



PLAN ANUAL DE ADQUISICIONES – Noción – Guía para elaborar el plan anual de adquisiciones – Obligatoriedad de elaboración

La Guía para elaborar el Plan Anual de Adquisiciones de esta Agencia, define al Plan Anual de Adquisiciones, en adelante PAA como “un instrumento de planificación y orientación de la contratación de las Entidades Estatales, diseñado para identificar las necesidades de contratación, en el que se incluyen, de manera estimativa, los bienes, obras y servicios que la Administración Pública está interesada en adquirir para determinada vigencia”. Sin perjuicio de lo anterior, el PAA no restringe las decisiones en la contratación que habrán de adoptarse dentro de la anualidad respectiva, por lo que 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”.

[...]

[E]l artículo 2.2.1.1.1.4.1. del Decreto 1082 de 2015, señala que “las entidades deben elaborar un plan anual de adquisiciones, el cual debe contener la lista de bienes, obras y servicios que pretenden adquirir durante el año”. 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”[...].

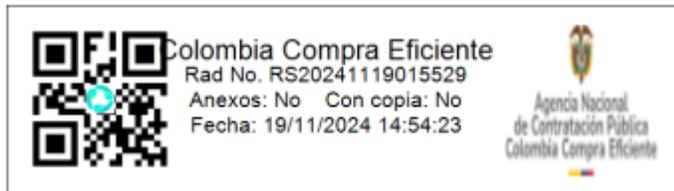
La norma citada en el párrafo precedente dispone que el plan tiene un contenido esencial –la lista de bienes, obras y servicios que pretenda adquirir la entidad– y otro que es obligatorio incluirlo pero que es complementario y descriptivo de lo esencial –valor del contrato, modalidad de selección, tipo 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.

PLAN ANUAL DE ADQUISICIONES – Información a reportar – Inclusión de adquisiciones sin erogación

[...] la norma es categórica en señalar que en el Plan Anual de Adquisiciones debe enlistarse todo bien, obra o servicio que se pretenda adquirir, por lo que las entidades deberán cumplir con dicha obligación sin consideración de las condiciones en que planeen hacerlo, ya que el deber de inclusión de tal información, es independiente de la clase o modalidad de contratación o de la forma en la que se pagará el valor estimado, etc. Basta con que se trate de un bien, obra o servicio que la entidad necesite adquirir para que surja la obligación de relacionarlo en el plan, por lo que, será indispensable que determine si con determinada contratación se está adquiriendo un bien, servicio u obra, pues en caso de que no, su inclusión no será obligatoria.



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



Señor
Jeffer Alfredo Castellanos Calderón
jeffer.castellanos@fiscalia.gov.co
Ciudad

Concepto C-742 de 2024

Temas: PLAN ANUAL DE ADQUISICIONES – Noción – Guía para elaborar el plan anual de adquisiciones – Obligatoriedad de elaboración / PLAN ANUAL DE ADQUISICIONES – Información a reportar - Inclusión de adquisiciones sin erogación

Radicación: Respuesta a consulta con radicado No. P20241016010494

Estimado señor Castellanos:

En ejercicio de la competencia otorgada por los artículos 3, numeral 5º, y 11, numeral 8º, del Decreto Ley 4170 de 2011, así como lo establecido en el artículo 4 de la Resolución 1707 de 2018 expedida por esta Entidad, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente– responde su solicitud de petición de fecha del 10 de octubre de 2024, en la que realiza la siguiente consulta:

“[...] De la manera más atenta quisiera pedir el favor de ayudarnos a confirmar si dentro de las necesidades que se consolidan en el Plan Anual de cada vigencia, deben ir aquellas que no tienen erogación presupuestal (es decir que no tienen presupuesto asignado, como son los comodatos, los convenios, las enajenaciones, etc.), en el entendido

de que el plan se utiliza para identificar y justificar el valor total de recursos requeridos por la Entidad para sus contrataciones”. [sic]

De manera preliminar, resulta necesario acotar que esta entidad solo tiene competencia para responder consultas 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 del sistema de compra pública. 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. Esta competencia de interpretación de normas generales, por definición, no puede extenderse a la resolución de controversias, ni a brindar asesorías sobre casos puntuales.

Conforme lo expuesto, en aras de satisfacer el derecho fundamental de petición se resolverá su consulta dentro de los límites de la referida competencia consultiva, esto es, haciendo abstracción de las circunstancias particulares y concretas mencionadas en su petición, pero haciendo unas consideraciones sobre las normas generales relacionadas con los problemas jurídicos de su consulta.

1. Problema planteado:

De acuerdo con el contenido de su solicitud, le informamos que la misma será resuelta desde el siguiente interrogante: ¿Qué tipo de necesidades deben incluir las Entidades Estatales en el Plan Anual de Adquisiciones?

2. Respuesta:

De manera preliminar, debe precisarse que el marco normativo que regula el Plan Anual de Adquisiciones, establece la obligación de enunciar las necesidades que la entidad pretende satisfacer para una determinada vigencia fiscal. Pues tal obligación, no impone determinar valores, tiempos, bienes, obras o servicios de manera exacta, sino que permite realizar un pronóstico indicativo de las necesidades que se van a satisfacer a través de la celebración de contratos.

En ese sentido, puede colegirse que la norma es categórica en señalar que en el Plan Anual de Adquisiciones debe enlistarse todo bien, obra o servicio que se pretenda adquirir con amparo presupuestal, por lo que las entidades deberán cumplir con dicha obligación sin consideración de las condiciones en que planeen hacerlo, ya que el deber de inclusión de tal información, es independiente de la clase o modalidad de contratación o de la forma en la que se pagará el valor estimado, etc.

Basta con que se trate de un bien, obra o servicio que la entidad necesite adquirir para que surja la obligación de relacionarlo en el plan, por lo que, será indispensable que se determine si en la contratación se está adquiriendo un bien, servicio u obra, pues en caso de que no, su inclusión no será obligatoria.

3. Razones de la respuesta

Las respuestas anteriores se sustentan en las siguientes consideraciones:

- La Guía para elaborar el Plan Anual de Adquisiciones¹ de esta Agencia, define al Plan Anual de Adquisiciones, en adelante PAA como “un instrumento de planificación y orientación de la contratación de las Entidades Estatales, diseñado para identificar las necesidades de contratación, en el que se incluyen, de manera estimativa, los bienes, obras y servicios que la Administración Pública está interesada en adquirir para determinada vigencia”. Sin perjuicio de lo anterior, el PAA no restringe las decisiones en la contratación que habrán de adoptarse dentro de la anualidad respectiva, por lo que 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”².
- De acuerdo con el artículo 2.2.1.1.1.3.1. del Decreto 1082 de 2015, el PAA es el plan general de compras al que se refiere el artículo 74 de la Ley 1474 de 2011 y el plan de compras al que se refiere la Ley Anual de

¹Disponible en este enlace:

https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documents/guia_para_elaborar_el_plan_anual_de_adquisiciones_0.pdf

f

² Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente Guía para elaborar el Plan Anual de Adquisiciones. Página 3.



Presupuesto. Asimismo, este artículo lo define como un instrumento de planeación contractual que las Entidades Estatales deben diligenciar, publicar y actualizar. En particular, el artículo 74 de la Ley 1474 de 2011 dispone que “todas las entidades del Estado” deben publicar, a más tardar el 31 de enero de cada año, en su respectiva página web, el plan de acción, en el cual se incluye el plan general de compras³.

- Como ya se indicó, el plan general de compras para el ordenamiento vigente corresponde con el concepto de PAA como lo establece el artículo 2.2.1.1.1.3.1 del Decreto 1082 de 2015⁴. Además, de acuerdo con el artículo 2.2.1.1.1.4.3 ibidem, el PAA también debe publicarse en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública, en adelante SECOP⁵. Se trata de una obligación que involucra a todas las entidades del Estado sin importar la rama a la cual pertenecen, o si se trata de entidades descentralizadas territorialmente o por servicios; los órganos con competencia para contratar, como los concejos municipales; las empresas del Estado y las sociedades en las que el Estado tenga participación, sin que importe su monto.
- El artículo 2.1.2.1.10 del Decreto 1081 de 2015 señala que los sujetos obligados que contraten con cargo a recursos públicos tienen la obligación de publicar el PAA en el SECOP. Los sujetos que no contratan con cargo a recursos públicos no tienen tal obligación, mientras que aquellos que sí contratan tanto con cargo a recursos públicos como con aquellos que no tienen esta naturaleza, solamente tienen el deber de publicar el PAA para

³ 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”.

⁴ “**Artículo 2.2.1.1.1.3.1. Definiciones.** Los términos no definidos en el Título I de la Parte 2 del presente decreto y utilizados frecuentemente deben entenderse de acuerdo con su significado natural y obvio. Para la interpretación del presente Título I, las expresiones aquí utilizadas con mayúscula inicial deben ser entendidas con el significado que a continuación se indica. Los términos definidos son utilizados en singular y en plural de acuerdo como lo requiera el contexto en el cual son utilizados.

[...]

Plan Anual de Adquisiciones: Plan general de compras al que se refiere el artículo 74 de la Ley 1474 de 2011 y el plan de compras al que se refiere la Ley Anual de Presupuesto. Es un instrumento de planeación contractual que las Entidades Estatales deben diligenciar, publicar y actualizar en los términos del presente título”.

⁵ 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”.



los recursos de carácter público que se ejecutarán durante la vigencia fiscal.

- Teniendo en claro lo anterior, los artículos 2.2.1.1.1.4.1, 2.2.1.1.1.4.36 y 2.2.1.1.1.4.47 del Decreto 1082 de 2015 establecen el deber de las entidades de “elaborar el Plan Anual de Adquisiciones, el cual debe contener la lista de bienes, obras y servicios que pretenden adquirir durante el año”. El aparte transcrito confirma el carácter estimativo del PAA, pues contiene un listado de bienes, obras o servicios que, producto del ejercicio de planeación de la entidad, esta pretende adquirir dentro de la vigencia correspondiente. Esta naturaleza estimativa del documento contiene los siguientes aspectos: i) la necesidad; ii) la identificación en el clasificador si la entidad conoce el bien, obra o servicio que satisface la necesidad; iii) el valor estimado del contrato; iv) el tipo de recursos con cargo a los cuales la entidad pagará el bien, obra o servicio; v) la modalidad de selección del contratista y vi) la fecha aproximada en la cual la entidad indicará el procedimiento de selección.
- Sin embargo, debe precisarse que, las disposiciones anteriores establecen únicamente la obligación de enunciar las necesidades que la entidad pretende satisfacer para una determinada vigencia fiscal. Pues tal obligación, no impone determinar valores, tiempos, bienes, obras o servicios de manera exacta, sino que permite realizar un pronóstico indicativo de las necesidades que se van a satisfacer a través de la celebración de contratos.
- Al respecto, el artículo 2.2.1.1.1.4.1. del Decreto 1082 de 2015, señala que “las entidades deben elaborar un plan anual de adquisiciones, el cual debe contener la lista de bienes, obras y servicios que pretenden adquirir durante el año”. 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 PAA tiene un contenido esencial –la lista de bienes, obras y servicios que pretenda adquirir la entidad– y otro que es obligatorio incluirlo pero que es complementario y descriptivo de lo esencial –valor del contrato, modalidad de selección, tipo de recursos, etc.–. A partir de esta clasificación se infiere su finalidad y el criterio rector para que, en cada caso, la entidad resuelva cómo se define si un bien, obra o servicio se incluye o no en el plan.
- En ese sentido, puede colegirse que la norma es categórica en señalar que en el Plan Anual de Adquisiciones debe enlistarse todo bien, obra o servicio que se pretenda adquirir, por lo que las entidades deberán cumplir con dicha obligación sin consideración de las condiciones en que planeen hacerlo, ya que el deber de inclusión de tal información, es independiente de la clase o modalidad de contratación o de la forma en la que se pagará el valor estimado, etc. Basta con que se trate de un bien, obra o servicio que la entidad necesite adquirir para que surja la obligación de relacionarlo en el plan, por lo que, será indispensable que determine si con la contratación se está adquiriendo un bien, servicio u obra, pues en caso de que no, su inclusión no será obligatoria.
- Por otra parte, resulta a bien indicar que la Guía para Elaborar el Plan Anual de Adquisiciones emitida por esta Agencia, constituye una herramienta orientadora para las Entidades Estatales, en la que se desarrollan lineamientos que les servirán de apoyo para preparar y actualizar el PAA. Esta guía, de acuerdo con lo establecido en el numeral 2, literal c) del artículo 2.2.1.2.5.2 del Decreto 1082 de 2015, deberá utilizarse por parte de las Entidades Estatales, como un instrumento de buena práctica contractual.
- Finalmente debe destacarse que la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, por vía consultiva no puede definir un criterio universal y absoluto, sino que brinda elementos hermenéuticos de carácter general para que los partícipes del Sistema de Compras y



Contratación Pública adopten la decisión que corresponda, lo cual es acorde con el principio de juridicidad.

4. Referencias normativas, jurisprudenciales y otras fuentes:

- Decreto 1082 de 2015. Artículo 2.2.1.1.1.3.1, 2.2.1.1.1.4.1, 2.2.1.1.1.4.3 y 2.2.1.1.1.4.4
- Ley 1474 de 2011. Artículo 74
- Decreto 1081 de 2015. Artículo 2.1.1.2.1.10
- Guía para Elaborar el Plan Anual de Adquisiciones. Disponible [aquí](#)

5. Doctrina de la Agencia Nacional de Contratación Pública:

Sobre el Sistema Electrónico para la Contratación Pública – SECOP, esta Subdirección se ha referido en los Conceptos CU-367 del 23 de julio de 2020, reiterado en los conceptos: C-433 de 24 de julio de 2020, C-468 del 24 de julio de 2020, C-474 de 24 de julio de 2020, C-488 del 28 de julio de 2020, C-544 del 21 de agosto de 2020, C-575 del 27 de agosto de 2020, C-643 del 26 de octubre de 2020, C-661 del 17 de noviembre de 2020, C-094 del 13 de abril de 2021, C-068 del 22 de abril de 2021, C-185 del 29 de abril de 2021 y C-472 del 6 de septiembre de 2021, C-142 del 30 de mayo de 2023, C-417 del 12 de septiembre de 2024, entre otros. Estos y otros conceptos se encuentran disponibles para consulta en el Sistema de Relatoría de la Agencia, en el cual también podrás encontrar jurisprudencia del Consejo de Estado, laudos arbitrales y la normativa de la contratación concordada con la doctrina de la Subdirección de Gestión Contractual. Accede a través del siguiente enlace: <https://relatoria.colombiacompra.gov.co/>.

Le informamos que ya se encuentran publicados los borradores de las nuevas versiones de los Documentos Tipo de Interventoría y Consultoría de Infraestructura de Transporte. Conoce todos los detalles y realiza tus comentarios hasta el 10 de noviembre de 2024 en los siguientes enlaces:

<https://www.colombiacompra.gov.co/content/borrador-de-documentos-tipo-de-consultoria-de-obra-publica-de-infraestructura-de-transporte>

<https://www.colombiacompra.gov.co/content/borrador-de-documentos-tipo-de-interventoria-de-obra-publica-de-infraestructura-de>



Agencia Nacional
de Contratación Pública
Colombia Compra Eficiente

De otra parte, te contamos que ya publicamos el borrador de la nueva Guía de Contratación Pública Sostenible y Socialmente Responsable. Conoce el documento y realiza tus comentarios hasta el 14 de noviembre de 2024 a través del siguiente enlace:

<https://www.sucop.gov.co/entidades/colombiacompra/Normativa?IDNorma=18320>

También le invitamos a consultar las versiones V y VI de 2024 del Boletín de Relatoría de la Subdirección de Gestión Contractual relacionados con las guías de Plan Anual de Adquisiciones y la modalidad de selección de mínima cuantía, los cuales se pueden descargar en la página web de la Agencia: <https://www.colombiacompra.gov.co/sala-de-prensa/boletin-digital>

Por último, lo invitamos a seguirnos en las redes sociales en las cuales se difunde información institucional:

Twitter: [@colombiacompra](https://twitter.com/colombiacompra)

Facebook: [ColombiaCompraEficiente](https://www.facebook.com/ColombiaCompraEficiente)

LinkedIn: [Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente](https://www.linkedin.com/company/agencia-nacional-de-contratacion-publica-colombia-compra-eficiente)

Instagram: [@colombiacompraeficiente_cce](https://www.instagram.com/colombiacompraeficiente_cce)

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

Atentamente,

Original Firmado
Carolina Quintero Gacharná

Carolina Quintero Gacharná
Subdirectora de Gestión Contractual ANCP-CCE

Elaboró: Nasly Yeana Mosquera Rivas
Analista T2-06 de la Subdirección de Gestión Contractual

Revisó: Cielo Victoria González Meza
Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual

Aprobó: Carolina Quintero Gacharná
Subdirectora de Gestión Contractual ANCP - CCE