**EMPRESAS SOCIALES DEL ESTADO – Régimen jurídico – Reglas aplicables**

[…] dentro de la estructura de la Administración pública se encuentran las entidades descentralizadas por servicios, y dentro de dicha categoría se ubican las empresas sociales del Estado, las cuales, sin perjuicio del control de tutela, tienen personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio. Estas entidades, de acuerdo a lo que establece el artículo 83 de la Ley 489 de 1998, son creadas por la Nación o por las entidades territoriales para la prestación en forma directa de servicios de salud. Su régimen jurídico lo conforman las Leyes 100 de 1993 y 344 de 1996, así como también la Ley 489 de 1998, pero esta última únicamente en relación con los asuntos no regulados en las dos leyes mencionadas o en las normas que las reglamentan y complementan o en las que pudieran llegar a hacerlo.

Considerando la actividad desarrollada, se itera, la prestación de los servicios de salud, el régimen jurídico aplicable a estas empresas difiere del que corresponde a otras entidades descentralizadas funcionalmente o por servicios, como las superintendencias con personería jurídica, los establecimientos públicos o las unidades administrativas especiales, pues la regla general es el derecho privado, salvo lo relacionado con cláusulas exorbitantes, materia en relación con la cual están habilitadas para aplicar las disposiciones del EGCAP.

**PLAN ANUAL DE ADQUISICIONES – Noción – Carácter estimativo**

El Plan Anual de Adquisiciones, es un instrumento de planificación y orientación de la contratación de las Entidades Estatales, establecido para identificar las necesidades de contratación, en el que se incluyen, de manera estimativa, los bienes, obras y servicios que la Administración está interesada en adquirir, pero que de ninguna manera restringe las decisiones en la contratación que habrán de adoptarse dentro de la anualidad respectiva. De este modo, el Plan Anual de Adquisiciones, se considera un documento de carácter estimativo que tiene entre otras finalidades, la de “servir como referente inicial para evaluar la ejecución de presupuesto y pronosticar la demanda de bienes y servicios de la entidad durante el año referido del plan”.

**PLAN ANUAL DE ADQUISICIONES – Obligatoriedad de elaboración – Sujetos obligados**

De acuerdo con el artículo 2.2.1.1.1.3.1 del Decreto 1082 de 2015, el Plan Anual de Adquisiciones es el plan general de compras al que se refiere el artículo 74 de la Ley 1474 de 2011 y el plan de compras al que se refiere la Ley Anual de Presupuesto. Asimismo, el artículo 2.1.1.1.3.1 del Decreto 1082 de 2015 lo define como un instrumento de planeación contractual que las Entidades Estatales debe diligenciar, publicar y actualizar.

[…] el artículo 74 de la Ley 1474 de 2011 dispone que “todas las entidades del Estado” deben publicar, a más tardar el 31 de enero de cada año, en su respectiva página web, el plan de acción, en el cual se incluye el plan general de compras. Como ya se indicó, el plan general de compras para el ordenamiento vigente corresponde con el concepto de Plan Anual de Adquisiciones como lo establece el artículo 2.2.1.1.1.3.1. del Decreto 1082 de 2015.

[…]el artículo 2.2.1.1.1.4.3 ibidem, el Plan Anual de Adquisiciones también debe publicarse en el SECOP. Se trata de una obligación que involucra a todas las Entidades del Estado sin importar la rama a la cual pertenecen, o si se trata de entidades descentralizadas territorialmente o por servicios; las empresas del Estado y las sociedades en las que el Estado tenga participación, sin que importe su monto.

**PLAN ANUAL DE ADQUISICIONES – Contenido**

El artículo 2.2.1.1.1.4.1. del Decreto 1082 de 2015 establece el deber de elaborar el plan anual de adquisiciones, que debe contener un listado de lo que la entidad adquirirá durante el año, para satisfacer sus necesidades de bienes, obras o servicios, y debe tener la información desagregada, principalmente en los siguientes aspectos: i) identificación con el clasificador de bienes y servicios, ii) valor estimado del contrato, iii) tipo de recursos, iv) modalidad de selección y v) fecha de inicio del proceso contractual . Con relación a la configuración de dicho listado, en primer lugar, es necesario resaltar que el objetivo del Plan Anual de Adquisiciones es indicar los bienes, obras y servicios que la entidad pretende adquirir, sin consideración a la forma en que estos se obtendrán, pues es el criterio de necesidad de aquellos el que fundamenta la inclusión o no en la lista del plan y no el carácter pecuniario de este ni su modalidad de contratación. Por tanto, bastará con que la entidad identifique la necesidad contractual para que deba incluirlo en el listado.

Bogotá D.C., [Día] de [Mes.NombreCapitalizado] de [Año]

Señor

**Haison Omar Carrillo Lemus**

Bogotá D.C.



**Concepto C – 075 de 2024**

|  |  |
| --- | --- |
| **Temas:**  | EMPRESAS SOCIALES DEL ESTADO – Régimen jurídico – Reglas aplicables / PLAN ANUAL DE ADQUISICIONES – Noción – Carácter estimativo / PLAN ANUAL DE ADQUISICIONES – Obligatoriedad de elaboración – Sujetos obligados / PLAN ANUAL DE ADQUISICIONES - Contenido |
| **Radicación:**  | Respuesta a consulta P20240418004025  |

Estimado Señor Carrillo:

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, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente responde la consulta recibida el 17 de abril de 2024.

1. **Problemas planteados**

De conformidad con el régimen de contratación especial de una Empresa Social del Estado, usted realiza las siguientes preguntas:

“1. ¿Cuál es la diferencia entre el Plan Anual de Adquisiciones y el plan de compras?

2. ¿Qué es el valor estimado en el Plan Anual de Adquisiciones?

3. ¿Debe incluirse todas las modalidades de selección en el Plan Anual de [Adquisiciones]?

[…]

5. ¿Hay un valor mínimo de los bienes y servicios para que hagan parte del plan anual de compras?

6. ¿Las contrataciones de profesionales y personal de apoyo se incluyen en el Plan de compras?

7. ¿Qué son las necesidades adicionales en el Plan Anual de Adquisiciones?

8. ¿Cuál es el proceso para publicar el Plan Anual de Adquisiciones?

9. ¿Cómo modifico el Plan Anual de Adquisiciones de la entidad?

10. ¿Cuándo debo actualizar el Plan Anual de Adquisiciones?

11. ¿Cuál es el proceso para llevar a cabo la actualización o modificación del Plan Anual de Adquisiciones?

12. ¿Cuántas veces puedo realizar actualización o modificación del Plan Anual de Adquisiciones?

13. ¿Es obligatorio comprar los bienes y servicios que establezca en el Plan Anual de Adquisiciones?

14. ¿Puedo incluir nuevas necesidades de compra y contratación de bienes y servicios identificados durante la vigencia actual?

15. ¿Cuándo se finalice la vigencia se debe realizar algún informe sobre el Plan Anual de Adquisiciones o únicamente se da por finalizado y se proyecta el de la siguiente vigencia?” [sic]

1. **Consideraciones**

En ejercicio de las competencias establecidas en los artículos 3, numeral 5° y 11, numeral 8° del Decreto Ley 4170 de 2011, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente resuelve las consultas sobre los asuntos de su competencia, esto es, sobre las temáticas de la contratación estatal y compras públicas relacionadas en los artículos citados. Es necesario tener en cuenta que esta entidad solo tiene competencia para responder solicitudes sobre la aplicación de normas de carácter general en materia de compras y contratación pública. En ese sentido, resolver casos particulares desborda las atribuciones asignadas por el legislador extraordinario, que no concibió a Colombia Compra Eficiente como una autoridad para solucionar problemas jurídicos particulares de todos los partícipes de la contratación estatal.

La competencia de esta entidad se fija con límites claros, con el objeto de evitar que la Agencia actúe como una instancia de validación de las actuaciones de las entidades sujetas a la Ley 80 de 1993 o de los demás participantes de la contratación pública[[1]](#footnote-1). Esta competencia de interpretación de normas generales, por definición, no puede extenderse a la resolución de controversias ni brindar asesorías sobre casos puntuales. Esto en la medida en que, para resolver una consulta de carácter particular, además de conocer un sinnúmero de detalles de la actuación administrativa, es necesario acceder al expediente y a los documentos del procedimiento contractual donde surge la inquietud. Por lo anterior, previo concepto de sus órganos asesores, la solución de estos temas corresponde a la entidad que adelanta el procedimiento de selección y, en caso de conflicto, a las autoridades judiciales, fiscales y disciplinarias.

 Sin perjuicio de lo anterior, la Subdirección de Gestión Contractual de esta Agencia dentro de los límites de sus atribuciones –esto es, haciendo abstracción del caso particular expuesto por peticionario–, resolverá la consulta conforme a las normas generales en materia de contratación estatal. Con este objetivo se analizarán los siguientes temas: i) régimen de contratación de las Empresas Sociales del Estado; ii) obligatoriedad de elaboración del Plan Anual de Adquisiciones; y iii) vigencia del Plan Anual de Adquisiciones. Nueva postura incorporada por el Concepto CU-007 de 2024.

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente ha estudiado los regímenes especiales de contratación, en particular los referentes a las Empresas Sociales del Estado, entre otros, en los conceptos CU-003 del 15 de enero de 2020, C-079 de 5 de febrero de 2020, C-027 del 13 de febrero de 2020, C-179 del 16 de marzo de 2020, C-168 de 31 de marzo de 2020, C-362 del 03 de julio de 2020, C-658 de 2020, C-741 del 29 de noviembre del 2022, C-343 del 26 de octubre del 2023, C-038 del 23 de abril de 2024.

De igual forma, esta Agencia, se ha pronunciado en diferentes oportunidades en lo concerniente al marco normativo del Plan Anual de Adquisiciones entre otros, en los conceptos C-390 del 23 de junio de 2020, C-331 del 25 de junio de 2020, C-428 del 07 de julio de 2020, C-467 del 31 de julio de 2020, C-638 del 14 de octubre de 2020, C-648 del 25 de octubre de 2020 y C-686 del 01 de diciembre de 2020, C-131 de 6 de abril de 2021, C-257 de 3 de junio de 2021, C-258 de 3 de junio de 2021, C-345 de 13 de julio de 2021, C-376 de 26 de julio de 2021, C-489 de 13 de septiembre de 2021, C-637 del 7 de diciembre de 2021, C-733 del 13 de enero de 2022, C-026 del 18 de febrero de 2022, C-027 del 25 de febrero de 2022, C-047 del 2 de marzo de 2022, C-087 del 17 de marzo de 2022, C-408 del 23 de junio de 2022, C-622 de 28 de septiembre de 2022, C-754 de 9 de noviembre de 2022, C-763 de 15 de noviembre de 2022, C-062 de 18 de abril de 2023, C-142 de 30 de mayo de 2023, C-196 de 15 de junio de 2023, C-122 de 21 de junio de 2023, C-364 de 6 de septiembre de 2023 y C-438 del 24 de octubre 2023[[2]](#footnote-2).

Dentro de los conceptos expedidos por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, se destaca el Concepto Unificado CU-007 del 16 de enero de 2024, en el que se realiza una serie de consideraciones como producto de la interpretación de las disposiciones que rigen el Plan Anual de Adquisiciones, en particular, en lo correspondiente a su elaboración, actualización, modificación, publicación y vigencia. Esto, con el fin de facilitar a las Entidades Estatales, la interpretación y aplicación del mandato señalado en el artículo 74 de la Ley 1474 de 2011. Las tesis expuestas en los anteriores conceptos se reiteran a continuación y se complementan en lo pertinente.

**2.1. Régimen de contratación de las Empresas Sociales del Estado. Reiteración de línea.**

Las Empresas Sociales del Estado son entidades públicas de categoría especial, descentralizada por servicios, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa[[3]](#footnote-3). A través de ellas la Nación o las entidades territoriales prestan el servicio de salud de manera directa, es decir, las Empresas Sociales del Estado son, esencialmente, los hospitales públicos. El Consejo de Estado, en relación con la naturaleza jurídica de estas entidades, precisó:

“[…] Se tiene que las empresas sociales del Estado, es decir, los hospitales públicos a que se refiere la ley 100 de 1993, son entidades descentralizadas por servicios, de naturaleza jurídica especial, es decir, son entidades estatales que pertenecen a la estructura de la rama ejecutiva del poder público, porque así lo disponen los arts. 38 y 68 de la ley 489 de 1998 […]”[[4]](#footnote-4).

De la cita precedente se puede concluir entonces que, las Empresas Sociales del Estado son una categoría especial de entidades públicas que hacen parte de la estructura de la Rama Ejecutiva del poder público. En este mismo sentido, el artículo 38 de la Ley 489 de 1998, en el que se consagran los organismos y entidades que integran la rama ejecutiva del poder público, dispuso en el literal d) del numeral 2 que las Empresas Sociales del Estado hacen parte del sector descentralizado por servicios de esta rama del poder público.

Ahora, de conformidad con el numeral 6 del artículo 195 de la Ley 100 de 1993, el régimen de contratación de las Empresas Sociales del Estado es el de derecho privado, es decir, por las disposiciones contenidas en el Código de Comercio y el Código Civil aplicables en lo que resulten pertinentes, salvo en las materias particularmente reguladas por el derecho público. La norma referida prescribe que “En materia contractual se regirá por el derecho privado, pero podrá discrecionalmente utilizar las cláusulas exorbitantes previstas en el estatuto general de contratación de la administración pública”.

De acuerdo con esta norma, los contratos suscritos por Empresas Sociales del Estado se rigen por el derecho privado. Sin embargo, esto no implica la inobservancia de los principios de la función administrativa y la gestión fiscal, teniendo en cuenta que su objeto, conforme a la Sentencia C-555 de 2000, corresponde a la prestación del servicio de salud a cargo del Estado o como parte del servicio de seguridad social[[5]](#footnote-5). En esta misma línea, el artículo 83 de la Ley 489 de 1998, dispuso lo siguiente:

“Artículo 83º.- Empresas sociales del Estado. Las empresas sociales del Estado, creadas por la Nación o por las entidades territoriales para la prestación en forma directa de servicios de salud, se sujetan al régimen previsto en la Ley 100 de 1993, la Ley 344 de 1996 y en la presente Ley en los aspectos no regulados por dichas leyes y a las normas que las complementen, sustituyan o adicionen.”

En consecuencia, por mandato del legislador, el régimen jurídico de los contratos de las Empresas Sociales del Estado, es una de las excepciones legales existentes para la aplicación del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, en adelante EGCAP, aspecto que permite que dichas empresas se sustraigan de las normas que regulan la actividad contractual de las Entidades Estatales a que hace referencia el artículo 2° de la Ley 80 de 1993.

Ahora bien, la exclusión de que gozan las Empresas Sociales del Estado, frente al régimen jurídico contractual general de las Entidades Estatales, no ha sido absoluta, toda vez que intervienen en la prestación de servicios de salud, como actores dentro de un servicio público bajo responsabilidad del Estado, en los términos del artículo 49 de la Constitución Política. Además, de tiempo atrás en el ordenamiento jurídico colombiano se reconoció que las entidades exceptuadas del EGCAP debían respetar los principios de la función administrativa, tesis que luego fue acogida por el legislador con la expedición de la Ley 1150 de 2007. Sobre el particular, el Consejo de Estado ha sostenido lo siguiente:

“Siempre que esté de por medio la contratación estatal, con independencia de la normativa de prevalente aplicación al contrato, los servidores públicos responsables deben observar los principios de la Función Administrativa que establecen los artículos 209 y 210 de la Constitución Política , por lo tanto, el funcionario público no está en libertad de conceder y definir libremente el contrato, aunque se aplique el derecho privado, pues debe desarrollar en su actuar, precontractual y contractual, los principios que la Constitución Política le impone. Esta la razón por la cual el funcionario público tiene el deber de obrar con igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, en todas las etapas de la realización del contrato estatal, tanto antes de su celebración, en el momento de definir las necesidades y condiciones de la contratación y de elegir su contratista, así como en la ejecución y liquidación del contrato y éstos principios –se reitera- se deben aplicar y respetar aun cuando el contrato se rija por el derecho privado”[[6]](#footnote-6).

De lo anterior se colige, que en la actualidad los contratos celebrados por las Empresas Sociales del Estado, en cumplimiento de su objeto social, están regidos, preferente, por las normas de derecho privado. No obstante, dicho régimen no es exclusivo y, por consiguiente, el margen de libertad de configuración de la actividad contractual no se rige de forma absoluta por el principio de la autonomía privada, en la medida en que también le resultan aplicables normas y principios del derecho público.

El régimen de derecho privado que, por regla general, caracteriza a los regímenes especiales no significa que dejen de existir elementos de derecho público que tienen como fin último garantizar que los regímenes especiales de contratación también se ordenen hacia la consecución de los fines del Estado. Estos elementos de derecho público encuentran su manifestación tanto en forma de reglas como de principios. En relación con este segundo tipo, esto es, principios de derecho público aplicables a regímenes especiales de contratación, la norma por antonomasia es el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, que preceptúa lo siguiente:

“Artículo 13. Principios generales de la actividad contractual para entidades no sometidas al estatuto general de contratación de la administración pública.Las entidades estatales que por disposición legal cuenten con un régimen contractual excepcional al del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, aplicarán en desarrollo de su actividad contractual, acorde con su régimen legal especial, los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal de que tratan los artículos 209 y 267 de la Constitución Política, respectivamente según sea el caso y estarán sometidas al régimen de inhabilidades e incompatibilidades previsto legalmente para la contratación estatal”.

 Ahora bien, dentro de la estructura de la Administración pública se encuentran las entidades descentralizadas por servicios, y dentro de dicha categoría se ubican las Empresas Sociales del Estado, las cuales tienen personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio.Estas entidades, de acuerdo con el artículo 83 de la Ley 489 de 1998, son “creadas por la Nación o por las entidades territoriales para la prestación en forma directa de servicios de salud”. Su régimen jurídico lo conforman las Leyes 100 de 1993 y 344 de 1996, así como la Ley 489 de 1998 en relación con los asuntos no regulados en las dos leyes previamente mencionadas.

En esta medida, las Empresas Sociales del Estado no están sometidas al EGCAP ni a las normas que lo reglamentan o complementan, pues por disposición expresa, sus contratos se rigen por el derecho privado. Con todo, tales entidades deben tener en cuenta y aplicar los “principios generales de la actividad contractual para entidades no sometidas al estatuto general de contratación de la administración pública”, consagrados en el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, así como los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal, contenidos, respectivamente, en los artículos 209 y 267 de la Constitución Política. Esta también ha sido la interpretación del Ministerio de la Protección Social, que en Concepto No. 201942301304712 de 2019, en reiteración de lo expuesto por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado[[7]](#footnote-7), explicó que “[…] el régimen de contratación de las Empresas Sociales del Estado, está sometido al derecho privado por disposición legal y la facultad discrecional de pactar las cláusulas excepcionales dota a las mentadas entidades de herramientas especiales para garantizar ciertos fines”[[8]](#footnote-8).

Al referirse al régimen contractual de las Empresas Sociales del Estado, la Sección Tercera del Consejo de Estado manifestó que “la entidad estatal debe observar en su actuación, precontractual y contractual, los principios que la Constitución Política le impone, en desarrollo de lo cual le asiste la obligación de obrar con igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, en todas las etapas de la realización del contrato estatal”[[9]](#footnote-9).

De esta forma, aunque los contratos suscritos por las Empresas Sociales del Estado están excluidos del EGCAP, lo cierto es que no se rigen exclusivamente por el derecho civil y comercial, pues, conforme al artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, a estos les aplican tanto los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal, así como el régimen de inhabilidades e incompatibilidades, temáticas tratadas y reguladas en el referido estatuto. Un ejemplo de lo anterior es la obligatoriedad de elaboración del Plan Anual de Adquisiciones, tema, que se analizará a continuación.

**2.2. Obligatoriedad de elaboración del Plan Anual de Adquisiciones. Reiteración de línea**

El Plan Anual de Adquisiciones, es un instrumento de planificación y orientación de la contratación de las Entidades Estatales, establecido para identificar las necesidades de contratación, en el que se incluyen, de manera estimativa, los bienes, obras y servicios que la Administración está interesada en adquirir, pero que de ninguna manera restringe las decisiones en la contratación que habrán de adoptarse dentro de la anualidad respectiva. De este modo, el Plan Anual de Adquisiciones, se considera un documento de carácter estimativo que tiene entre otras finalidades, la de “servir como referente inicial para evaluar la ejecución de presupuesto y pronosticar la demanda de bienes y servicios de la entidad durante el año referido del plan”[[10]](#footnote-10).

 De acuerdo con el artículo 2.2.1.1.1.3.1 del Decreto 1082 de 2015, el Plan Anual de Adquisiciones es el plan general de compras al que se refiere el artículo 74 de la Ley 1474 de 2011 y el plan de compras al que se refiere la Ley Anual de Presupuesto. Asimismo, el artículo 2.1.1.1.3.1 del Decreto 1082 de 2015 lo define como un instrumento de planeación contractual que las Entidades Estatales debe diligenciar, publicar y actualizar.

En particular, el artículo 74 de la Ley 1474 de 2011 dispone que “todas las entidades del Estado” deben publicar, a más tardar el 31 de enero de cada año, en su respectiva página web, el plan de acción, en el cual se incluye el plan general de compras[[11]](#footnote-11). Como ya se indicó, el plan general de compras para el ordenamiento vigente corresponde con el concepto de Plan Anual de Adquisiciones como lo establece el artículo 2.2.1.1.1.3.1. del Decreto 1082 de 2015[[12]](#footnote-12).

 Además, de acuerdo con el artículo 2.2.1.1.1.4.3 *ibidem,* el Plan Anual de Adquisiciones también debe publicarse en el SECOP[[13]](#footnote-13). Se trata de una obligación que involucra a todas las Entidades del Estado sin importar la rama a la cual pertenecen, o si se trata de entidades descentralizadas territorialmente o por servicios; las empresas del Estado y las sociedades en las que el Estado tenga participación, sin que importe su monto.

 Ahora bien, teniendo en cuenta que el artículo 2.1.1.2.1.10 del Decreto 1082 de 2015 dispone que los sujetos obligados que contraten con cargo a recursos públicos tienen la obligación de publicar el Plan Anual de Adquisiciones en el SECOP, se sugiere consultar los lineamientos dispuestos por esta Agencia en la *“Guía Práctica para Publicar el Plan Anual de Adquisiciones en el SECOP I*I”, disponible en el siguiente enlace: <https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documentos/guia_plan_anual_adquisiciones_vf.pdf>.

Adicionalmente se aclara, que los sujetos que no contratan con cargo a recursos públicos no están obligados a publicarlo, mientras que aquellos que contratan tanto con cargo a recursos públicos como con aquellos que no tienen esta naturaleza, solamente están obligados a publicar el Plan Anual de Adquisiciones para los recursos de carácter público que se ejecutarán duranta la vigencia fiscal.

 Teniendo en claro lo anterior, 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 su necesidad de bienes, obras o servicios, y que debe tener la información desagregada, principalmente en los siguientes aspectos: : i) identificación con el clasificador de bienes y servicios, ii) valor estimado del contrato, iii) tipo de recursos, iv) modalidad de selección y v) fecha de inicio del proceso contractual[[14]](#footnote-14).

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

Un interrogante surge de lo anterior: ¿cómo puede la entidad definir si debe o no incluir un bien, obra o servicio en el plan? Basta consultar el artículo 2.2.1.1.1.4.1. del Decreto 1082 de 2015, donde señala que *“[…] las entidades deben elaborar un plan anual de adquisiciones, el cual debe contener la lista de bienes, obras y servicios que pretenden adquirir durante el año”*. Este aparte permite extraer el contenido esencialísimo del mismo, pues los enlista como requisitos mínimos del plan. Luego, la norma establece el deber de incluir otra información:  *“[…] la Entidad Estatal debe señalar la necesidad y cuando conoce el bien, obra o servicio que satisface esa necesidad debe identificarlo utilizando el Clasificador de Bienes y Servicios, e indicar el valor estimado del contrato, el tipo de recursos con cargo a los cuales la Entidad Estatal pagará el bien, obra o servicio, la modalidad de selección del contratista, y la fecha aproximada en la cual la Entidad Estatal iniciará el Proceso de Contratación”*, que no siendo menos importante es complementaria y descriptiva de la información esencialísima del plan, como se explicará a continuación.

La norma citada en el párrafo precedente dispone que el Plan Anual de Adquisiciones tiene un contenido esencial –la lista de bienes, obras y servicios que la entidad pretenda adquirir– y otro que es obligatorio incluirlo pero que es complementario y descriptivo de lo esencial –valor del contrato, modalidad de selección, tipo de recursos, etc.–. A partir de esta clasificación se infiere su finalidad y el criterio rector para que, en cada caso, la entidad resuelva cómo se define si un bien, obra o servicio se incluye o no en el plan.

Del primer aparte de la norma, se observa que su finalidad es clara: todos los bienes, obras o servicios que la entidad tenga intención de *adquirir* deben incluirse en el plan. Es decir, la obligación de incluir un contenido específico en el plan, se fundamenta únicamente en que se trate de un bien, obra o servicio que la entidad pretenda *adquirir.*  Adicionalmente, cuando el primer aparte señala que el plan *“[…] deberá contener la lista de bienes, obras y servicios que pretenden adquirir durante un año”*, es claro que *adquirir* es el elemento determinante para concluir que se debe enlistar un bien, obra o servicio en el plan. Esto, a pesar de que la misma disposición establezca otra información adicional que debe incluir este documento –modalidad, valor estimado–, pero que para esta Subdirección es complementaria o descriptiva a la señalada como información mínima o esencialísima del plan.

La norma es categórica en señalar que en el plan debe enlistarse todo bien, obra o servicio que se pretenda adquirir, y en este sentido las entidades deben cumplir la obligación, sin consideración a las condiciones en que planee hacerlo, pues el deber de inclusión en el plan es independiente de la clase o modalidad de contratación o de la forma en que se pagará el valor estimado, etc. Basta con que se trate de un bien obra o servicio que la entidad quiere adquirir para que surja la obligación de relacionarlo.

De modo que el elemento rector para anunciar la posible contratación en el Plan Anual de Adquisiciones es la intención de *adquirir* el bien, obra o servicio, independientemente de la forma en que la entidad pretenda hacerlo, es decir, para el reglamento es irrelevante si el bien será comprado o si la contraprestación por este será en especie. Lo importante es que en el plan se reporte la estimación del valor que la entidad deberá pagar como contraprestación para la obtención de dicho bien, obra o servicio.

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

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

 Por otro lado, es necesario poner de presente las modificaciones realizadas por el Decreto 142 de 2023 al artículo 2.2.1.1.1.4.1 del Decreto 1082 de 2015, las cuales establecen unos aspectos adicionales para tener en cuenta en la elaboración del Plan Anual de Adquisiciones, relativos a la planificación de adquisiciones a través de Procesos de Contratación divididos en lotes o segmentos. La redacción del artículo 2.2.1.1.1.4.1 del Decreto 1082 de 2015, tras la modificación introducida por el artículo 2 del Decreto 142 de 2023, en su segundo inciso establece que: *“Las entidades estatales deberán planear su contratación de manera que se promueva la división de Procesos de Contratación en lotes o segmentos en los que se facilite la participación de las Mipymes”[[15]](#footnote-15).* Esta disposición, al igual que el artículo 2.2.1.2.4.2.19, adicionado al Decreto 1082 de 2015 por el artículo 6 del Decreto 142 de 2023[[16]](#footnote-16), establecen el deber de las Entidades Estatales de planear su contratación de manera tal que se adelanten procesos en lotes, como una manera de fomentar el acceso de Mipymes a procesos de contratación pública, en el marco de lo dispuesto por el numeral 6 del artículo 12 de la Ley 590 de 2000, cuyo texto vigente es el establecido por el artículo 33 de la Ley 2069 de 2020[[17]](#footnote-17).

 En ese sentido, al tenor de lo dispuesto en las disposiciones indicadas al momento de elaborar sus Planes Anuales de Adquisiciones, las Entidades Estatales están llamadas a analizar cuáles de las adquisiciones que planean realizar para proveer sus necesidades, pueden ser realizadas a través de Procesos de Contratación divididos en lotes o segmentos, en los que se facilite la participación de las Mipymes, debido al aumento del número de contratos que supone dividir en varios lotes un solo proceso de contratación y los requisitos naturalmente menos exigentes que implica ofertar para unos pocos o un solo lote del proceso de contratación segmentado, en lugar de ofertar para la adjudicación todo del objeto no segmentado.

**2.2.1. Carácter estimativo del Plan Anual de Adquisiciones**

Precisar el grado de vinculatoriedad del Plan Anual de Adquisiciones supone analizar lo dispuesto en los artículos 2.2.1.1.1.4.1, 2.2.1.1.1.4.3[[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 inferir que se trata de un documento estimativo, pues contiene un listado de bienes, obras o servicios que, producto del ejercicio de planeación de la entidad, esta pretende adquirir dentro de la vigencia correspondiente.

Esta redacción advierte la naturaleza estimativa del documento, pues contiene los siguientes aspectos: i) la necesidad; ii) la identificación en el clasificador si la entidad conoce el bien, obra o servicio que satisface la necesidad; iii) el valor estimado del contrato; iv) el tipo de recursos con cargo a los cuales la entidad pagará el bien, obra o servicio; v) la modalidad de selección del contratista y vi) la fecha aproximada en la cual la entidad indicará el procedimiento de selección.

La norma referida establece la obligación de enunciar la información de manera indicativa, y no impone determinar valores precisos, tiempos, bienes, obras o servicios de manera exacta; todo lo contrario, permite realizar un pronóstico indicativo de las necesidades que debe contratar. Este carácter estimativo del Plan Anual de Adquisiciones fue reconocido por esta Agencia, en la “Guía para elaborar el Plan Anual de Adquisiciones” donde precisó, como una de sus finalidades, *“[…] servir como referente inicial para evaluar la ejecución de presupuesto y pronosticar la demanda de bienes y servicios de la entidad durante el año referido del plan”[[20]](#footnote-20).*

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

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

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

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

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

 En ese orden, las Subdirección de Gestión Contractual de esta Agencia, considera que el Plan Anual de Adquisiciones es un instrumento de planificación y orientación de las Entidades Estatales, establecido para identificar las necesidades de contratación, en el que se incluyen, de manera estimativa, los bienes, obras y servicios que la Administración está interesada en adquirir, pero que de ninguna manera restringe las decisiones en la contratación, que habrán de adoptarse dentro de la anualidad respectiva.

Lo anterior, explica por qué no tiene que existir necesariamente identidad entre el valor del contrato previsto en el plan y el de cada procedimiento de contratación, porque la norma señaló que el valor del contrato, señalado en el plan, es “estimado”. Al respecto, es preciso indicar que el Consejo de Estado, en el Concepto No. 1.920 del 2008, asimila el “valor inicial” del contrato, como aquel aproximado o *estimado* por el que se firmó el contrato. Esto significa que el valor estimado debe entenderse como la estimación inicial de todos los compromisos económicos que puedan derivar del contrato, sin importar si es una entidad la que realiza el aporte o varias. En conclusión, el valor estimado del contrato que las entidades incluyen en el Plan Anual de Adquisiciones, es el valor total del proceso contractual.

**2.2.2. Competencia para la expedición 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 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[[21]](#footnote-21).

Por otro lado, la “*Guía para elaborar el Plan Anual de Adquisiciones”* señala como responsabilidad del funcionario encargado, la de la aprobación del Plan Anual de Adquisiciones, es decir que él y su equipo no son quienes adoptan el documento. Sin embargo, 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[[22]](#footnote-22), 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 de los órganos internos de cada entidad, para definir quién adopta o aprueba el documento, y así mismo quién lo estructura, administra y consolida.

**2.3. Vigencia del Plan Anual de Adquisiciones. Nueva postura incorporada por el Concepto CU-007 de 2024**

El artículo 74 de la Ley 1474 de 2011 señala que las entidades deben publicar el plan de acción *“para el año siguiente”* a más tardar a 31 de enero de cada año. Como se ha explicado, el concepto de plan de acción incluye el plan general de compras y este, a su vez, equivale al Plan Anual de Adquisiciones. La norma citada establece un plazo máximo para la publicación del Plan Anual de Adquisiciones, pero no un término para su vigencia. Sin embargo, esta disposición puede entenderse de dos maneras diferentes.

La primera interpretación posible es que el Plan Anual de Adquisiciones debe incluir las compras desde el día de su publicación y hasta la publicación del siguiente plan. Con ello, si se publica el día 31 de enero, la fecha límite establecida por la Ley, *“el año siguiente”,* iría hasta el 31 de enero del año siguiente. Esta interpretación concuerda con el inciso segundo del artículo 67 del Código Civil según el cual: “*El primero y último día de un plazo de meses o años deberán tener un mismo número en los respectivos meses. El plazo de un mes podrá ser, por consiguiente, de 28, 29, 30 o 31 días, y el plazo de un año de 365 o 366 días, según los casos”*. En esta medida, la vigencia terminaría el 31 de enero del año siguiente.

La segunda interpretación posible es que el Plan Anual de Adquisiciones está vigente desde el día de su publicación y hasta la finalización del año en curso, esto es hasta el 31 de diciembre. Esta interpretación se soporta en el artículo 2.2.1.1.1.4.1. del Decreto 1082 de 2015 que señala que el plan debe contener los bienes, obras y servicios que las entidades *“pretenden adquirir durante el año*”. En este contexto el vocablo *“durante el año”* no sería un plazo de un año contado a partir de la publicación, sino un límite para su vigencia: la finalización del año en curso. En ese orden de ideas, si se publicara el plan en la fecha límite para cumplir la obligación legal, ese documento tendría vigencia desde el 31 de enero al 31 de diciembre del mismo año.

Para la Subdirección, al igual que se sostuvo en el Concepto Unificado CU-348 del 3 de julio de 2020, la segunda interpretación del artículo 74 de la Ley 1474 de 2011 es la que mejor se adecúa al espíritu de las normas y se armoniza con el contenido del plan anual de adquisiciones. En este punto, vale la pena recordar que en el plan se debe indicar *“[…] el tipo de recursos con cargo a los cuales la Entidad Estatal pagará”* los bienes, obras o servicios a contratar. Habida consideración del principio de anualidad del presupuesto resulta más lógico entender que se debe incluir *“[…] la lista de bienes, obras y servicios”* que se pretenden adquirir hasta el 31 de diciembre. De lo contrario, se exigiría a la entidad incluir en el plan contratos que se harán con cargo a recursos de un presupuesto que aún no existe. Dicho lo anterior, es posible concluir que el plan anual de adquisiciones está vigente desde el día de su publicación y hasta el 31 de diciembre del año correspondiente y, por lo tanto, el plan debe contener la lista de todos los bienes, obras y servicios que se pretenden adquirir durante ese periodo.

Conforme a lo anterior, habiendo iniciado una nueva vigencia fiscal, se estima que, no resulta procedente celebrar los contratos planeados para la misma con sustento en el Plan de Anual de Adquisiciones del año anterior, por cuanto ello desconoce la vigencia antes explicada. En ese sentido, los contratos que deben realizarse para proveer las necesidades de determinada vigencia fiscal deben celebrarse con cargo al Plan Anual de Adquisiciones expedidos para la misma, el cual debe ser expedido a más tardar el 31 de enero de cada año.

Ahora bien, en la postura unificada en el concepto CU-348 del 3 de julio de 2020, esta Subdirección llegó plantear que la publicación del Plan Anual de Adquisiciones es un presupuesto para el desarrollo de la gestión contractual del listado de necesidades que contiene. Al respecto se sostuvo:

“Lo anterior no obsta para que la publicación del plan anual de adquisiciones sea obligatoria antes de la celebración de cualquier contrato por parte de las entidades estatales. Conforme al artículo 74 de la Ley 1474 de 2011, las entidades elaboran el plan anual de adquisiciones *para el año siguiente*. En esta medida, considerando que el artículo 2.2.1.1.1.4.1 del Decreto 1082 de 2015 dispone que este documento “[…] debe contener la lista de bienes, obras y servicios que pretenden adquirir *durante el año*” (Énfasis fuera de texto), la celebración de contratos supone que estas necesidades deben estar previamente determinadas en el plan anual, el cual deberá publicarse para que la entidad inicie con la gestión contractual durante la vigencia fiscal. De hecho, si se celebran contratos antes de publicar el plan, se llegaría absurdo de no publicar en él todos los bienes, obras o servicios que se pretenden adquirir durante su vigencia.

La lógica de un instrumento de planeación como el plan anual de adquisiciones es, de un lado, permitir a la entidad estimar los bienes, obras y servicios a adquirir, y del otro permitir a los potenciales oferentes conocer las contrataciones que se realizarán. Planear, por definición, implica preparar o trazar actuaciones para el futuro, es decir, no es posible planear hacia el pasado. Por lo mismo, carece de sentido que el instrumento de planeación en materia de compras y contratación se elabore y publique con posterioridad a la celebración de algunos contratos, pues si se publicara el 31 de enero, es decir, en el término máximo previsto por la ley, los contratos celebrados durante el primer mes de año no entrarían en el plan de adquisiciones y no sería posible incluirlos de manera posterior.

*En ese orden de ideas, el plan anual de adquisiciones debe elaborarse y publicarse antes de la celebración de cualquier contrato estatal, pues solo esta interpretación de la norma permite que se materialicen verdaderamente las finalidades de este instrumento de planeación en el ordenamiento colombiano.* Las entidades del Estado tienen la posibilidad de publicar el plan anual de adquisiciones hasta el 31 de enero del año en curso. Pese a ello, dicha publicación debe anteceder la celebración del primer contrato del año”[[23]](#footnote-23). [Énfasis fuera de texto].

Según plantea la postura expuesta en el apartado transcrito, la publicación del Plan Anual de Adquisiciones se ofrece como una *conditio sine qua non*, para el poner en marcha la gestión contractual que, en virtud del principio de anualidad presupuestal, debe implementar cada Entidad Estatal para proveer las necesidades incluidas en el referido documento de planificación. Esta interpretación implica que, una Entidad Estatal –sin perjuicio de la contratación de urgencia manifiesta–, está obligada a publicar el Plan Anual de Adquisiciones para poder dar inicio a los Procesos de Contratación encaminado a satisfacer las necesidades identificadas, incluso los de aquellos contratos planificados para iniciar ejecución antes del vencimiento del plazo máximo para publicar el Plan Anual de Adquisiciones, por lo que para celebrar un contrato antes del 31 de enero, tal interpretación exige haber publicado antes de celebrar el contrato.

La anterior postura hermenéutica no es compartida por la actual Subdirección, en la medida que, de ninguna de las disposiciones normativas analizadas que integran el marco normativo del Plan Anual de Adquisiciones se deriva una restricción para la celebración de contratos estatales, que impida que de manera previa a su expedición se puedan celebrar los contratos estatales que cumplan con los respectivos requisitos legales para su celebración, perfeccionamiento o ejecución, cuya fecha de inicio se tenga prevista para antes del 31 de enero. De hecho, antes de la expedición del Concepto Unificado CU-348 del 3 de julio de 2023, la postura de esta Subdirección reconocía la validez de la celebración de contratos en estas condiciones, tal como se expuso en el concepto 2201913000003587 del 27 de mayo de 2019, en el que sostuvo lo siguiente:

“Es posible que una Entidad Estatal inicie Procesos de Contratación sin haber publicado el Plan Anual de Adquisiciones siempre que esos procesos se inicien antes de que venza el plazo para publicar el Plan Anual de Adquisiciones -PAA-. Vencido el plazo, las Entidades Estatales sólo pueden adelantar aquellos procesos incluidos en el PAA, y en caso de no haberlo incluido, deben actualizar el PAA.

Ahora bien, el Plan Anual de Adquisiciones (PAA) debe contener la lista de bienes, obras y servicios que las Entidades Estatales pretenden adquirir durante el año, incluyendo aquellas que no impliquen una erogación presupuestal. En ese orden, si a través de determinada acción no se adquieren bienes, obras ni servicios y no se comunica información útil a los proveedores, estos contratos no deben estar incluidos en el Plan Anual de Adquisiciones y por tanto se podrían celebrar en cualquier momento sin necesidad que estén vinculados al PAA.

[…]

1. El objetivo del Plan Anual de Adquisiciones es comunicar información útil y temprana a los proveedores potenciales de las Entidades Estatales, para que estos participen de las adquisiciones que hace el Estado.

2. El Decreto 1082 de 2015 establece la obligación para las Entidades Estatales de elaborar un Plan Anual de Adquisiciones (PAA), el cual debe contener la lista de bienes, obras y servicios que pretenden adquirir durante el año.

3. El Plan Anual de Adquisiciones es el instrumento de planeación de la actividad de compras y contratación pública para facilitar a las Entidades Estatales identificar, registrar, programar y divulgar sus necesidades de bienes, obras y servicios, y para diseñar estrategias de contratación basadas en agregación de demanda que permitan incrementar la eficiencia del Proceso de Contratación, aun si estos no contemplan erogación presupuestal, incluyen aportes en especie o son suscritos por varias entidades.

4. El Plan Anual de Adquisiciones se usa para:

 Identificar y justificar el valor total de recursos requeridos por la entidad para compras y contratación.

 Identificar sinergias entre las entidades estatales para realizar compras en bloque, coordinadas y colaborativas.

 Como referente inicial para evaluar el nivel de ejecución del presupuesto.

 Para pronosticar la demanda de bienes y servicios de la entidad durante el año referido en el PAA, propiciando una comunicación temprana con los posibles proveedores y promover su participación en los Procesos de Contratación.

5. En conclusión, las Entidades Estatales sólo pueden adelantar aquellos procesos incluidos en el PAA antes de que venza el plazo para publicar el Plan Anual de Adquisiciones -PAA-. Vencido el plazo, las Entidades Estatales sólo pueden adelantar aquellos procesos incluidos en el PAA, y en caso de no haberlo incluido, deben actualizar el PAA. Tratándose de temas en que no se adquieren bienes, obras ni servicios y no se comunica información útil a los proveedores y que por tanto no deben ser incluidos en el PAA, las Entidades Estatales podrán adelantar dichos procesos de contratación sin importar el contenido o fecha de publicación del PAA”[[24]](#footnote-24)

Se observa que la postura hermenéutica expuesta en este concepto expone a la naturaleza jurídica no coercitiva y el carácter estimativo del Plan Anual de Adquisiciones que se han explicado a lo largo de este concepto. Si bien el artículo 74 de la Ley 1474 de 2011 establece la publicación del Plan Anual del Adquisiciones como un deber legal que deben cumplir las Entidades Estatales antes del 31 de enero, su falta de publicación, cuando no se ha vencido el plazo legal para cumplir dicho deber, no puede ser vista como un obstáculo para que las Entidades Estatales realicen la contratación de los objetos que se requieren para proveer necesidades cuya satisfacción apremia en aras de garantizar la continuidad en la prestación de los servicios y actividades a cargo de una Entidad Estatal, siempre que se cumplan los respectivos requisitos y presupuestos legales para la celebración de un contrato estatal.

 Al revisar lo dispuesto en el artículo 74 de la Ley 1474 de 2011 no se advierte que se planté la publicación del Plan Anual de Adquisiciones, como un presupuesto indispensable para iniciar la gestión contractual, ni como como un requisito previo para adelantar un Proceso de Contratación. Dicha norma tampoco modifica ni adiciona disposiciones como los artículos 39, 40 y 41 de la Ley 80 de 1993, que regulan de manera general los requisitos de forma, contenido, perfeccionamiento y ejecución de los contratos estatales, por lo que, si bien su publicación en el plazo fijado por la norma no deja ser un deber funcional del servidor público encargado de su expedición –en los términos del artículo 38, numeral 1 de la Ley 1952 de 2019–, es claro que no se trata de una actuación que condicione el inicio de la gestión contractual, ni la validez de los contratos estatales.

Conforme a lo anterior, si bien el Plan Anual de Adquisiciones es un instrumento de planeación, no es el único documento a través del cual se materializa la planeación en un proceso de contratación, el cual también debe atender a los demás instrumentos generales de planeación que obligan a la entidad contratante –*v.g.* planes de desarrollo nacionales, presupuestos plurianuales, planes territoriales, etc.–, además de requerir la expedición de los estudios técnicos, jurídicos y/o financieros necesarios, según el caso, para determinar la conveniencia y la legalidad de la contratación–art. 25 de la Ley 80 de 1993– , los estudios previos y el análisis del sector relativo a la contratación que se pretende adelantar –2.2.1.1.2.1.1 y 2.2.1.1.1.6.1 del Decreto 1082 de 2015–.

Comoquiera que el artículo 74 de Ley 1474 de 2011 exige que el Plan Anual de Adquisiciones incluya todas las necesidades relativas a la contratación a realizar entre el 1 de enero y el 31 de diciembre, el cumplimiento de este deber para las Entidades Estatales que hayan celebrado contratos en el mes de enero, exige que estas, al publicar el respectivo plan anual en el plazo descrito por la norma, incluyan en el listado de necesidades, los contratos que hayan celebrado para entonces. Para estos efectos, el SECOP II tiene habilitada la opción “asociar” aplicable a *“[…] los Procesos de Contratación adelantados antes de la publicación del PAA de cada vigencia”[[25]](#footnote-25)*. De esta manera se garantiza que la contratación realizada antes de la publicación del plan se enmarque en el ejercicio de planificación que recoge el instrumento en comento, sin perjuicio del cumplimiento de los demás requisitos legales que imponga la planeación de la respectiva contratación.

Finalmente, en lo que concierne a las necesidades adicionales, debe aclararse que estas se entienden como aquellas que la Entidad Estatal aún no ha identificado completamente, esto es, en lo correspondiente al bien, obra o servicio que pretende satisfacer, o cuando no cuenta con la información detallada para ello. Por esto, el SECOP II, cuenta con una sección de uso opcional, donde se podrán agregar adquisiciones adicionales que se podría realizar por parte de la Entidad Estatal en la vigencia correspondiente. Esto puede consultarse en el numeral 3.3 de la Guía elaborada por esta Agencia, denominada “SECOP II – Pasos previos: Plan Anual de Adquisiciones”, disponible en el siguiente enlace: <https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_step/cce-sec-gi-11eeppplananualadquisiciones08-09-2021.pdf>

**3. Respuestas**

“1. ¿Cuál es la diferencia entre el Plan Anual de Adquisiciones y el plan de compras?” [sic]

De acuerdo con el artículo 2.2.1.1.1.3.1 del Decreto 1082 de 2015, el Plan Anual de Adquisiciones es el plan general de compras al que se refiere el artículo 74 de la Ley 1474 de 2011 y el plan de compras al que se refiere la Ley Anual de Presupuesto. Asimismo, el artículo 2.1.1.1.3.1 del Decreto 1082 de 2015 lo define como un instrumento de planeación contractual que las Entidades Estatales deben diligenciar, publicar y actualizar. En ese sentido, podría colegirse que no existe diferencia entre uno y otro, pues como se indicó, para la norma estos dos términos configuran el mismo concepto.

“2. ¿Qué es el valor estimado en el Plan Anual de Adquisiciones?

3. ¿Debe incluirse todas las modalidades de selección en el Plan Anual de [Adquisiciones]?

[…]

5. ¿Hay un valor mínimo de los bienes y servicios para que hagan parte del plan anual de compras?

6. ¿Las contrataciones de profesionales y personal de apoyo se incluyen en el Plan de compras?

[…]

13. ¿Es obligatorio comprar los bienes y servicios que establezca en el Plan Anual de Adquisiciones?”

Como se indicó en las consideraciones de este concepto, el Decreto 1082 de 2015 establece la obligación de enunciar en el Plan Anual de Adquisiciones, la información de manera indicativa; es decir, que no impone determinar valores precisos, tiempos, bienes, obras o servicios de forma exacta. Todo lo contrario, permite realizar un pronóstico indicativo de las necesidades que debe contratar la entidad. Este carácter estimativo del Plan Anual de Adquisiciones, fue reconocido por esta Agencia, en la *“Guía para elaborar el Plan Anual de Adquisiciones”* donde precisó, como una de sus finalidades “[…] servir como referente inicial para evaluar la ejecución de presupuesto y pronosticar la demanda de bienes y servicios de la entidad durante el año referido del plan”.

En ese orden, las Subdirección de Gestión Contractual de esta Agencia, considera que el Plan Anual de Adquisiciones es un instrumento de planificación y orientación de las Entidades Estatales, establecido para identificar las necesidades de contratación, en el que se incluyen, de manera estimativa, los bienes, obras y servicios que la Administración está interesada en adquirir, pero que de ninguna manera restringe las decisiones en la contratación, que habrán de adoptarse dentro de la anualidad respectiva.

Lo anterior, explica por qué no tiene que existir necesariamente identidad entre el valor del contrato previsto en el plan y el de cada procedimiento de contratación, porque la norma señaló que el valor del contrato, señalado en el plan, es “estimado”. Al respecto, es preciso indicar que el Consejo de Estado, en el Concepto No. 1.920 del 2008, asimila el “valor inicial” del contrato, como aquel aproximado o *estimado* por el que se firmó el contrato. Esto significa que el valor estimado debe entenderse como la estimación inicial de todos los compromisos económicos que puedan derivar del contrato, sin importar si es una entidad la que realiza el aporte o varias. En conclusión, el valor estimado del contrato que las entidades incluyen en el Plan Anual de Adquisiciones, es el valor total del proceso contractual.

Respecto de la modalidad de selección del contratista, conviene mencionar que en el caso de las Entidades Estatales sometidas al EGCAP, esta información se refiere a cualquiera de las modalidades establecidas en el artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 que sean aplicables al proceso de contratación. En el caso de las entidades públicas exceptuadas de dicho estatuto, la modalidad de selección que se debe indicar en el Plan Anual de Adquisiciones será la que haya sido establecida en su manual de contratación.

“7. ¿Qué son las necesidades adicionales en el Plan Anual de Adquisiciones?”

En lo que concierne a las necesidades adicionales, debe aclararse que estas se entienden como aquellas que la Entidad Estatal aún no ha identificado completamente, esto es, en lo correspondiente al bien, obra o servicio que pretende satisfacer, o cuando no cuenta con la información detallada para ello. Por esto, el SECOP II, cuenta con una sección de uso opcional, donde se podrán agregar adquisiciones adicionales que se podría realizar por parte de la Entidad Estatal en la vigencia correspondiente. Esto puede consultarse en el numeral 3.3 de la Guía elaborada por esta Agencia, denominada “SECOP II – Pasos previos: Plan Anual de Adquisiciones”, disponible en el siguiente enlace:<https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_step/cce-sec-gi-11eeppplananualadquisiciones08-09-2021.pdf>

8. ¿Cuál es el proceso para publicar el Plan Anual de Adquisiciones?

El artículo 74 de la Ley 1474 de 2011 dispone que “todas las entidades del Estado” deben publicar, a más tardar el 31 de enero de cada año, en su respectiva página web, el plan de acción, en el cual se incluye el plan general de compras. Como ya se indicó, el plan general de compras para el ordenamiento vigente corresponde con el concepto de Plan Anual de Adquisiciones como lo establece el artículo 2.2.1.1.1.3.1. del Decreto 1082 de 2015. Además, de acuerdo con el artículo 2.2.1.1.1.4.3 *ibidem*, el Plan Anual de Adquisiciones también debe publicarse en el SECOP. Se trata de una obligación que involucra a todas las Entidades del Estado sin importar la rama a la cual pertenecen, o si se trata de entidades descentralizadas territorialmente o por servicios; las empresas del Estado y las sociedades en las que el Estado tenga participación, sin que importe su monto.

 De esta forma, y teniendo en cuenta que el artículo 2.1.1.2.1.10 del Decreto 1082 de 2015 dispone que los sujetos obligados que contraten con cargo a recursos públicos tienen la obligación de publicar el Plan Anual de Adquisiciones en el SECOP, se sugiere consultar los lineamientos dispuestos por esta Agencia en la “*Guía Práctica para Publicar el Plan Anual de Adquisiciones en el SECOP II*”, disponible en el siguiente enlace: <https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documentos/guia_plan_anual_adquisiciones_vf.pdf>

Adicionalmente se aclara, que los sujetos que no contratan con cargo a recursos públicos no están obligados a publicarlo, mientras que aquellos que contratan tanto con cargo a recursos públicos como con aquellos que no tienen esta naturaleza, solamente están obligados a publicar el Plan Anual de Adquisiciones para los recursos de carácter público que se ejecutarán duranta la vigencia fiscal.

“9. ¿Cómo modifico el Plan Anual de Adquisiciones de la entidad?

10. ¿Cuándo debo actualizar el Plan Anual de Adquisiciones?

11. ¿Cuál es el proceso para llevar a cabo la actualización o modificación del Plan Anual de Adquisiciones?

12. ¿Cuántas veces puedo realizar actualización o modificación del Plan Anual de Adquisiciones?”

[…]

14. ¿Puedo incluir nuevas necesidades de compra y contratación de bienes y servicios identificados durante la vigencia actual?”

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. De esta forma, se tiene que 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 Anual de Adquisiciones, 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.

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

“15. ¿Cuándo se finalice la vigencia se debe realizar algún informe sobre el Plan Anual de Adquisiciones o únicamente se da por finalizado y se proyecta el de la siguiente vigencia?”

En ejercicio de las competencias establecidas en los artículos 3, numeral 5° y 11, numeral 8° del Decreto 4170 de 2011, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente solo tiene competencia para responder solicitudes sobre la aplicación de normas de carácter general en materia de compras y contratación pública. En ese sentido, esta Agencia no tiene competencia para brindar asesorías o validar las actuaciones que les corresponde realizar a las Entidades Estatales. Por ello, corresponderá a dichas entidades, de acuerdo con las disposiciones aplicables al Plan Anual de Adquisiciones, señaladas en este concepto, determinar las actuaciones que, posterior al cierre de su vigencia fiscal, deberán adelantar.

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

Atentamente,



|  |  |
| --- | --- |
| Elaboró:     | Nasly Yeana Mosquera Rivas   Analista T2 – 06 de la Subdirección de Gestión Contractual    |
| Revisó:     | Alejandro Sarmiento Cantillo Gestor T1 – 15 de la Subdirección de Gestión Contractual    |
| Aprobó:     | Nohelia del Carmen Zawady Palacio   Subdirectora de Gestión Contractual ANCP–CCE–   |

1. La Agencia Nacional de Contratación Pública ‒ Colombia Compra Eficiente fue creada por el Decreto Ley 4170 de 2011. Su objetivo es servir como ente rector de la política de compras y contratación del Estado. Para tales fines, como órgano técnico especializado, le corresponde formular políticas públicas y normas y unificar los procesos de contratación estatal, con el fin de lograr una mayor eficiencia, transparencia y optimización de los recursos del Estado. El artículo 3 *ibidem* señala, de manera precisa, las funciones de Colombia Compra Eficiente. Concretamente, el numeral 5º de este artículo establece que le corresponde a esta entidad: “[a]bsolver consultas sobre la aplicación de normas de carácter general y expedir circulares externas en materia de compras y contratación pública”. Seguidamente, el numeral 8º del artículo 11 ibidem señala que es función de la Subdirección de Gestión Contractual: “[a]bsolver consultas sobre la aplicación de normas de carácter general”. [↑](#footnote-ref-1)
2. Los conceptos referenciados, así como otros expedidos por la Subdirección se encuentran disponibles para consulta pública en el portal de relatoría de la Agencia, al cual se puede acceder a través del siguiente enlace: <https://relatoria.colombiacompra.gov.co/busqueda/conceptos> [↑](#footnote-ref-2)
3. “Artículo 194. Naturaleza. La prestación de servicios de salud en forma directa por la Nación o por las entidades territoriales, se hará a través de las Empresas Sociales del Estado, que constituyen una categoría especial de entidad pública descentralizada, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, creadas por la Ley o por las asambleas o concejos, según el caso, sometidas al régimen jurídico previsto en este capítulo”. [↑](#footnote-ref-3)
4. Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia 18 de febrero de 2010. Rad: 11001-03-26-000-2009-00058-00(37004). CP: Enrique Gil Botero. [↑](#footnote-ref-4)
5. En sentencia C-655 de 2000, la Corte Constitucional se pronunció, así: “En los términos del artículo 49 de la Constitución Política, la atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado; al cual corresponde organizarlos, dirigirlos y reglamentarlos conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. Igualmente es deber del Estado establecer las políticas para la prestación de servicios de salud por entidades privadas y ejercer su vigilancia y control. Debe también el Estado señalar las competencias de la Nación, las entidades territoriales y los particulares y determinar los aportes a su cargo en los términos y condiciones señalados en la ley”. [↑](#footnote-ref-5)
6. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 27 de febrero de 2013, C.P: Mauricio Fajardo Gómez de Estado. Secc. 3ª, sentencia de 8 de abril de 2014, rad. No. 2000-01561-01(25.590). [↑](#footnote-ref-6)
7. Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 27 de agosto de 1998, radicación No. 1.127, M.P. Javier Henao Hidrón; y concepto del 6 de abril de 2000. Radicación No. 1.263, M.P. Flavio Augusto Rodriguez Arce [↑](#footnote-ref-7)
8. Ministerio de Salud y la Protección Social. Concepto del 16 de agosto de 2019. Expediente No. 201942301304712. [↑](#footnote-ref-8)
9. Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección “C”. Providencia del 8 de abril de 2014. Expediente No. 25801. C.P. Enrique Gil Botero. [↑](#footnote-ref-9)
10. Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente Guía para elaborar el Plan Anual de Adquisiciones. Página 3. [↑](#footnote-ref-10)
11. El artículo 74 de la Ley 1474 prescribe: “A partir de la vigencia de la presente ley, todas las entidades del Estado a más tardar el 31 de enero de cada año deberán publicar en su respectiva página web el Plan de Acción para el año siguiente, en el cual se especificarán los objetivos, las estrategias, los proyectos, las metas, los responsables, los planes generales de compras y la distribución presupuestal de sus proyectos de inversión junto a los indicadores de gestión.

A partir del año siguiente, el Plan de Acción deberá estar acompañado del informe de gestión del año inmediatamente anterior.

Igualmente publicarán por dicho medio su presupuesto debidamente desagregado, así como las modificaciones a este o a su desagregación.

Parágrafo. Las empresas industriales y comerciales del Estado y las Sociedades de Economía Mixta estarán exentas de publicar la información relacionada con sus proyectos de inversión”.

 [↑](#footnote-ref-11)
12. “**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-12)
13. 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-13)
14. Decreto 1082 de 2015, modificado por artículo 2 del Decreto 142 de 2023: “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 como mínimo 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.

Las entidades estatales deberán planear su contratación de manera que se promueva la división de Procesos de Contratación en lotes o segmentos en los que se facilite la participación de las Mipymes.

Dentro de estas Mipymes se encuentran entre otras, las cooperativas de acuerdo con los requisitos del artículo 23 de la Ley 2069 de 2020 o las que se constituyan como entidades de economía solidaria de acuerdo con los requisitos del artículo 6 de la Ley 454 de 1998 o la norma que las modifique o sustituya.

Las asociaciones conformadas por sujetos de especial protección constitucional, asociaciones de pequeños productores locales y productores locales agropecuarios cuyos sistemas productivos pertenezcan a la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria podrán ser clasificadas como Mipymes en los términos previstos en el artículo 23 de la Ley 2069 de 2020, el artículo 2 de la Ley 590 de 2000 y por el Decreto 957 de 2019 o las normas que los modifiquen”. [↑](#footnote-ref-14)
15. Decreto 142 de 2023: “Artículo 2°. Modificación del artículo 2.2.1.1.1.4.1 de la Subsección 4 de la Sección 1 del Capítulo 1 del Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto número 1082 de 2015. Modifíquese el artículo 2.2.1.1.1.4.1. del Decreto número 1082 de 2025, la cual quedará de la siguiente manera:

“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 como mínimo 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.

Las entidades estatales deberán planear su contratación de manera que se promueva la división de Procesos de Contratación en lotes o segmentos en los que se facilite la participación de las Mipymes.

Dentro de estas Mipymes se encuentran entre otras, las cooperativas de acuerdo con los requisitos del artículo 23 de la Ley 2069 de 2020 o las que se constituyan como entidades de economía solidaria de acuerdo con los requisitos del artículo 6° de la Ley 454 de 1998 o la norma que las modifique o sustituya.

Las asociaciones conformadas por sujetos de especial protección constitucional, asociaciones de pequeños productores locales y productores locales agropecuarios cuyos sistemas productivos pertenezcan a la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria podrán ser clasificadas como Mipymes en los términos previstos en el artículo 23 de la Ley 2069 de 2020, el artículo 2° de la Ley 590 de 2000 y por el Decreto número 957 de 2019 o las normas que los modifiquen”.

 [↑](#footnote-ref-15)
16. Decreto 142 de 2023: “**Artículo 6°.**Adición del artículo 2.2.1.2.4.2.19 a la Subsección 2 de la Sección 4 del Capítulo 2 del Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto número 1082 de 2015. Adiciónense el artículo 2.2.1.2.4.2.19 a la Subsección 2 de la Sección 4 del Capítulo 2 del Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto número 1082 de 2015, el cual quedará así:

“Artículo 2.2.1.2.4.2.19. División en lotes o segmentos. Las entidades estatales promoverán la división de procesos de contratación en lotes o segmentos que faciliten la participación de las Mipymes atendiendo a criterios tales como: i) el tipo de entregable, ii) el valor del contrato y iii) el ámbito geográfico de la entrega. Para el efecto: las entidades estatales deberán tener en cuenta el análisis del sector económico y de los oferentes en los términos establecidos en el artículo 2.2.1.1.1.6.1. de presente decreto.

Dentro de estas Mipymes se encuentran entre otras, las cooperativas de acuerdo con los requisitos del artículo 23 de la Ley 2069 de 2020 o las que se constituyan como entidades de economía solidaria de acuerdo con los requisitos del artículo 6° de la Ley 454 de 1998 o la norma que las modifique o sustituya.

Las asociaciones conformadas por sujetos de especial protección constitucional, asociaciones de pequeños productores locales y productores locales agropecuarios cuyos sistemas productivos pertenezcan a la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria podrán ser clasificadas como Mipymes en los términos previstos en el artículo 23 de la Ley 2069 de 2020, el artículo 2° de la Ley 590 de 2000 y por el Decreto número 957 de 2019 o las normas que los modifiquen.

Las entidades estatales podrán incluir en el pliego de condiciones mecanismos o reglas que limiten el número de lotes que se adjudican a un mismo proponente, con el fin de evitar que se concentre la contratación, sobre la base de criterios objetivos y no discriminatorios. La decisión de no adjudicar un contrato en lotes o segmentos podrá obedecer entre otras razones, a que mediante este mecanismo se pueda restringir la competencia o que la segmentación del mercado pueda conducir a que la ejecución del contrato sea imposible desde el punto de vista técnico o económico.

Parágrafo. En los Procesos de Contratación adelantados por lotes o grupos deberá aplicarse lo regulado en el artículo 2.2.1.2.4.2.2. del presente Decreto, tornando en consideración el valor del Proceso de Contratación imputable al respectivo lote en el que se solicite su aplicación. De igual manera será aplicable lo previsto en el artículo 2.2.1.2.4.2.3. a partir del lugar de ejecución del contrato asociado al respectivo lote o segmento”.

 [↑](#footnote-ref-16)
17. Ley 2069 de 2020: “**Artículo 33.**Promoción del acceso de las mipymes al mercado de compras públicas*.* Modifíquese el artículo 12 de la Ley 590 de 2000, el cual quedará así:

"Artículo 12. Promoción del acceso de las MIPYMES al mercado de Compras Públicas. Con el fin de promover el acceso de las MIPYMES al mercado de Compras Públicas, las Entidades Estatales indistintamente de su régimen de contratación, los patrimonios autónomos constituidos por Entidades Estatales y los particulares que ejecuten recursos públicos:

[…]

6. Promoverán la división del Proceso de Contratación en lotes o segmentos que faciliten la participación de las MIPYMES en el Proceso de Contratación […]”.   [↑](#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. 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-21)
22. 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-22)
23. Agencia Nacional de Contratación Pública–Colombia Compra Eficiente–. Concepto CU-348 de 3 de julio de 2020, radicado de entrada No. 4202013000003557, radicado de salida No. 2202013000005756. [↑](#footnote-ref-23)
24. Agencia Nacional de Contratación Pública–Colombia Compra Eficiente–. Concepto del 27 de mayo de 2019, radicado de entrada No. 4201912000002465, radicado de salida No. 2201913000003587. [↑](#footnote-ref-24)
25. Agencia Nacional de Contratación Pública–Colombia Compra Eficiente–. SECOP II – Pasos previos: Plan Anual de Adquisiciones. Vigente desde el 08 de septiembre de 2021. Disponible en: <https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_step/cce-sec-gi-11eeppplananualadquisiciones08-09-2021.pdf> [↑](#footnote-ref-25)