**PLAN ANUAL DE ADQUISICIONES – Marco normativo**

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”, 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. 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 – Guía para elaborar el Plan Anual de Adquisiciones – Colombia Compra Eficiente – Contenido**

El “Plan Anual de Adquisiciones” debe contener lo que la entidad pretende adquirir durante la vigencia fiscal para la satisfacción de sus necesidades de bienes, obras o servicios. Por ende, la obligatoriedad de incluir las adquisiciones de las entidades en el Plan Anual de Adquisiciones no está sujeta a la ejecución de recursos públicos, sino que las normas que regulan este requisito señalan que debe incluir los procedimientos de contratación que la entidad planea adelantar durante el año, así no impliquen erogación presupuestal.

Bogotá D.C., **04/12/2019 Hora 16:0:23s**

# N° Radicado: 2201913000008942

Señora

# Claudia Marcela Acosta

Ciudad

|  |  |
| --- | --- |
| **Radicación:** | Respuesta a consulta # 4201912000007258 |
| **Temas:** | Plan Anual de Adquisiciones |
| **Tipo de asunto**  **consultado:** | Inclusión de convenios sin afectación presupuestal en el Plan  Anual de Adquisiciones |

Estimada señora Acosta,

La Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente responde su consulta del 22 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

La peticionaria plantea la siguiente pregunta: “Cuando una entidad del Estado celebra convenios tales como interadministrativos, de asociación, docencia servicio (sic), entre otros, que no tengan afectación presupuestal (sea por que (sic) su valor es cero o porque los aportes de las partes son en especie); deben dichos convenios sin afectación presupuestal específica ser incluidos en el Plan Anual de Adquisiciones?”.

# Consideraciones

* 1. **Introducción**

La contratación pública comprende, entre otros aspectos, la toma de decisiones del gasto que las entidades realizan como ejecución de los recursos públicos asignados para adquirir bienes, obras o servicios que satisfacen sus necesidades, y en esa medida cumplen el interés general, que es la finalidad que la Ley les confía a través de las funciones que se les encomiendan. Para las adquisiciones, las entidades deben estructurar un proceso de contratación que es reglado, es decir, el procedimiento no es discrecional, y se deben consultar las normas que rigen el procedimiento de contratación para determinar la forma que la Ley prevé para adelantarlo. Por consiguiente, las principales normas son: la Ley 80 de 1993, el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y la Ley 1150 de 2007 que, entre otras disposiciones, regulan los principios de la contratación pública.

Al hacer una revisión general de las normas citadas, y específicamente de la Ley 80 de 1993, el artículo 23 regula los principios que rigen las actuaciones dentro de los procedimientos contractuales que adelantan las entidades[[1]](#footnote-1), y se destaca el principio de economía, desarrollado por el artículo 25, que contiene reglas para que las entidades sean eficientes y eficaces en el desarrollo de sus procedimientos contractuales, realizando solamente lo necesario sin incluir trámites adicionales y, particularmente, dispone que la actividad contractual de la entidad debe estar antecedida por estudios y documentos necesarios para conocer el objeto del procedimiento[[2]](#footnote-2). De esta forma, las entidades estatales deben cumplir con el principio de planeación en las contrataciones que adelanten.

Para resolver su consulta, relacionada con el contenido del Plan Anual de Adquisiciones: i) en primer lugar se citará el marco normativo del Plan Anual de Adquisiciones; y ii) se explicará su contenido para concluir si los contratos que no tienen erogación presupuestal deben ser incluidos en este documento.

# El Plan Anual de Adquisiciones como herramienta de planeación de los procedimientos contractuales de las entidades

1. **Marco normativo**

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”[[3]](#footnote-3), 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, y que es un documento de la etapa de planeación del procedimiento contractual[[4]](#footnote-4). El Consejo de Estado, Sección Tercera, radicado 55.855, en la sentencia del 23 de octubre de 2017, Consejero Ponente Jaime Orlando Santofimio Gamboa, analizó el principio de planeación:

Al respecto, se observa el principio de planeación, cuya ausencia ataca la esencia misma del interés general, con consecuencias gravosas y muchas veces nefastas, no sólo para la realización efectiva de los objetos pactados, sino también para el patrimonio público, que en últimas es el que siempre está involucrado en todo contrato estatal. Ahora, si bien es cierto que el legislador no tipifica la planeación de manera directa en el texto de la Ley 80 de 1993, su presencia como uno de los principios rectores del contrato estatal es inevitable y se infiere: de los artículos 209, 339 y 341 constitucionales; de los numerales 6, 7 y 11 a 14 del artículo 25, del numeral 3 del artículo 26, de los numerales 1 y 2 del artículo 30, todos de la Ley 80 de 1993; y del artículo 2º del Decreto 01 de 1984; según los cuales para el manejo de los asuntos públicos y el cumplimiento de los fines estatales, con el fin de hacer uso eficiente de los recursos y obtener un desempeño adecuado de las funciones, debe existir un estricto orden para la adopción de las decisiones que efectivamente deban materializarse a favor de los intereses comunales.

En desarrollo del principio de planeación, 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[[5]](#footnote-5).

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[[6]](#footnote-6).

# Contenido 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 que una de sus finalidades es “identificar y justificar el valor total de recursos requeridos por la entidad para compras y contratación”; y sobre el detalle de los bienes, obras y servicios dispone que la entidad debe clasificarlos en los que conoce e identifica en detalle, y los que desconoce a pesar de haber determinado su necesidad[[7]](#footnote-7).

En este punto, es necesario analizar la finalidad del Plan Anual de Adquisiciones y la interpretación del concepto “adquisición”, con el fin de concluir si los convenios sin afectación presupuestal, o con los cuales no se pretende ejecutar recursos públicos, y los convenios con aportes en especie, deben ser incluidos en el Plan Anual de Adquisiciones. Para esto es necesario aclarar que las normas que regulan el Plan Anual de Adquisiciones no imponen como requisito que se deban incluir adquisiciones únicamente cuando se ejecuten recursos públicos, ya que el deber de elaborar este documento es amplio, teniendo en cuenta que está consagrado en una norma que aplica a las entidades, esto es, que son ellas quienes deben incluir las adquisiciones relacionadas con su actividad contractual, sin que sea relevante en el cumplimiento de este deber la ejecución o no de recursos públicos, a pesar de que cuando se ejecutan cobra mayor importancia que se cumpla el principio de publicidad, por involucrar un interés principal de la ciudadanía.

Además, es preciso analizar, en detalle, el artículo 2.2.1.1.1.4.1. del Decreto 1082 de 2015 citado, ya que al observar su literalidad se señala la obligación de incluir las adquisiciones que la entidad planea realizar en el año, sin que esta, necesariamente, involucre recursos públicos; por el contrario, la norma es general al referirse a los procedimientos contractuales, lo cual hace énfasis en que el objetivo de la ley es la contratación que realizan las entidades, y no únicamente los recursos públicos que se ejecuten para la satisfacción de las necesidades.

Así mismo, en la obligación de elaborar un Plan Anual de Adquisiciones no se hace referencia a aquellos procedimientos contractuales que ejecutarán recursos públicos, porque el interés principal de las normas es el principio de transparencia y publicidad, es decir, que la ciudadanía conozca la actividad contractual de las entidades, sin importar que se involucren recursos públicos, más aún cuando cada documento da cuenta de las decisiones de la Administración pública en beneficio del interés general, lo cual puede o no requerir dineros del erario, sin que en ello radique el interés de la ciudadanía en conocer lo relacionado con los organismos que la dirigen.

Analizando las normas sobre el Plan Anual de Adquisiciones, se concluye que no existen disposiciones de las que se pueda inferir el interés de la ley en exigir la inclusión exclusiva de los procedimientos que evidencien la ejecución de recursos públicos, puesto que su objetivo es general y se refiere a la actividad contractual de las entidades, sin que pueda existir una interpretación diferente, debido a la finalidad de la ley respecto de la ciudadanía y su derecho a conocer las decisiones de la Administración pública.

# Respuesta

El “Plan Anual de Adquisiciones” debe contener lo que la entidad pretende adquirir durante la vigencia fiscal para la satisfacción de sus necesidades de bienes, obras o servicios. Por ende, la obligatoriedad de incluir las adquisiciones de las entidades en el Plan Anual de Adquisiciones no está sujeta a la ejecución de recursos públicos, sino que las normas que regulan este requisito señalan que debe incluir los procedimientos de contratación que la entidad planea adelantar durante el año, así no impliquen erogación presupuestal.

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. Ley 80 de 1993: “Articulo 23. De los principios en las actuaciones contractuales de las entidades estatales. Las actuaciones de quienes intervengan en la contratación estatal se desarrollarán con arreglo a los principios de transparencia, economía y responsabilidad y de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa. Igualmente, se aplicarán en las mismas las normas que regulan la conducta de los servidores públicos, las reglas de interpretación de la contratación, los principios generales del derecho y los particulares del derecho administrativo”. [↑](#footnote-ref-1)
2. Ley 80 de 1993: “Artículo 25. Del principio de economía. En virtud de este principio: [↑](#footnote-ref-2)
3. 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-3)
4. 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-4)
5. 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-5)
6. 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-6)
7. La Guía para elaborar el Plan Anual de Adquisiciones dispone: “La entidad estatal debe separar: “i) los bienes, obras y servicios que ha identificado plenamente; y

   “ii) las necesidades que ha identificado pero que desconoce el producto preciso que las satisface, caso en el cual debe incluir la descripción de la necesidad y los posibles códigos de los bienes y servicios que podrían suplir la necesidad”. [↑](#footnote-ref-7)