceso de compra, ya sea SECOP I, SECOP II o TVEC, ni a las modalidades de selección establecidas en la Ley 1150 de 2007 o en el manual de contratación, según corresponda, sino a su fin esencial de adquisición, lo que es acorde al objetivo principal del PAA de comunicación útil y oportuna a los proveedores, conjuntamente con su finalidad de herramienta de planeación no sólo para cada una de las Entidades Estatales sino también para el Estado en general, en cabeza de la Agencia.

Bogotá D.C., 6 de septiembre de 2023

Señora

Lina Paola Rojas Sandoval
Tunja, Boyacá

 **Concepto C-364 de 2023**

|  |  |
| --- | --- |
| **Temas:**   | PLAN ANUAL DE ADQUISICIONES – Noción – Obligatoriedad de elaboración – Sujetos obligados / PUBLICACIÓN EN SECOP – Plan Anual de adquisiciones - Principio de transparencia / PLAN ANUAL DE ADQUISICIONES – Modalidad de selección – Acuerdos Marco - TVEC / PLAN ANUAL DE ADQUISICIONES – Carácter estimativo |
| **Radicación:**  | Respuesta a consulta No. P20230724013580  |

Estimada señora Rojas:

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 24 de julio de 2023.

1. **Problemas planteados**

Respecto del plan anual de adquisiciones, usted realiza las siguientes consultas:

“1.- ¿Es obligatorio para las entidades incluir en el Plan Anual de Adquisiciones que se publica en Secop II las adquisiciones que se realizan a través de la tienda virtual del estado colombiano en virtud de los acuerdos marco de precios?

En caso de respuesta afirmativa a la primera inquietud podrían indicarme por favor:

2.- ¿Cuál sería a efectos prácticos la finalidad de dicha publicación por parte de las entidades de las adquisiciones a realizar en virtud de los acuerdos marco, si al momento de realizar por parte de Colombia Compra Eficiente la Licitación Pública para la selección de proveedores del Acuerdo Marco se configura el objetivo del plan de adquisiciones ya que es cuando los potenciales proveedores deben conocer la información del proceso de selección para participar, no obstante, realizada la operación principal y celebrado el instrumento de agregación, las entidades compradoras y los proveedores se acogen a la forma, plazo y condiciones establecidas en el instrumento, sin que se requiera “comunicar información útil y temprana a los proveedores potenciales”?, por tanto en la operación secundaria ya no tendría lugar la publicación de dicha adquisición en el plan de Adquisiciones en Secop II.

(…)

3.- ¿Cuál es la razón de publicar la adquisición de las condiciones mencionadas en la plataforma Secop II cuando la operación de la misma se desarrolla en la Tienda Virtual del Estado Colombiano si cada plataforma opera de forma independiente?”

**2. Consideraciones**

La Subdirección de Gestión Contractual resolverá la consulta conforme a las normas generales en materia de contratación estatal. Con este objetivo se analizarán los siguientes temas: i) obligatoriedad de la elaboración del Plan Anual de Adquisiciones y su contenido estimativo; ii) competencias de Colombia Compra Eficiente en relación con el Plan Anual de Adquisiciones; y iii) El Plan Anual de Adquisiciones como herramienta de planeación.

 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 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, C-733 del 13 de enero de 2022, C-026 del 18 de febrero de 2022, C-027 del 25 de febrero de 2022, C-047 del 2 de marzo de 2022, C-087 del 17 de marzo de 2022, C-408 del 23 de junio de 2022, C-622 de 28 de septiembre de 2022, C-754 de 9 de noviembre de 2022 , C-763 de 15 de noviembre de 2022, C-889 de 26 de diciembre de 2022, C-062 del 18 de abril de 2023, C-142 de 30 de mayo de 2023 y C-196 de 15 de junio de 2023 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. Obligatoriedad de la elaboración del Plan Anual de Adquisiciones y su contenido estimativo**

El Plan Anual de Adquisiciones, en adelante PAA, 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. De este modo, el PAA se considera un documento de carácter estimativo que tiene entre otras finalidades, la de “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”[[1]](#footnote-2).

 De acuerdo con el artículo 2.2.1.1.1.3.1. del Decreto 1082 de 2015, el PAA es el plan general de compras al que se refiere el artículo 74 de la Ley 1474 de 2011 y el plan de compras al que se refiere la Ley Anual de Presupuesto. Asimismo, este artículo lo define como un instrumento de planeación contractual que las Entidades Estatales deben diligenciar, publicar y actualizar.

En particular, 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[[2]](#footnote-3). Como ya se indicó, el plan general de compras para el ordenamiento vigente corresponde con el concepto de PAA como lo establece el artículo 2.2.1.1.1.3.1. del Decreto 1082 de 2015[[3]](#footnote-4).

Además, de acuerdo con el artículo 2.2.1.1.1.4.3, *Ibídem*, el PAA también debe publicarse en el SECOP[[4]](#footnote-5). Se trata de una obligación que involucra a todas las entidades del Estado sin importar la rama a la cual pertenecen, o si se trata de entidades descentralizadas territorialmente o por servicios; los órganos con competencia para contratar, como los concejos municipales; las empresas del Estado y las sociedades en las que el Estado tenga participación, sin que importe su monto.

 Ahora bien, el artículo 2.1.1.2.1.10 del Decreto 1082 de 2015 dispone los sujetos obligados que contraten con cargo a recursos públicos tienen la obligación de publicar el PAA 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 PAA para los recursos de carácter público que se ejecutarán durante la vigencia fiscal.

Teniendo en claro lo anterior, los artículos 2.2.1.1.1.4.1, 2.2.1.1.1.4.36 y 2.2.1.1.1.4.47 del Decreto 1082 de 2015 establecen 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 confirma el carácter *estimativo del PAA*, 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 naturaleza estimativa del documento 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.

Como se puede observar, las normas citadas establecen únicamente 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 van a satisfacer a través de la celebración de contratos. Al respecto, el artículo 2.2.1.1.1.4.1. del Decreto 1082 de 2015, 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” (énfasis fuera de texto). 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.

En ese orden de ideas, 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.

En todo caso, se observa que la finalidad del PAA es clara: todo los bienes, obras o servicios que la entidad tenga intención de *adquirir* en el año deben incluirse en el plan. Es decir, 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, por lo tanto, será indispensable para las entidades al momento de definir si un contrato se debe relacionar en el PAA si con este se está adquiriendo un bien, servicio u obra, en caso de que no, la inclusión de este contrato en el PAA no es obligatoria.

**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-6).

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-7). 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-8)”

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-9). 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. El Plan Anual de Adquisiciones como herramienta de planeación.**

Con base en dicho contexto, la “Guía para elaborar el Plan Anual de Adquisiciones”, emitido por esta Agencia, indica que la razón principal de elaborar el PAA es el comunicar información útil y temprana a los proveedores potenciales de las Entidades Estatales, para que estos a su vez, participen de las adquisiciones que hace el Estado. Nótese aquí que el propósito principal no sólo está orientado a la participación de los procesos de selección de las adquisiciones que realicen cada una de las Entidades Estatales, sino también del Estado en general, lo que incluye a la Agencia, a través de los diferentes mecanismos e instrumentos que diseña e implementa para agregar la demanda.

 Cuando la Agencia retoma este razón u objetivo principal del PAA, tiene en cuenta que este a su vez es una herramienta de planeación no sólo para cada una de las Entidades Estatales sino también para el Estado en general, pues si bien permite que las Entidades Estatales, indistintamente de su régimen de contratación, puedan facilitar, identificar, registrar, programar y divulgar sus necesidades de bienes, obras y servicios, a su vez, también ayuda al Estado, a través de Colombia Compra Eficiente, a diseñar estrategias de contratación basadas en agregación de la demanda que permitan incrementar la eficiencia de los recursos públicos y del proceso de contratación, con base en la información que reportan las Entidades Estatales.

 En ese orden de ideas, la información de los bienes, obras y servicios que la Administración pretende adquirir con recursos públicos, permite a la Agencia conocer de primera mano, información sobre las necesidades que pueden satisfacerse a través de diferentes instrumentos agregación de la demanda, que posteriormente se verá reflejado en información útil y temprana para que los proveedores puedan participar de los procesos de selección que al respecto realicen cada una de las Entidades Estatales para adquirir dichos bienes, ya sea si esta se realiza a través de la Agencia, por ejemplo a través de los acuerdo marco de precios, como también, si los realiza directamente cada una de las Entidades Estatales, dependiendo de la modalidad de selección que al respecto se considere pertinente adelantar para satisfacer sus necesidades.

 Aunado a ello, la Agencia reitera que en la “Guía para elaborar el Plan Anual de Adquisiciones” se informa que el PAA sirve “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”[[9]](#footnote-10), por lo que contemplar todos los bienes, servicios y obras que las entidades vayan a adquirir con recursos públicos, independientemente de la modalidad de selección, es un instrumento clave de planificación y orientación de la contratación de las entidades públicas.

Ahora bien, teniendo en cuenta las preguntas 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.

En ese orden de ideas, 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.

Como se expuso previamente, el artículo 2.2.1.1.1.4.1. del Decreto 1082 de 2015 dispone que el PAA tiene un contenido esencial–la lista de bienes, obras y servicios que la entidad pretenda adquirir, con ello 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.”.* 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, ya sea aquellos relacionados con acuerdos marco de precios, grandes superficies, o cualquier otro instrumento de agregación de demanda, 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 del artículo en cita 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, como en este caso, la modalidad de contratación, 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. Por tanto, las entidades deben incluir en su PAA 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-11). Sobre este particular, se recomienda tener en cuenta lo indicado en la Circular Externa No. 004 del 21 de septiembre de 2021[[11]](#footnote-12) 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 PAA 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 ni a la plataforma del SECOP donde se adelantará el proceso de compra, ya sea SECOP I, SECOP II o TVEC, ni a las modalidades de selección establecidas en la Ley 1150 de 2007 o en el manual de contratación, según corresponda, sino a su fin esencial de adquisición, lo que es acorde al objetivo principal del PAA de comunicación útil y oportuna a los proveedores, conjuntamente con su finalidad de herramienta de planeación no sólo para cada una de las Entidades Estatales sino también para el Estado en general, en cabeza de la Agencia.

**3. Respuesta**

“1.- ¿Es obligatorio para las entidades incluir en el Plan Anual de Adquisiciones que se publica en Secop II las adquisiciones que se realizan a través de la tienda virtual del estado colombiano en virtud de los acuerdos marco de precios?

En caso de respuesta afirmativa a la primera inquietud podrían indicarme por favor:

2.- ¿Cuál sería a efectos prácticos la finalidad de dicha publicación por parte de las entidades de las adquisiciones a realizar en virtud de los acuerdos marco, si al momento de realizar por parte de Colombia Compra Eficiente la Licitación Pública para la selección de proveedores del Acuerdo Marco se configura el objetivo del plan de adquisiciones ya que es cuando los potenciales proveedores deben conocer la información del proceso de selección para participar, no obstante, realizada la operación principal y celebrado el instrumento de agregación, las entidades compradoras y los proveedores se acogen a la forma, plazo y condiciones establecidas en el instrumento, sin que se requiera “comunicar información útil y temprana a los proveedores potenciales”?, por tanto en la operación secundaria ya no tendría lugar la publicación de dicha adquisición en el plan de Adquisiciones en Secop II.

(…)

3.- ¿Cuál es la razón de publicar la adquisición de las condiciones mencionadas en la plataforma Secop II cuando la operación de la misma se desarrolla en la Tienda Virtual del Estado Colombiano si cada plataforma opera de forma independiente?”

De conformidad con las consideraciones expuestas, 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, “grandes superficies” o cualquier otros instrumento de agregación de demanda que implemente la Agencia, 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, ni la modalidad.

 Ahora, respecto de los efectos prácticos de publicar en el PAA dichas adquisiciones que se realizan a través de la tienda virtual, con independencia de que se realicen en plataformas independientes al SECOP I y SECOP II, conviene tener en cuenta que el Plan Anual de Adquisiciones es un documento, que como bien lo indica el peticionario, comunica información útil y temprana a los proveedores potenciales de las Entidades Estatales, para que estos a su vez, participen de las adquisiciones que hace el Estado. Nótese aquí que el propósito principal no sólo está orientado a la participación de los procesos de selección de las adquisiciones que realicen cada una de las Entidades Estatales, sino también del Estado en general, lo que incluye a la Agencia, a través de los diferentes mecanismos e instrumentos que diseña e implementa para agregar la demanda.

 En ese sentido, el Plan Anual de Adquisiciones también tiene la finalidad de ser una herramienta de planeación no sólo para cada una de las Entidades Estatales sino también para el Estado, pues si bien permite que las Entidades Estatales, indistintamente de su régimen de contratación, puedan facilitar, identificar, registrar, programar y divulgar sus necesidades de bienes, obras y servicios, a su vez, también ayuda al Estado, a través de Colombia Compra Eficiente, a diseñar estrategias de contratación basadas en agregación de la demanda que permitan incrementar la eficiencia de los recursos públicos y del proceso de contratación, con base en la información que reportan las Entidades Estatales, por lo que es importante conocer de primera mano dicha información a través de la publicación del Plan Anual de Adquisiciones.

 Aunado a ello, se reitera que el Plan Anual de Adquisiciones también tiene como fin servir de documento que permita evaluar la ejecución de presupuesto y pronosticar la demanda de bienes y servicios de la entidad durante el año referido del plan, por lo que contemplar todos los bienes, servicios y obras que las entidades vayan a adquirir con recursos públicos, independientemente de la modalidad de selección, es un instrumento clave de planificación y orientación de la contratación de las entidades públicas

Este concepto tiene el alcance previsto en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y las expresiones utilizadas con mayúscula inicial deben ser entendidas con el significado que les otorga el artículo 2.2.1.1.1.3.1. del Decreto 1082 de 2015.

Atentamente,

 

|  |  |
| --- | --- |
| Elaboró:  | Any Alejandra Tovar Castillo Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual  |
| Revisó:  | Diana Carolina Armenta CelisContratista de la Subdirección de Gestión Contractual  |
| Aprobó:  | Nohelia del Carmen Zawady Palacio Subdirectora de Gestión Contractual – ANCP CCE  |

1. Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente Guía para elaborar el Plan Anual de Adquisiciones. Página 3. [↑](#footnote-ref-2)
2. 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-3)
3. “**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-4)
4. 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-5)
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-6)
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-7)
7. *Ibídem*. [↑](#footnote-ref-8)
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-9)
9. Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente Guía para elaborar el Plan Anual de Adquisiciones. Página 3. [↑](#footnote-ref-10)
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-11)
11. Para mayor información consultar la Normativa de Colombia Compra Eficiente. <https://colombiacompra.gov.co/circulares> [↑](#footnote-ref-12)