**CCE-DES-FM-17**

**URGENCIA MANIFIESTA – Definición – Causal – Contratación directa**

Si bien la licitación pública es la modalidad de selección que constituye la regla general para las entidades regidas por el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, el numeral 4º del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 consagra algunas excepciones a la libre concurrencia, que atienden a la necesidad de salvaguardar principios como la eficiencia, la eficacia, la economía, la celeridad o la integridad de las personas. Una de tales excepciones es la causal de contratación directa prevista en el literal a) del mencionado numeral, denominada por la ley como «urgencia manifiesta».

[…]

De esta manera, el artículo 42 de la Ley 80 define la urgencia manifiesta como una circunstancia que exige, con carácter apremiante, preservar la continuidad del servicio, cuando se afecta por situaciones de fuerza mayor, desastres, calamidades o hechos relacionados con los estados de excepción. No en vano, para la doctrina, las situaciones de urgencia manifiesta deben ser concretas, inmediatas, objetivas y probadas, pues se trata de circunstancias de hecho actuales, debidamente acreditadas y fundadas por estudios técnicos, verificadas por la autoridad competente.

En esos casos excepcionales, que comprometen fines superiores de interés colectivo, con mayor razón son de obligatoria aplicación los objetivos de la contratación administrativa, previstos en el artículo 3 de la Ley 80 de 1993, pues el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos, y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con entidades y organismos del Estado en la consecución de dichos propósitos, confieren un fundamento adicional a esta causal de contratación directa.

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

El artículo 74 de la Ley 1474 de 2011 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», 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.

**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 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 – Encargados**

[…] la Guía para elaborar el Plan Anual de Adquisiciones señala como responsabilidad del funcionario encargado solicitar aprobación, es decir que él y su equipo no son quienes adoptan el documento. Por otro lado, la Ley 152 de 1994, Ley Orgánica de Planeación, regula el «plan de acción», en el artículo 26, el cual incluye al «Plan Anual de Adquisiciones», de acuerdo con el artículo 74 de la Ley 1474 de 2011 y con las definiciones del Decreto 1082 de 2015 ya citadas. Sin embargo, a pesar de que la Ley Orgánica de Planeación impone a los organismos públicos de todos los órdenes la obligación de preparar el «plan de acción», basado en el Plan Nacional de Desarrollo aprobado, no identifica al funcionario u organismo, al interior de la entidad estatal, que debe cumplir con esto. Por tanto, es necesario que en cada caso se verifiquen las competencias, al interior de la entidad, para definir quién adopta o aprueba el documento, y así mismo quién lo estructura, administra y consolida.

**PLAN ANUAL DE ADQUISICIONES – Actualización – Definición**

La norma impone a las entidades publicar las actualizaciones que realicen al Plan Anual de Adquisiciones. Entonces, puede concluirse, que la norma faculta a la Administración para realizar cambios y modificaciones a este documento, de lo que se colige que no es un documento rígido que vincule la contratación de la Administración sino que, por el contrario, se trata de un instrumento de planificación que orienta y da un referente a la entidad de las necesidades de bienes, obras y servicio que debe contratar para la respectiva anualidad, y que además puede ser actualizado.

**PLAN ANUAL DE ADQUISICIONES – Actualización – Obligatoriedad – Alcance**

Aunque, por expresa disposición del reglamento, exista el deber de mantener actualizado el Plan Anual de Adquisiciones, no es necesario incorporar en él todas las modificaciones que se adopten en la entidad, por dos (2) razones fundamentales: i) el reglamento no impone la obligación de modificarlo cada vez que se adopte una variación en la contratación prevista en él; y ii) el reglamento autorizó incluir en el plan información estimativa, como cuando en el artículo 2.2.1.1.1.4.1. utiliza expresiones como: «la lista de bienes, obras y servicios que pretenden adquirir», «la entidad estatal debe señalar la necesidad y cuando conoce el bien, obra o servicio que satisface esa necesidad», «indicar el valor estimado del contrato» y «la fecha aproximada en la cual la entidad estatal iniciará el proceso de contratación».

**PLAN ANUAL DE ADQUISICIONES – Parámetros**

Las normas citadas permiten concluir que el objetivo del Plan Anual de Adquisiciones es indicar los bienes, obras y servicios que la entidad pretende adquirir, sin consideración a la forma en que estos deberán ser adquiridos, 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 la modalidad de contratación. Por tanto, bastará con que la entidad, a enero 31, haya identificado la necesidad contractual para que pueda incluirlo en el listado.

**PLAN ANUAL DE ADQUISICIONES – Contenido**

Tampoco tiene que existir 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 era «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.

**PLAN ANUAL DE ADQUISICIONES – Criterio inclusión**

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 este primer aspecto para determinar si debe o no inscribirse, más que a su forma de contratación.

**PLAN ANUAL DE ADQUISICIONES – Contenido**

El elemento rector para enunciar 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 hacerse a aquellos, 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.

**PLAN ANUAL DE ADQUISICIONES – Deber de actualización – Urgencia manifiesta – Ámbito temporal**

En el marco de una declaratoria de urgencia manifiesta, la inclusión de la información referida estará sujeta al ámbito temporal de la estructuración de la causal de urgencia, pues en ocasiones deberán adoptarse actuaciones inmediatas para conjurar la crisis y en este orden, se limita la oportunidad de la administración de registrar los bienes y servicios que deben adquirir para garantizar la efectividad de los principios, deberes y derechos consagrados en la Constitución.

**PLAN ANUAL DE ADQUISICIONES – Urgencia manifiesta**

Aunque la urgencia manifiesta no supone necesariamente una imposibilidad de prever la totalidad de necesidades de contratación que requiere el manejo de la misma, es evidente que, en algunas situaciones la inminencia de la actuación exige prescindir de algún procedimiento contractual, para proteger el interés general y garantizar el goce efectivo de los derechos de los ciudadanos. Lo que permite colegir que, en algunos casos muy excepcionales, las autoridades están habilitadas para prescindir de algunas actuaciones porque fenomenológicamente se ven obligados a adoptar algunas medidas urgentes con el fin de proteger los derechos de los asociados.

Bogotá D.C., **21/05/2020 Hora 19:55:5s**

**N° Radicado: 2202013000004017**

Señora

**Angie Carolina Salas**

Ciudad

 **Concepto C – 266 de 2020**

|  |  |
| --- | --- |
| **Temas:**   | URGENCIA MANIFIESTA ― Definición ― Causal de contratación directa/ PLAN ANUAL DE ADQUISICIONES ― Plan de acción / PLAN ANUAL DE ADQUISICIONES ― Contenido / PLAN ANUAL DE ADQUISICIONES ― Encargados / ACTUALIZACIÓN DEL PLAN─ Definición / OBLIGATORIEDAD ACTUALIZACIÓN DEL PLAN ─ Alcance / PLAN ANUAL DE ADQUISICIONES ─ Parámetros / PLAN ANUAL DE ADQUISICIONES─ Contenido / PLAN ANUAL DE ADQUISICIONES ─ Criterio inclusión / PLAN ANUAL DE ADQUISICIONES─ Contenido/ PLAN ANUAL DE ADQUISICIONES – Urgencia manifiesta/ PLAN ANUAL DE ADQUISICIONES – Deber de inscripción – Excepción |
| **Radicación:**  | Respuesta a consulta # 4202013000002464 |

Estimada señora Salas:

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 6 de abril de 2020.

**1. Problema planteado**

Usted realiza la siguiente pregunta: «¿Se debe incluir en las actualizaciones del Plan Anual de Adquisiciones los contratos derivados de la urgencia manifiesta?».

**2. Consideraciones**

Para dar respuesta a su consulta, i) se realizarán algunas consideraciones sobre la urgencia manifiesta como causal de contratación directa y ii) se analizará el contexto normativo del plan anual de adquisiciones.

 Además del comunicado de prensa del 17 de marzo de 2020[[1]](#footnote-1), recientemente esta Subdirección expidió los Conceptos C-135, C-241, C-257, C-269 y C-275 del 10 de abril de 2020 así como los Conceptos C-300 y C-301 del 25 de abril de 2020, donde se explicó que la causal de contratación directa prevista en el literal a) del numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 requiere la declaratoria de urgencia manifiesta conforme al artículo 42 de la Ley 80 de 1993. Además, es relevante anotar que la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, en el concepto con radicado No. 4201913000006571 del 8 de noviembre de 2019, reiterado y desarrollado en los conceptos identificados con los radicados No. 4201912000007258 del 4 de diciembre de 2019, C–048 del 13 de enero de 2020 y C─106 del 20 de marzo de 2020, C–109 de 25 de marzo de 2020, C–167 de 30 de marzo de 2020, C–177 del 31 de marzo de 2020 y C-237 del 27 de abril de 2020, estudió el plan anual de adquisiciones y los responsables de administrarlo. La tesis propuesta en estos conceptos se expone a continuación.

**2.1. Urgencia manifiesta como causal de contratación directa**

Si bien la licitación pública es la modalidad de selección que constituye la regla general para las entidades regidas por el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, el artículo 2, numeral 4, de la Ley 1150 de 2007 consagra algunas excepciones, que atienden a la necesidad de proteger principios como la eficiencia, la eficacia, la economía, la celeridad o la integridad de las personas. Una de las excepciones es la causal de contratación directa prevista en el literal a) del mencionado numeral, denominada por la ley como «urgencia manifiesta».

Esta causal debe leerse en concordancia con los artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993, que definen el concepto y establecen el procedimiento para su declaratoria, así como para la celebración de los contratos que se derivan de aquella. La primera norma dispone lo siguiente:

Art. 42. De la urgencia manifiesta. Existe urgencia manifiesta cuando la continuidad del servicio exige el suministro de bienes, o la prestación de servicios, o la ejecución de obras en el inmediato futuro; cuando se presenten situaciones relacionadas con los estados de excepción; cuando se trate de conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad o constitutivos de fuerza mayor o desastre que demanden actuaciones inmediatas y, en general, cuando se trate de situaciones similares que imposibiliten acudir a los procedimientos de selección o concurso públicos.

La urgencia manifiesta se declarará mediante acto administrativo motivado.

Parágrafo. Con el fin de atender las necesidades y los gastos propios de la urgencia manifiesta, se podrán hacer los traslados presupuestales internos que se requieran dentro del presupuesto del organismo o entidad estatal correspondiente[[2]](#footnote-2).

Esta causal tiene como antecedente el derogado artículo 43.16 del Decreto-Ley 222 de 1983, que autorizaba la contratación directa «Cuando hubiere urgencia evidente calificada por el Consejo de Ministros, que no permita el tiempo necesario para la licitación o concurso», entendiendo por tal «[…] necesidades actuales o previsibles de orden público, seguridad nacional o calamidad pública»; razón por la cual, los controles para su utilización eran tan evidentes que al declarase por un órgano distinto, el juez debía declarar la nulidad absoluta del contrato, por la falta de competencia[[3]](#footnote-3). En contraste, el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, interpretando de manera más realista las necesidades de la Administración, autoriza al jefe o representante legal de la entidad estatal para declarar la urgencia, siempre que tenga el carácter de *manifiesta*[[4]](#footnote-4).

De esta manera, el artículo 42 de la Ley 80 define la urgencia manifiesta como una circunstancia que exige, con carácter apremiante, preservar la continuidad del servicio, cuando se afecta por situaciones de fuerza mayor, desastres, calamidades o hechos relacionados con los estados de excepción. No en vano, para la doctrina, las situaciones de urgencia manifiesta deben ser concretas, inmediatas, objetivas y probadas, pues se trata de circunstancias de hecho actuales, debidamente acreditadas y fundadas por estudios técnicos, verificadas por la autoridad competente[[5]](#footnote-5).

En esos casos excepcionales, que comprometen fines superiores de interés colectivo, con mayor razón son de obligatoria aplicación los objetivos de la contratación administrativa, previstos en el artículo 3 de la Ley 80 de 1993, pues el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos, y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con entidades y organismos del Estado en la consecución de dichos propósitos, confieren un fundamento adicional a esta causal de contratación directa[[6]](#footnote-6).

En esta medida, el art. 42 del Estatuto General de Contratación, citado antes, contempla cuatro (4) circunstancias o hechos que configuran la urgencia manifiesta, si así lo declara la entidad:

i) Cuando la continuidad del servicio exige el suministro de bienes, o la prestación de servicios, o la ejecución de obras en el inmediato futuro.

ii) Cuando se presenten situaciones relacionadas con los estados de excepción.

iii) Cuando se trate de conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad o constitutivos de fuerza mayor o desastre que demanden actuaciones inmediatas.

iv) En general, cuando se trate de situaciones similares que imposibiliten acudir a los procedimientos de selección o concurso públicos.

La *primera circunstancia* se configura cuando la continuidad del servicio exige el suministro de bienes, la prestación de servicios, o la ejecución de obras en el inmediato futuro. En este caso, se busca evitar la paralización de un servicio, pues están destinados a satisfacer necesidades colectivas en forma general, permanente y continua. En este contexto, no puede olvidarse que el servicio público responde, por definición, a una necesidad de interés general, razón por la cual no podría ser discontinuo, pues la interrupción ocasiona problemas graves para la vida colectiva.

En esta causal es secundaria la previsibilidad de la situación, porque –si así fuera– se llegaría al absurdo de permitir que efectivamente se paralizara el servicio, sacrificando el interés general por causa de la inactividad de los servidores[[7]](#footnote-7). En consecuencia, «[…] uno de los elementos esenciales de la urgencia manifiesta lo constituye la obligación de verificar que el objeto del contrato necesita su permanencia, es decir, que se requiere garantizar por parte de la Administración la continuidad de un servicio que exige suministro de bienes, ejecución de obras o la propia prestación de servicios»[[8]](#footnote-8).

La *segunda circunstancia* se presenta en las situaciones relacionadas con los estados de excepción, siendo necesaria la remisión a los artículos 212, 213 y 215 superiores. Estas normas se refieren a la declaración de los estados de guerra exterior, conmoción interior y emergencia económica, social y ecológica. De hecho, el uso indiscriminado, excesivo e incontrolado del estado de sitio, durante la vigencia de la Constitución Nacional de 1886[[9]](#footnote-9), llevó a que los supuestos fácticos, las facultades y los controles adscritos a cada uno de ellos fueran específicamente regulados tanto en la Constitución Política como en la Ley Estatutaria 137 de 1994.

De conformidad con las normas citadas, los estados de excepción se declaran en caso de situación de anormalidad, y están acompañados de facultades y limitaciones que permiten el retorno a la regularidad. Por eso, mientras subsista la situación que la origina, y sólo en lo relacionado con la declaración previa del presidente de la república, con la firma de todos los ministros, las entidades pueden contratar directamente, por urgencia manifiesta, como medida *pro tempore* para adquirir bienes y servicios que permitan superar la crisis. En contraste, cuando cesen las causas, las entidades deben contratar de conformidad con las reglas generales del Estatuto de Contratación.

En este supuesto, cuando se declara un estado de excepción, como sucede actualmente con la emergencia económica, social y ecológica ­­–Decreto 417 de 2020–, se configura el supuesto para declarar a continuación la «urgencia manifiesta», por parte de cualquier entidad estatal regida por la Ley 80 de 1993, por configurarse uno de los cuatro (4) supuestos del art. 42 de la Ley 80 de 1993. En este evento no es suficiente la declaración del estado de excepción, por parte del presidente y sus ministros, sino que es necesario expedir, luego, el acto que declare la urgencia manifiesta, con fundamento en la declaración previa de alguno de los tres estados de excepción.

La *tercera circunstancia* surge de la necesidad de conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de *calamidad* o constitutivos de *fuerza mayor* o *desastre* que demanden actuaciones inmediatas, causa que –conforme se analiza en el siguiente apartado– exige tener en cuenta lo previsto en la Ley 1523 de 2012.

Lo anterior sin perjuicio de que, conforme a la *cuarta circunstancia*, surjan situaciones similares que imposibiliten acudir a los procedimientos de selección o concurso públicos.

El elemento común en los cuatro (4) eventos es que exigen atender la contingencia de manera pronta, mediante la ejecución de obras, la prestación de servicios o el suministro de bienes. Por tanto, lo que permite catalogar un supuesto fáctico como urgente, en forma manifiesta, es que demanda actuaciones del Estado que no dan espera para mantener la regularidad del servicio, e impiden acudir a los procedimientos de selección ordinarios, es decir, a la licitación pública, la selección abreviada, el concurso de méritos y la contratación de mínima cuantía[[10]](#footnote-10).

Se insiste en que cuando se configure alguna de las cuatro (4) situaciones, el artículo 42 de la Ley 80 de 1993 exige declarar formalmente la «urgencia manifiesta», «mediante acto administrativo motivado», es decir, a través de una manifestación unilateral de voluntad razonablemente justificada, proferida por el jefe o representante legal de cada entidad –o quien sea el titular de la competencia–, según lo establecido en los artículos 11 y 12 de la misma Ley.

Adicionalmente, no es necesario realizar estudios previos, como lo dispone el artículo 2.2.1.2.1.4.2. del Decreto 1082 de 2015: «Si la causal de contratación directa es la urgencia manifiesta, el acto administrativo que la declare hará las veces del acto administrativo de justificación, y en este caso la Entidad Estatal no está obligada a elaborar estudios y documentos previos».

Expedido el acto administrativo, la entidad estatal debe realizar todos los trámites internos necesarios para contratar, entre ellos la disposición de los recursos. En tal sentido, el tercer inciso del artículo 42 de la Ley 80 señala que «Con el fin de atender las necesidades y los gastos propios de la urgencia manifiesta, se podrán hacer los traslados presupuestales internos que se requieran dentro del presupuesto del organismo o entidad estatal correspondiente». Este inciso fue declarado condicionalmente exequible por la Corte Constitucional, en la Sentencia C-772 de 1998, «[…] bajo el entendimiento de que los traslados presupuestales internos a que se refiere dicha norma, se efectúen afectando exclusivamente el anexo del decreto de liquidación del Presupuesto»[[11]](#footnote-11).

De otro lado, si bien, por regla general, los contratos estatales son solemnes, es decir, para celebrarlos deben constar por escrito –principio que también aplica, en condiciones relativamente normales, a las situaciones de urgencia manifiesta que no revistan tanta gravedad–, hay casos de urgencia manifiesta que por su gravedad no dan tiempo para acordar con precisión el alcance de la obligación principal del contrato y el precio que se pagará al contratista. En tales eventos, de conformidad con los incisos 4 y 5 del artículo 41 de la Ley 80 de 1993, el contrato se puede perfeccionar consensualmente y el precio se puede determinar posteriormente.

Así mismo, debe tenerse en cuenta que a la urgencia manifiesta le aplica lo previsto en el artículo 2.2.1.2.1.4.5. del Decreto 1082 de 2015: «En la contratación directa la exigencia de garantías establecidas en la Sección 3, que comprende los artículos 2.2.1.2.3.1.1 al 2.2.1.2.3.5.1. del presente decreto no es obligatoria y la justificación para exigirlas o no debe estar en los estudios y documentos previos».

Finalmente, declarada la urgencia manifiesta, a través del acto administrativo mencionado anteriormente, y celebrado el contrato correspondiente, se debe cumplir la exigencia del artículo 43 de la Ley 80 de 1993. La finalidad de este procedimiento es que la autoridad que ejerce el control fiscal –la Contraloría General de la República, las contralorías departamentales, distritales y municipales, o la Auditoría General de la República -según el caso– revise si son ciertas las razones aducidas por el representante legal de la entidad para declarar la urgencia manifiesta, si tales motivos son constitutivos de urgencia y si la gestión presupuestal adoptada fue la indicada.

**2.2. El plan anual de adquisiciones: nociones fundamentales**

El artículo 74 de la Ley 1474 de 2011 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»[[12]](#footnote-12), que es igual al «Plan Anual de Adquisiciones», como lo establece el artículo 2.2.1.1.1.3.1. del Decreto 1082 de 2015[[13]](#footnote-13), 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[[14]](#footnote-14).

La norma precisa que la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente establecerá 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[[15]](#footnote-15).

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[[16]](#footnote-16).

Ahora, la Guía para elaborar el plan anual de adquisiciones señala como responsabilidad del funcionario encargado solicitar aprobación, es decir que él y su equipo no son quienes adoptan el documento. Por otro lado, la Ley 152 de 1994, Ley Orgánica de Planeación, regula el «plan de acción», en el artículo 26, el cual incluye al «Plan Anual de Adquisiciones», de acuerdo con el artículo 74 de la Ley 1474 de 2011 y con las definiciones del Decreto 1082 de 2015 ya citadas. Sin embargo, a pesar de que la Ley Orgánica de Planeación impone a los organismos públicos de todos los órdenes la obligación de preparar el «plan de acción», basado en el plan nacional de desarrollo aprobado[[17]](#footnote-17), no identifica al funcionario u organismo, al interior de la entidad estatal, que debe cumplir con esto. Por tanto, es necesario que en cada caso se verifiquen las competencias, al interior de la entidad, para definir quién adopta o aprueba el documento, y así mismo quién lo estructura, administra y consolida.

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

El problema jurídico planteado en la consulta se centra si las entidades deben actualizar el plan anual de adquisiciones con las contrataciones derivadas de la urgencia manifiesta. Para resolver a esta pregunta es necesario analizar lo dispuesto en los artículos 2.2.1.1.1.4.1., 2.2.1.1.1.4.3.[[18]](#footnote-18) y 2.2.1.1.1.4.4.[[19]](#footnote-19) 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 colegir que se trata de un documento de carácter 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. La redacción advierte la naturaleza estimativa de este documento, pues al señalar la información que debe contener se precisa, entre otros: i) la necesidad y ii) cuando se conoce el bien, obra o servicio que satisface la necesidad identificarlo en el clasificador; 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 proceso de contratación.

Nótese cómo la norma referida establece la obligación de enunciar la información de manera indicativa, y no impone determinar valores precisos, tiempos, bienes, obras o servicios de manera exacta; todo lo contrario, permite realizar un pronóstico indicativo de las necesidades que debe contratar.

Este carácter estimativo del Plan anual de adquisiciones fue reconocido por la Agencia Nacional de Contratación Pública ―Colombia Compra Eficiente, en la Guía para Elaborar el Plan anual de adquisiciones, donde precisó, como uno de sus usos, «servir como referente inicial para evaluar la ejecución de presupuesto y pronosticar la demanda de bienes y servicios de la entidad durante el año referido del plan»[[20]](#footnote-20). Es por esto que en el formato de elaboración del plan anual elaborado por la Agencia Nacional de Contratación Pública ―Colombia Compra Eficiente, se sugirió incluir una aclaración en la que se indique que este documento es de naturaleza informativa y no compromete ni obliga a la entidad a suscribir los contratos referidos en el mismo.

La segunda disposición relevante ─esto es, el artículo 2.2.1.1.1.4.3 del Decreto 1082 de 2015─ establece el deber de publicidad de las entidades públicas del plan anual de adquisiciones, en sus páginas web y en el SECOP II, con la información mínima señalada en el artículo 2.2.1.1.1.4.1. del Decreto 1082 de 2015.

La norma impone a las entidades publicar las actualizaciones que realicen al Plan anual de adquisiciones. Entonces, puede concluirse que la norma faculta a la Administración para realizar cambios y modificaciones a este documento, de lo que se colige 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 da un referente a la entidad de las necesidades de bienes, obras y servicio que debe contratar para la respectiva anualidad, y que además puede ser actualizado.

Ahora, 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 referido estableció 4 eventos en los que procede la actualización del Plan anual de adquisiciones: i) 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; y iv) modificar el presupuesto anual de adquisiciones.

Nótese que la norma solo estableció los eventos en los que debe 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.

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

Las normas citadas permiten concluir que el objetivo del Plan anual de adquisiciones es indicar los bienes, obras y servicios que la entidad pretende adquirir, sin consideración a la forma en que estos deberán obtenerse, pues es el criterio de necesidad de aquellos el que fundamenta la inclusión o no en la lista del plan y no el carácter pecuniario de este ni su modalidad de contratación. Por tanto, bastará con que la entidad, a enero 31, haya identificado la necesidad contractual para que pueda incluirlo en el listado.

Ahora, un cuestionamiento surge de lo anterior, ¿cómo la entidad puede definir si debe o no incluir un bien, obra o servicio en el Plan? Para dar respuesta a esta pregunta, basta con consultar el artículo 2.2.1.1.1.4.1. del Decreto 1082 de 2015, donde se 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 establece que el plan tiene un contenido esencial **─**la lista de bienes, obras y servicios que pretenda adquirir la entidad **─** y otro que es obligatorio incluirlo pero que es complementaria y descriptiva de lo esencial ─valor del contrato, modalidad de selección tipo de recursos etc.**─**. A partir de esta clasificación de la norma se colige su finalidad y el criterio rector para que, en cada caso, la entidad resuelva cómo se define si un bien, obra o servicio se incluye o no en el plan.

Del primer aparte de la norma, se observa que su finalidad es clara: todo los bienes, obras o servicios que la entidad tenga intención de *adquirir* deben incluirse en el plan. Es decir, la obligación de incluir un contenido específico en el plan se fundamenta únicamente en que se trate de un bien, obra o servicio que la entidad pretenda *adquirir.*  De manera que, para responder a la pregunta de si una entidad está o no obligada a incluir un contenido en particular dentro del Plan anual de adquisiciones, bastará con tener claro que aquellos sean objeto de adquisición, sin consideración a la forma en que la entidad planee obtenerlos.

Lo anterior, también permite establecer la actividad de «adquirir» como el criterio rectorpara determinar el alcance de la obligatoriedad de incluir en el plan una información específica, pues el primer aparte que señala: «el cual deberá contener la lista de bienes, obras y servicios que pretenden adquirir durante un año» es claro que adquirir es el elemento clave para concluir que se debe enlistar un bien, obra o servicio en el plan. Esto, muy a pesar de que en la misma disposición se establezca otra información adicional que debe ser incluida en este documento –modalidad, valor estimado–, pero que a modo de ver de 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 este primer aspecto para determinar si debe o no inscribirse, 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 pretenda la entidad adquirir y en este sentido, las entidades deberán dar cumplimiento de esta obligación, sin consideración a las condiciones en que planee ser adquirido el mismo, pues el deber de inclusión en el plan previsto en el reglamento es independiente de la clase de modalidad de contratación o 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 nazca la obligación de inscribirlo en dicho instrumento.

De modo que, el elemento rector para enunciar 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 hacerse a aquellos, 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 deberán incluir en sus planes anuales de adquisiciones todos los convenios o cualquier otra modalidad de contratación, a través de los que la entidad podrá adquirir bienes, obras y servicios para satisfacer sus necesidades, pues la finalidad del artículo 2.2.1.1.1.4.1. del Decreto 1082 de 2015 es que en este instrumento se enuncien todas las necesidades de contratación de las entidades públicas.

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

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

Tampoco debe existir 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 era «estimado». La misma conclusión aplica para todas las modalidades de contratación que se incluyan 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.

**2.4. Actualización del Plan Anual de Adquisiciones en la contratación derivada de la urgencia manifiesta**

Conforme a lo analizado en el considerando 2.1. del presente concepto, las situaciones de urgencia manifiesta suponen hechos excepcionales, pues se trata de circunstancias fácticas que demandan una respuesta inmediata por parte de la Administración y justifican la suscripción de contratos, con observancia de los principios que rigen la contratación estatal, pero de manera más ágil.

 En la medida que la actividad contractual es una manifestación de la función administrativa[[21]](#footnote-21), mediante esta se satisfacen las necesidades de bienes y servicios que la administración pública requiera para garantizar la prestación de sus servicios, razón por la es necesario aplicar los principios como el de eficiencia, eficacia, economía y celeridad. En esta medida, cuando se configuren las circunstancias excepcionales consagradas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, las normas disponen una flexibilización de los procedimientos de contratación de bienes y servicios para mejorar la capacidad de respuesta de las entidades para manejar la crisis.

Bajo estas precisiones, corresponde entonces analizar la exigibilidad de la publicación en el plan anual de adquisiciones de las necesidades de contratación que surjan con ocasión de la declaración de la urgencia manifiesta. Como se explicó anteriormente, es importante señalar que el artículo 2.2.1.1.1.4.1. del Decreto 1082 de 2015 establece la obligación de registrar en este documento la lista de bienes, obras y servicios que pretendan adquirir las entidades públicas durante la vigencia fiscal. Además, conforme al inciso 2 del artículo 2.2.1.1.1.4.4 *ibidem*, «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».

En principio, una interpretación estricta del artículo 2.2.1.1.1.4.4 del Decreto 1082 de 2015 obliga actualizar el plan anual de adquisiciones bajo cualquier circunstancia, pues dispone la inclusión de nuevas obras, bienes y servicios sin distinguir la modalidad de contratación. No obstante, en el marco de una declaratoria de urgencia manifiesta, es importante reconocer que la entidad adoptará actuaciones inmediatas para conjurar la crisis, lo que limita la oportunidad de la Administración para actualizar las necesidades de obras, bienes y servicios necesarios para la efectividad de los principios, deberes y derechos consagrados en la Constitución.

Particularmente, el principio de eficacia obliga a las autoridades a tomar medidas inmediatas para la atención a los ciudadanos que garanticen el goce efectivo de sus derechos y el buen funcionamiento de la administración pública[[22]](#footnote-22). Lo planteado en el párrafo precedente es una circunstancia excepcional relacionada con las actuaciones que deben adelantarse inmediatamente después de la declaratoria de la urgencia manifiesta y en casos donde es complejo actualizar el plan anual de adquisiciones, en la medida en que la imprevisibilidad de las circunstancias limita la planeación de los contratos más inmediatos, los cuales requieren inicialmente para atender las situaciones que motivaron la declaratoria.

Si se prolonguan las circunstancias que fundamenten la declaración de urgencia, aumenta la posibilidad de prever las necesidades de contratación para atender y manejar la crisis, por lo que en estos eventos es necesario actualizar el plan anual de adquisiciones con obras, bienes y servicios requeridos. En otras palabras, existe una relación entre la duración de los hechos que motivan la declaratoria de urgencia manifiesta y la previsibilidad de las necesidades de contratación que se desprende de aquella, ya que a mayor duración es posible prever los bienes y servicios que se requieren para manejar la crisis; pero, cuanto más inmediatas sean las necesidades de contratación después de la declaración de urgencia, menor posibilidad inicial de actualizar oportunamente el plan de adquisiciones.

Este razonamiento requiere ponderar la necesidad de actualizar el plan con la inmediatez de los bienes, obras o servicios requeridos. Durante la crisis, la entidad planeará el posible contenido de los objetos contractuales necesarios para atenderla. Dado que la inmediatez impide tramitar oportunamente la actualización del plan de adquisiciones, los principios de eficacia y eficiencia obligan a actuar rápidamente evitando la extensión de los efectos que motivan la declaratoria. No obstante, en la medida que las causales de urgencia se extiendan en el tiempo, la entidad debe actualizar el plan de adquisiciones incluyendo los bienes, obras o servicios, que si bien no son inmediatos, mitigan las consecuencias de la crisis. En la medida que las entidades puedan prever las necesidades de contratación y estas no sean inmediatas, es necesario cumplir con el citado artículo 2.2.1.1.1.4.4 del Decreto 1082 de 2015; por el contrario, la mayor inmediatez del contrato, imposibilita su cumplimiento por razones superiores de extrema necesidad.

La entidad pública realizará esta ponderación en cada caso, teniendo que cuenta que la decisión de no actualizar el plan de adquisiciones se sujeta a la revisión posterior de los órganos de control. En efecto, si bien el Código Disciplinario Único dispone que los servidores públicos están obligados a cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en el bloque de legalidad –art. 34.1– y tipifica su incumplimiento como falta disciplinaria –art. 50–, el artículo 28 de la Ley 734 de 2002 dispone la exclusión de la responsabilidad disciplinaria para quienes actúen «En estricto cumplimiento de un deber constitucional o legal de mayor importancia que el sacrificado» –num. 2– o «Por salvar un derecho propio o ajeno al cual deba ceder el cumplimiento del deber, en razón de la necesidad, adecuación, proporcionalidad y razonabilidad» –num. 4–. Esto significa que sólo se sancionan aquellos incumplimientos de los deberes funcionales carentes de justificación –art. 5–[[23]](#footnote-23).

 En las circunstancias de inmediatez anteriormente descritas, la velocidad de reacción requerida justifica la simplificación de los tiempos de contratación previstos en la Ley 80 de 1993, pues el manejo de la crisis requiere decisiones inmediatas para de evitar males mayores.Bajo estas circunstancias, exigir la actualización del plan de adquisiciones antes de la celebración del contrato dificulta que las entidades cumplan con los fines que la orientan, pues adelantaría la actualización en circunstancias de extrema necesidad, en la que la reacción inmediata de la Administración es determinante para evitar la vulneración de los derechos de los asociados.

 Así las cosas, después de la declaración de urgencia, existen situaciones que por su inminencia limitan la inclusión de algunas necesidades contractuales en el plan anual de adquisiciones, pues la gravedad de las circunstancias requiere medidas inmediatas, que de no adoptarsen producen consecuencias adversas. En estos casos, la actuación de la Administración no desconoce el marco normativo que regula la contratación estatal, porque dicha actuación se fundamenta en los principios de eficacia y eficiencia de la función administrativa.

Aunque la urgencia manifiesta no supone necesariamente una imposibilidad de prever la totalidad de las necesidades de contratación requeridas para el manejo de la misma, la Administración toma decesiones inmediatas para proteger el interés general y garantizar el goce efectivo de los derechos de los ciudadanos, adoptando medidas urgentes para tal fin. Así las cosas, existen supuestos excepcionales en el marco de una declaratoria de urgencia manifiesta en los que es imposible actualizar el Plan Anual de Adquisiciones con las contrataciones derivadas de la contingencia, cuando sea imposible su previsión y la necesidad de la obra, bien o servicio requiere una actuación inmediata por parte de la Administración pública. En los demás casos, es decir, siempre que durante la extensión de los efectos de la declaratoria de la urgencia las entidades prevean necesidades que, aunque necesarias para atender la crisis, no requieren la celebración inmediata de los contratos, las entidades deberán actualizar el plan anual de adquisiciones conforme el artículo 2.2.1.1.1.4.4 del Decreto 1082 de 2015. La entidad pública ponderará cuidadosamente la necesidad en cada caso concreto, teniendo que cuenta la decisión no actualizar el plan de adquisiciones se sujeta a la revisión posterior de los órganos de control.

**3. Respuesta**

«¿Se debe incluir en las actualizaciones del Plan Anual de Adquisiciones los contratos derivados de la urgencia manifiesta?».

En principio, una interpretación estricta del artículo 2.2.1.1.1.4.4 del Decreto 1082 de 2015 obliga actualizar el plan anual de adquisiciones bajo cualquier circunstancia, pues dispone la inclusión de nuevas obras, bienes y servicios sin distinguir la modalidad de contratación. No obstante, en el marco de una declaratoria de urgencia manifiesta, es importante reconocer que la entidad adoptará actuaciones inmediatas para conjurar la crisis, lo que limita la oportunidad de la Administración para actualizar las necesidades de obras, bienes y servicios necesarios para la efectividad de los principios, deberes y derechos consagrados en la Constitución.

En estas situaciones, la entidad determinará si las obras, bienes o servicios deben contratarse inmediatamente o, si pese a mitigar los efectos de la declaración de urgencia, es posible su adquisición posterior. Dado que la inmediatez impide tramitar oportunamente la actualización del plan de adquisiciones, los principios de eficacia y eficiencia obligan a actuar rápidamente evitando la extensión de los efectos que motivan la declaratoria. No obstante, en la medida que las causales de urgencia se extiendan en el tiempo, la entidad debe actualizar el plan de adquisiciones incluyendo los bienes, obras o servicios, que si bien no son inmediatos, mitigan las consecuencias de la crisis. En la medida que las entidades prevean las necesidades de contratación y estas no sean inmediatas, es necesario cumplir con el citado artículo 2.2.1.1.1.4.4 del Decreto 1082 de 2015; por el contrario, la mayor inmediatez del objeto imposibilita su cumplimiento por razones superiores de extrema necesidad.

La entidad pública realizará esta ponderación en cada caso concreto, teniendo que cuenta la decisión de no actualizar el plan de adquisiciones implica un riesgo de falta disciplinaria, caso el que la sanción se materializa cuando no justifica adecuadamente razones de necesidad fundadas protección de bienes jurídicos superiores, entre otras, la eficiencia y la eficacia de la Administración al prevenir las causas o mitigar los efectos que motivaron la declaración de urgencia.

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

Atentamente,



|  |  |
| --- | --- |
| Elaboró: | Nina María Padrón Ballestas Contratista – Subdirección de Gestión Contractual  |
| Revisó: | Juan David Montoya Penagos Contratista – Subdirección de Gestión Contractual |
| Aprobó: | Fabián Gonzalo Marín CortésSubdirector de Gestión Contractual |

1. https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce\_public/files/cce\_documentos/comunicado\_covid\_19.pdf. [↑](#footnote-ref-1)
2. El artículo 43 se relaciona con el citado arriba: «Art. 43. Del control de la contratación de urgencia. Inmediatamente después de celebrados los contratos originados en la urgencia manifiesta, éstos y el acto administrativo que la declaró, junto con el expediente contentivo de los antecedentes administrativos, de la actuación y de las pruebas de los hechos, se enviará al funcionario u organismo que ejerza el control fiscal en la respectiva entidad, el cual deberá pronunciarse dentro de los dos (2) meses siguientes sobre los hechos y circunstancias que determinaron tal declaración. Si fuere procedente, dicho funcionario u organismo solicitará al jefe inmediato del servidor público que celebró los referidos contratos o a la autoridad competente, según el caso, la iniciación de la correspondiente investigación disciplinaria y dispondrá el envío del asunto a los funcionarios competentes para el conocimiento de las otras acciones. El uso indebido de la contratación de urgencia será causal de mala conducta.

»Lo previsto en este artículo se entenderá sin perjuicio de otros mecanismos de control que señale el reglamento para garantizar la adecuada y correcta utilización de la contratación de urgencia». [↑](#footnote-ref-2)
3. MATALLANA CAMACHO, Ernesto. Manual de contratación de la administración pública. Segunda Edición. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2009. p. 705. [↑](#footnote-ref-3)
4. De conformidad con la exposición de motivos: «Si bien […] la utilización de procedimientos reglados de selección objetiva se constituye en la regla general, entre los casos de excepción se destaca el relativo a la urgencia manifiesta que el artículo 36 regula de una manera más precisa en orden a facilitar su legítima utilización. Con tal fin se elimina el requisito de la calificación del Consejo de Ministros y se incluye un detalle enunciativo de los posibles factores configurativos de dicha situación de excepción, los cuales se vinculan esencialmente con situaciones evidentes de calamidad pública o que afecten de manera inminente la prestación del servicio, circunstancias que, por su propia naturaleza, determinan la imposibilidad de acudir a procedimientos de escogencia reglada. Se pretende de esa forma, facilitar al máximo la actuación de la administración frente a eventos excepcionales que reclaman su pronta intervención» (CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Exposición de motivos de la Ley 80 de 1993. Gaceta del Congreso No. 75 del 23 de septiembre de 1992). [↑](#footnote-ref-4)
5. DROMI, José Roberto. La licitación pública. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1980. p. 166-168. [↑](#footnote-ref-5)
6. CONSEJO DE ESTADO. Sala de Consulta y de Servicio Civil. Concepto del 28 de enero de 1998. Rad. 1.073. C.P. Javier Henao Hidrón. [↑](#footnote-ref-6)
7. Al respecto, «[…] si los funcionarios han sido negligentes en la realización de determinadas obras, y éstas se tornan gravemente imperiosas por el transcurso del tiempo, no podrá por tal causa la Administración la posibilidad de satisfacer la necesidad pública con la verdadera urgencia que la misma requiere. Lo que corresponde es hacer responsables, administrativa y civilmente, a los funcionarios en cuestión, sin perjuicio de solucionar el problema de la urgencia que el mismo objetivamente requiera» (GORDILLO, Agustín. Tratado de derecho administrativo y obras selectas. Tomo IX. Buenos Aires: FDA, 2014. p. XVI-16). [↑](#footnote-ref-7)
8. CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Subsección C. Sentencia del 7 de febrero de 2011. Rad. 34.425. C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa. [↑](#footnote-ref-8)
9. Cfr. ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Gaceta Constitucional Nº 76 de mayo 18 de 1991. pp. 12-13. [↑](#footnote-ref-9)
10. En resumen, la jurisprudencia explica que la urgencia manifiesta procede: «[...] en aquellos eventos en los cuales puede suscitarse la necesidad de remediar o evitar males presentes o futuros pero inminentes, provocados bien sea en virtud de los estados de excepción, o por la paralización de los servicios públicos, o provenientes de situaciones de calamidad o hechos constitutivos de fuerza mayor o desastres, o cualquier otra circunstancia similar que tampoco dé espera en su solución, de tal manera que resulte inconveniente el trámite del proceso licitatorio de selección de contratistas reglado en el estatuto contractual, por cuanto implica el agotamiento de una serie de etapas que se toman su tiempo y hacen más o menos largo el lapso para adjudicar el respectivo contrato, circunstancia que, frente a una situación de urgencia obviamente resulta entorpecedora, porque la solución en estas condiciones, puede llegar tardíamente, cuando ya se haya producido o agravado el daño» (CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Sentencia del 27 de abril de 2006. Rad. 5.229. C.P. Ramiro Saavedra Becerra). [↑](#footnote-ref-10)
11. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-772 de 1998. M.P. Fabio Morón Díaz. [↑](#footnote-ref-11)
12. 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-12)
13. **«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-13)
14. 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-14)
15. 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-15)
16. 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-16)
17. 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-17)
18. 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-18)
19. 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-19)
20. Agencia Nacional de Contratación Pública **―**Colombia Compra Eficiente Guía para elaborar el plan anual de adquisiciones. Página 3. [↑](#footnote-ref-20)
21. Dávila Vinueza, Luis Guillermo. Régimen Jurídico de la Contratación Estatal. Ed. Legis. Segunda Edición. 2016. Pág. 7. [↑](#footnote-ref-21)
22. Corte Constitucional. Sentencia C- 826 del 13 de noviembre de 2013. MP: Luis Ernesto Vargas Silva. [↑](#footnote-ref-22)
23. Al respecto, la Procuraduría General de la Nación explica lo siguiente: «El artículo 5 de la Ley 734 de 2002 consagra que “La falta será antijurídica cuando afecte el deber funcional sin justificación alguna”, es decir, el concepto de ilicitud sustancial se refiere a la infracción sustancial de los deberes funcionales, al contrariarse los principios que rigen la función pública, lo cual implica que la tipicidad, en materia disciplinaria, se fundamenta en normas con estructura de reglas, mientras que la ilicitud sustancial se construye a partir de la violación de los principios de la función pública, es decir, a partir de normas con estructura de principios, tal como se desprende del precitado artículo 5° y del artículo 22 del Código Disciplinario Único (garantía de la función pública), por lo que cuando se da la violación a un principio de rango constitucional o legal se estaría configurando la sustancialidad de la ilicitud» (PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN. Sala Disciplinaria. Fallo del 21 de mayo de 2015. Rad. 161-5501. P.D. Juan Carlos Novoa Buendía, consultado el 20 de mayo de 2020 en la página web <https://bit.ly/2Xic5nJ>). [↑](#footnote-ref-23)