**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”[…].

**PLAN ANUAL DE ADQUISICIONES – Sujetos obligados – Información a reportar – Secop II – DECRETO 612 – Artículo 1 – Medidas para la gestión**

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.

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



Señora

**XXX**

|  |  |
| --- | --- |
|  | **Concepto C- 1012 de 2024** |
| **Temas:**  | PLAN ANUAL DE ADQUISICIONES – Noción – Guía para elaborar el plan anual de adquisiciones – Obligatoriedad de elaboración / PLAN ANUAL DE ADQUISICIONES – Sujetos obligados – Información a reportar – Secop II – DECRETO 612 – Artículo 1 – Medidas para la gestión  |
| **Radicación:**  | Respuesta a consulta con radicado No. P20241218012638 |

Estimado señora XXXX

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 consulta de fecha 18 de diciembre de 2024, en la cual manifiesta lo siguiente:

“Solicito su valiosa colaboración indicando si la publicación del Plan Anual de Adquisiciones - PAA se debe realizar uno solo por entidad o conforme a la organización de cada entidad. Es decir, el Servicio Nacional de Aprendizaje SENA cuenta con delegación en materia contractual, lo que hace que a la fecha cuente con 33 ordenadores regionales y 12 ordenadores en su dirección general (Bogotá), en ese sentido, se publican 34 PAA por la cuenta SECOP de cada unidad de contratación, en atención al Decreto 612 de 2018 en su articulo 1ro. En este sentido, ¿el SENA debería publicar un PAA consolidado o como se maneja hoy día donde publica sus 34 PAA por regional?:”(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 el (los) problema(s) jurídico(s) de su consulta.

1. **Problema planteado:**

De acuerdo con el contenido de su solicitud, esta Agencia resolverá el (los) siguiente problema jurídico: i) ¿Están las Entidades Estatales obligadas a publicar un único Plan Anual de Adquisiciones (PAA) para toda la entidad, o, en caso de contar con múltiples ordenadores del gasto, deben publicar un PAA por cada cuenta SECOP II de cada unidad de contratación, conforme a su estructura organizativa y delegación de funciones de acuerdo con el artículo 1 de Decreto 612 de 2018?

**Respuesta:**

|  |
| --- |
| La obligación de las Entidades Estatales de elaborar y publicar el Plan Anual de Adquisiciones (PAA) está establecida en el marco normativo vigente, en particular en el artículo 74 de la Ley 1474 de 2011 y en el Decreto 1082 de 2015. las entidades públicas deben elaborar y actualizar anualmente su Plan Anual de Adquisiciones, que debe contener la lista de bienes, obras y servicios que se prevé adquirir durante la vigencia fiscal. Este plan debe ser publicado en el SECOP II, garantizando la transparencia y el acceso público a la información sobre las adquisiciones proyectadas por las entidades del Estado.Ahora bien, en relación con la forma en que se debe cumplir con esta obligación, el artículo 1 del Decreto 612 de 2018 establece que, cuando una entidad estatal cuenta con múltiples unidades organizacionales con autonomía en la contratación o varios ordenadores del gasto, cada uno de estos ordenadores tiene la facultad de elaborar y publicar su propio PAA. De acuerdo con esta disposición, no es obligatorio que una entidad publique un único PAA consolidado para toda la entidad, sino que, en función de la estructura organizativa y la delegación de funciones, cada unidad con autonomía en la contratación puede publicar un PAA independiente.En ese sentido, el artículo 1 del Decreto 612 de 2018, que permite esta modalidad de publicación múltiple de PAA, siempre y cuando cada unidad de contratación cumpla con la obligación de hacerlo a través de su respectiva cuenta en el SECOP II. Esta flexibilización facilita la gestión descentralizada de las adquisiciones y contribuye a la eficiencia en la planificación contractual de las entidades estatales.En conclusión, de acuerdo con lo establecido en el artículo 1 del Decreto 612 de 2018 y el marco normativo complementario, las Entidades Estatales con múltiples ordenadores del gasto y unidades con autonomía en la contratación tienen la opción de publicar un PAA por cada cuenta del SECOP de cada unidad, sin la obligación de consolidar toda la información en un único PAA. Esto les permite cumplir con la obligación de publicación y actualización del PAA conforme a su estructura organizativa y delegación de funciones. |

1. **Razones de la respuesta:**

Lo anterior se sustenta en las siguientes consideraciones:

La Guía para elaborar el Plan Anual de Adquisiciones[[1]](#footnote-1) 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]](#footnote-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 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 compras[[3]](#footnote-3).

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 2015. 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 SECOP[[4]](#footnote-4). 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 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 trascrito 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.

Ahora bien, el artículo 1 del Decreto 612 de 2018[[5]](#footnote-5) establece que las entidades del Estado deben elaborar, implementar y actualizar anualmente un Plan de Acción que integre las políticas públicas y las estrategias institucionales, con el objetivo de mejorar el desempeño institucional. Este Plan debe incluir la identificación de los objetivos y metas, la programación de actividades, la asignación de responsabilidades y recursos, y el sistema de monitoreo y evaluación de resultados. Además, el Plan debe ser publicado en la página web de cada entidad y debe involucrar la participación de los funcionarios y ciudadanos en la formulación y ejecución de las acciones.

En conclusión, el artículo 1 del Decreto 612 de 2018 es que establece un marco normativo para que las entidades del Estado diseñen y gestionen de manera estructurada y transparente sus planes anuales de acción, enfocados en mejorar su desempeño institucional. Este proceso debe ser inclusivo, permitiendo la participación de funcionarios y ciudadanos, y debe contar con mecanismos claros de seguimiento y evaluación. La publicación de estos planes en las páginas web de las entidades asegura la transparencia y el acceso público a la información sobre las políticas y estrategias implementadas.

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.

1. **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
* Decreto 612 de 2018, Artículo 1
* Guía para Elaborar el Plan Anual de Adquisiciones. Disponible [aquí](https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documents/guia_para_elaborar_el_plan_anual_de_adquisiciones_0.pdf)
 |

1. **Doctrina de la Agencia Nacional de Contratación Pública:**

En lo concerniente al marco normativo del Plan Anual de Adquisiciones se pronunció esta Subdirección en los conceptos 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, C-438 del 24 de octubre 2023, CU-007 del 16 de enero de 2024[[6]](#footnote-6). De otra parte, el alcance del artículo 20 de la Ley 1150 de 2007 ha sido estudiado por la Agencia en los conceptos C-377 del 28 de julio de 2021, C-559 del 31 de agosto de 2021, C-233 del 6 de junio de 2022, C-241 del 12 de mayo de 2022, C-305 del 16 de mayo de 2022, C-313 del 17 de mayo de 2022, C-358 del 27 de mayo de 2022, C-362 del 27 de mayo de 2022, C-367 del 7 de junio de 2022, C-368 del 13 de mayo de 2022, C-461 del 19 de julio de 2022 estudió el contenido del artículo 20 de la Ley 1150 de 2007, e hizo especial énfasis en el Decreto 603 de 2022 en los Conceptos C-942 del 7 de marzo de 2023, C-012 del 7 de marzo de 2023, C-223 del 14 de agosto de 2023 y C-228 del 21 de septiembre de 2023. Estos y otros conceptos se encuentran disponibles para consulta en el Sistema de relatoría de la Agencia, al cual se puede acceder a través del siguiente enlace: <https://relatoria.colombiacompra.gov.co/busqueda/conceptos>.

Lo invitamos a seguirnos en las redes sociales en las cuales se difunde información institucional:

Twitter: @colombiacompra

Facebook: ColombiaCompraEficiente

LinkedIn: Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente Instagram: @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,



|  |  |
| --- | --- |
| Elaboró: | Andreina Cerpa Muñoz Analista T2 – 02 de la Subdirección de Gestión Contractual |
| Revisó: | Alejandro Sarmiento Cantillo Gestor T1 – 15 de la Subdirección de Gestión Contractual  |
| Aprobó: | Carolina Quintero GacharnáSubdirectora de Gestión Contractual ANCP – CCE |

1. Disponible en este enlace:

<https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documents/guia_para_elaborar_el_plan_anual_de_adquisiciones_0.pdf> [↑](#footnote-ref-1)
2. Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente Guía para elaborar el Plan Anual de Adquisiciones. Página 3. [↑](#footnote-ref-2)
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”.

 [↑](#footnote-ref-3)
4. 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-4)
5. Decreto 612 de 2018, artículo 1. (2018). *Por el cual se adoptan medidas para la gestión y desempeño institucional de las entidades públicas*. [↑](#footnote-ref-5)
6. 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-6)