**PLAN ANUAL DE ADQUISICIONES – Deber de elaboración**

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 ítems: 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 – Lineamientos – Colombia Compra Eficiente – Guía para la elaboración del Plan Anual de Adquisiciones**

La Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente puso a disposición de los interesados del Sistema de Compra Pública la Guía para elaborar el Plan Anual de Adquisiciones, donde se establece una lista de verificación para elaborarlo o actualizarlo, que contiene los pasos para ayudar a la entidad a cumplir las etapas que se deben agotar para obtener este documento que es una herramienta de planeación.

El equipo que se conforma para adelantar todas las actividades relacionadas con el Plan Anual de Adquisiciones es responsable de documentarlas, ya que a pesar de no existir una disposición normativa y que la guía expedida por la Agencia Nacional de Contratación Pública- Colombia Compra Eficiente no lo señala.

**PLAN ANUAL DE ADQUISICIONES – Responsable – Acto administrativo**

Es necesario analizar las competencias al interior de cualquier entidad estatal para definir quién adopta o aprueba el documento, y mediante qué acto lo hace.

El “Plan Anual de Adquisiciones” hace parte del “plan de acción” de las entidades, y en cada caso, esto es, para cada entidad se debe analizar la competencia para aprobarlo y actualizarlo, y solo a manera de ejemplo, para los establecimientos públicos el “Plan Anual de Adquisiciones” debe ser aprobado por el representante legal de acuerdo con la cláusula general de competencia definida en el inciso 2 del artículo 78 de la Ley 489 de 1998, quien, en ejercicio de la función administrativa, expide un acto administrativo, sin importar su denominación.

Bogotá D.C., **08/11/2019 Hora 12:1:52s**

# N° Radicado: 2201913000008345

Señor **Ciudadano** Ciudad

|  |  |
| --- | --- |
| **Radicación:** | Respuesta a consulta # 4201912000007213 |
| **Temas:** | Plan Anual de Adquisiciones |
| **Tipo de asunto**  **consultado:** | Expedición y aprobación del Plan Anual de Adquisiciones |

Estimado señor,

La Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente responde su consulta del 21 de octubre de 2019, 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.

# Problema planteado

“Es necesario expedir acto administrativo para la aprobación del Plan Anual de Adquisiciones. Si no es necesario el acto administrativo, es obligatorio que alguna instancia en particular lo apruebe y cuál debe ser esa instancia”.

# Consideraciones

La Ley 1474 de 2011, en el artículo 74, establece el deber de las entidades estatales de publicar, a más tardar el 31 de enero de cada año, el “plan de acción” donde se incluye el “plan general de compras”[[1]](#footnote-1), que es igual al “Plan Anual de Adquisiciones”, tal como lo establece el artículo 2.2.1.1.1.3.1. del Decreto 1082 de 2015, que contiene las definiciones aplicables a los términos utilizados en el Título I del Decreto, dentro de las cuales se incluye la definición de “Plan Anual de Adquisiciones”, indicando que corresponde al “plan general de compras” regulado en el artículo 74 de la Ley 1474 de 2011[[2]](#footnote-2).

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 ítems: 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[[3]](#footnote-3).

La norma precisa que la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente impartirá los lineamientos y el formato para que las entidades elaboren el “Plan Anual de Adquisiciones”, lo cual se reafirma en el artículo 2.2.1.2.5.1., que impone el deber de fijar los lineamientos y el formato que deben implementar las entidades para expedir el Plan Anual de Adquisiciones[[4]](#footnote-4).

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

Por lo anterior, el equipo que se conforma para adelantar todas las actividades relacionadas con el Plan Anual de Adquisiciones es responsable de documentarlas, ya que a pesar de no existir una disposición normativa y que la guía expedida por la Agencia Nacional de Contratación Pública- Colombia Compra Eficiente no lo señala, es necesario que mediante actas de reunión o su documento equivalente, el equipo permita que se conozca el proceso por el cual se adoptaron las decisiones frente a la elaboración y actualización del Plan Anual de Adquisiciones, puesto que es un instrumento relacionado con la contratación pública de la entidad, en la etapa de planeación, al cual le aplica el principio de transparencia, regulado en el artículo 24 de la Ley 80 de 1993, donde se establece que “las actuaciones de las autoridades serán públicas y los expedientes que las contengan estarán abiertos al público”.

Para resolver su consulta se destaca que 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, y no se señala cuál es el acto mediante el cual se aprueba o adopta. 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 señala la obligación de los organismos públicos de todos los ordenes de preparar el “plan de acción”, basado en el Plan Nacional de Desarrollo aprobado[[6]](#footnote-6), no identifica al funcionario u organismo, al interior de la entidad estatal, que debe cumplir con esto.

Es necesario analizar las competencias al interior de cualquier entidad estatal para definir quién adopta o aprueba el documento, y mediante qué acto lo hace. En primer lugar, y a manera de ejemplo, el artículo 72 de la Ley 489 de 1998 regula la dirección y administración de los establecimientos públicos, que está a cargo del consejo directivo y de un director, gerente o presidente[[7]](#footnote-7), y el artículo 76 señala las funciones del consejo directivo, entre de las cuales no se señala, expresamente, la de aprobar el Plan Anual de Adquisiciones[[8]](#footnote-8). No obstante, el artículo 78 de la Ley 489 de 1998 regula las funciones del representante legal de la entidad, sin mencionar el plan de acción o el Plan Anual de Adquisiciones, pero en el inciso 2 indica que debe cumplir todas las funciones de la entidad relacionadas con su cargo, y que no se hayan asignado a otra autoridad[[9]](#footnote-9), y esto se denomina la cláusula general de competencia. En todo caso, se debe tener en cuenta que es necesario que en cada situación se analicen las normas respecto de cada tipo de entidad estatal, ya que las funciones y competencias pueden ser diferentes dependiendo de la entidad de que se trate.

Así pues, tratándose de los establecimientos públicos, la Ley no otorga expresamente la función de aprobar o adoptar el plan de acción, y a su vez el Plan Anual de Adquisiciones, a alguno de los principales organismos al interior de la entidad -el representante legal y el consejo directivo-, pero como es una obligación de la entidad expedir el plan de acción que incluye el Plan Anual de Adquisiciones de acuerdo con la Ley Orgánica de Planeación, le corresponde al representante legal cumplir con ello, ya que dicha función no está asignada a ninguna otra autoridad.

De otro lado en cuanto a la naturaleza del acto mediante el cual el representante legal aprueba el “plan de acción”, y a su vez el “Plan Anual de Adquisiciones”, el Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, radicado 11001-03-06-000-2017-00061-00(C), Consejero Ponente: German Alberto Bula Escobar, analizó la función administrativa de una entidad estatal, su desarrollo y la forma en que se expresa, indicando que por regla general es a través de actos administrativos, que se definen como manifestaciones de voluntad de la Administración, unilaterales, que crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas; y una de las formas tradicionales que pueden adoptar son las “resoluciones”:

(...) las dependencias que conforman las estructuras orgánica e interna de la respectiva autoridad administrativa, responden a las funciones asignadas a tales estructuras y a los empleos que integran las respectivas plantas de personal y, por mandato constitucional, hacen responsable al servidor público en los términos de la ley.

La regla general es que dichos procedimientos o actuaciones administrativas, se expresan en “actos administrativos”.

(...)

Esta Corporación ha señalado de manera reiterada y uniforme que los actos administrativos son manifestaciones de voluntad proferidos unilateralmente por la administración que tienen la virtualidad de crear, modificar o extinguir situaciones jurídicas de distinto orden y que ordinariamente están revestidos por *formas tradicionales - como decretos, resoluciones, ordenanzas, acuerdos, etc.* En ocasiones la administración omite la formulación tradicional enunciada y se expresa a través de oficios, memorandos, circulares, conceptos, etc., formas que de manera corriente no se utilizan para proferir actos administrativos. (…)”

Se tiene entonces que el representante legal de una entidad pública, que es servidor público, cuando suscribe un acto administrativo definitivo, manifiesta la voluntad de la persona jurídica de producir unos determinados efectos jurídicos, es decir, obliga a la persona jurídica representada en los términos y con los alcances de la decisión y sus motivaciones y en el marco constitucional y legal que le sea aplicable.

Igualmente, asume la responsabilidad propia del ejercicio de la representación legal. (Cursivas fuera de texto).

De conformidad con la definición de acto administrativo, y teniendo en cuenta que el “plan de acción” contiene al “Plan Anual de Adquisiciones”, de acuerdo con el inciso 2 del artículo 78 de la Ley 489 de 1998 -continuando el ejemplo con los establecimientos públicos- su aprobación le corresponde al representante legal para cumplir las obligaciones señaladas en la Ley 152 de 1994 “Ley Orgánica de Planeación” y en el Decreto 1082 de 2015; y el acto mediante el cual se aprueba el “plan de acción”, y a su vez el “Plan Anual de Adquisiciones”, es un acto administrativo, independientemente del nombre que le de la entidad.

# Respuesta

El “Plan Anual de Adquisiciones” hace parte del “plan de acción” de las entidades, y en cada caso, esto es, para cada entidad se debe analizar la competencia para aprobarlo y actualizarlo, y solo a manera de ejemplo, para los establecimientos públicos el “Plan Anual de Adquisiciones” debe ser aprobado por el representante legal de acuerdo con la cláusula general de competencia definida en el inciso 2 del artículo 78 de la Ley 489 de 1998, quien, en ejercicio de la función administrativa, expide un acto administrativo, sin importar su denominación.

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

Atentamente,



Proyectó: Ximena Ríos López

1. El inciso 1 del artículo 74 de la Ley 1474 de 2011 dispone: “Plan de acción de las entidades públicas. 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”. (Cursivas fuera de texto) [↑](#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 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” (Cursivas fuera de texto). [↑](#footnote-ref-2)
3. 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-3)
4. Decreto 1082 de 2015: “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”. [↑](#footnote-ref-4)
5. 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-5)
6. 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-6)
7. Ley 489 de 1998: “Articulo 72. Integración de los consejos de los establecimientos públicos y deberes de sus miembros. Los consejos directivos de los establecimientos públicos se integrarán en la forma que determine el respectivo acto de creación.

   “Todos los miembros de los consejos directivos o asesores de los establecimientos públicos deberán obrar en los mismos consultando la política gubernamental del respectivo sector y el interés del organismo ante el cual actúan.

   Los consejos de los establecimientos públicos, salvo disposición legal en contrario, serán presididos por el Ministro o el Director de Departamento Administrativo a cuyo despacho se encuentre adscrita la entidad o por su delegado”. [↑](#footnote-ref-7)
8. Ley 489 de 1998: “Articulo 76. Funciones de los consejos directivos de los establecimientos públicos.

   Corresponde a los consejos directivos de los establecimientos públicos:

   “a) Formular a propuesta del representante legal, la política general del organismo, *los planes y programas que, conforme a la Ley Orgánica de Planeación* y a la Ley Orgánica del Presupuesto deben proponerse para su incorporación a los planes sectoriales y a través de éstos, al Plan Nacional de Desarrollo;”. (Cursivas fuera de texto) [↑](#footnote-ref-8)
9. Ley 489 de 1998: “Articulo 78. Calidad y funciones del director, gerente o presidente. El director, gerente o presidente será el representante legal de la correspondiente entidad, celebrará en su nombre los actos y contratos necesarios para el cumplimiento de sus objetivos y funciones, tendrá su representación judicial y extrajudicial y podrá nombrar los apoderados especiales que demande la mejor defensa de los intereses de la entidad.

   “A más de las que les señalen las leyes y reglamentos correspondientes, los representantes legales de los establecimientos públicos cumplirán todas aquellas funciones que se relacionen con la organización y funcionamiento, con el ejercicio de la autonomía administrativa y la representación legal, que no se hallen expresamente atribuidas a otra autoridad.

   “En particular les compete:

   “a) Dirigir, coordinar, vigilar y controlar la ejecución de las funciones o programas de la organización y de su personal;

   “b) Rendir informes generales o periódicos y particulares al Presidente de la República, al Ministro o Director de Departamento Administrativo respectivo, sobre las actividades desarrolladas, la situación general de la entidad y las medidas adoptadas que puedan afectar el curso de la política del Gobierno.

   “Parágrafo. Los establecimientos públicos nacionales, solamente podrán organizar seccionales o regionales, siempre que las funciones correspondientes no estén asignadas a las entidades del orden territorial. En este caso, el gerente o director seccional será escogido por el respectivo Gobernador, de ternas enviadas por el representante legal”. [↑](#footnote-ref-9)