

PLAN ANUAL DE ADQUISICIONES: ESTUDIO OBJETIVO, SUBJETIVO Y TELEOLOGÍA¹

Matheo Restrepo Yepes²

RESUMEN. Como cualquier otra gran organización, la Administración Pública se plantea periódicamente el cumplimiento de unos objetivos concordantes con sus finalidades y competencias. Para llevar a término estas empresas, planea organizacional y presupuestalmente, los bienes, obras y servicios que requiere que le sean prestados por los particulares. Esta voluntad se concreta en un acto administrativo general, por esencia modificable, que deben publicar todas las entidades estatales en su página web: el plan anual de adquisiciones. El texto propone un estudio objetivo, subjetivo y teleológico de este documento desde una lectura armónica con el principio de planeación, visto, tanto desde la perspectiva de la contratación estatal como de la organización presupuestal.

Introducción

El estudio de la contratación estatal equivale a la investigación de un área del derecho administrativo a través de la cual la Administración Pública cumple con sus cometidos y fines esenciales. Sin duda, la celebración de contratos públicos no es más que la integración de la sociedad a las labores del Estado, la colaboración armónica entre los particulares y el *leviatán* con el fin de satisfacer todas aquellas necesidades o requerimientos que este no puede suministrar por sí mismo o que, aún pudiendo hacerlo, no resulta conveniente o rentable.

Esta no es una cuestión que surge a partir de la espontaneidad, es decir, las entidades estatales no acuden a la celebración de contratos bajo la premura de abastecerse de bienes o servicios que, en medio del desarrollo de sus actividades, aparecen de manera impredecible. Por el contrario, salvo situaciones excepcionales, el desarrollo de esta actividad se ciñe a una cuidadosa planeación, que involucra tres aristas: *i)* el qué hacer de cada órgano del Estado y el establecimiento de metas u objetivos; *ii)* el cuánto dispone para llevar a buen término tales empresas y *iii)* lo que requiere y *quién* se lo puede suministrar. El

¹ Este ensayo, escrito para la sesión del 5 de febrero de 2022, hace parte de la labor de apoyo a la investigación que el Auxiliar de Investigación realiza al interior del *Grupo de Estudio de Derecho Público* adscrito al CEDA, para cuya preparación recibió la orientación del Profesor Richard Steve Ramírez Grisales, y se utiliza no solo para enriquecer el trabajo que el Investigador Principal adelanta al interior del CEDA –que finalmente aprovecha para construir el texto definitivo–, sino también para beneficio de toda la comunidad académica. La línea de investigación en la que se enmarca el ensayo es el *Régimen de la Contratación Estatal*, dirigida por el Profesor –Investigador Principal– Fabián Gonzalo Marín Cortés.

² Auxiliar de Investigación del *Grupo de Estudio de Derecho Público*, Nivel II, adscrito al *Centro de Estudios de Derecho Administrativo* –CEDA–.

primer asunto es una cuestión de orden político, pues interviene la mera voluntad del administrador en el diseño de sus proyectos. El segundo está íntimamente ligado a la cuestión presupuestal y, el tercero, puede decirse que corresponde al área de la contratación estatal. En este sentido, la planeación integra estos tres aspectos, los cuales deben estar en perfecta armonía y concordancia para la consolidación de un Estado eficaz y eficiente.

El Centro de Estudios en Derecho Administrativo —CEDA— continúa con el estudio del régimen de la contratación estatal y, en esta sesión, indaga sobre un documento que integra lo anteriormente dicho: el plan anual de adquisiciones. A continuación, se propone un análisis de este acto administrativo desde tres perspectivas: en primer lugar, se desarrolla su *objeto*, su naturaleza, sus características y contenido; seguidamente se explican los *sujetos* que intervienen en su creación, las entidades obligadas a expedirlo y las competencias de la Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente —CCE— que se relacionan con este tópico. Finalmente, se reflexiona sobre la *teleología* o fundamento de este documento, retomando con mayor amplitud las consideraciones que hasta el momento se han planteado.

1. Estudio objetivo

El artículo 74 de la Ley 1474 de 2011 dispone que, a partir de la entrada en vigencia, a más tardar el 31 de enero de cada año todas las entidades del Estado deben publicar en su página web el «plan de acción» para el año siguiente; donde se especifican 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 su vez, el legislador indicó que el «plan de acción» debe acompañarse del informe de gestión del año inmediatamente anterior y del presupuesto debidamente desagregado.

Al respecto, debe destacarse que el legislador usó la expresión «plan de acción» como una categoría de tipo *género*, al cual se integra una *especie*: el «plan general de compras». Sin embargo, en el acápite de definiciones del Decreto 1082 de 2015, compilatorio del Decreto 1510 de 2013—artículo 2.2.1.1.1.3.1— se precisa que el «plan anual de adquisiciones» equivale al «plan general de compras» y que este es un «instrumento de planeación contractual que las Entidades Estatales deben diligenciar, publicar y actualizar en los términos del presente título». En este sentido, el artículo 2.2.1.1.1.4.1. preceptúa:

Plan Anual de Adquisiciones. Las Entidades Estatales deben elaborar un Plan Anual de Adquisiciones, el cual debe contener la lista de bienes, obras y servicios que pretenden adquirir durante el año. En el Plan Anual de Adquisiciones, la Entidad Estatal debe señalar la necesidad y cuando

conoce el bien, obra o servicio que satisface esa necesidad debe identificarlo utilizando el Clasificador de Bienes y Servicios, e indicar el valor estimado del contrato, el tipo de recursos con cargo a los cuales la Entidad Estatal pagará el bien, obra o servicio, la modalidad de selección del contratista, y la fecha aproximada en la cual la Entidad Estatal iniciará el Proceso de Contratación. Colombia Compra Eficiente establecerá los lineamientos y el formato que debe ser utilizado para elaborar el Plan Anual de Adquisiciones³.

Esta norma, que contiene el deber de publicar el documento objeto de estudio, merece una lectura analítica y minuciosa. El primer asunto a destacar es su contenido: «la lista de bienes, obras y servicios que *pretenden* adquirir durante el año». Nótese el énfasis en el verbo empleado, pues permite incursionar en un asunto importantísimo: se trata de una proyección de lo que se «pretende», lo que se aspira, lo que se presume, no lo que se debe contratar en estricto rigor. No obstante, este asunto será abordado más adelante.

Ahora bien, la disposición indica que debe especificarse la necesidad objeto de proyección, pero los bienes, obras o servicios que la satisfacen solo deben relacionarse cuando estos son conocidos por la entidad. En otras palabras, es posible que la entidad publique exclusivamente que necesita de *algo*, pero que desconoce *qué*. Esto resulta problemático si se piensa en que la expedición del plan anual de adquisiciones implica no solo una proyección administrativa, sino también una presupuestal, pues ¿cómo se proyecta el gasto de un bien, obra o servicio que se desconoce?

Cuando se conoce el bien, obra o servicio, este debe ser identificado utilizando el Clasificador de Bienes y Servicios y se debe indicar el valor estimado del contrato, el tipo de recursos con cargo a los cuales la entidad pagará por ello, la modalidad de selección del contratista y la fecha estimada en la cual se dará inicio al proceso de contratación. En síntesis, el documento contiene una hoja de ruta o mapa sobre los procedimientos de contratación que adelantará durante el año.

Como cualquier «plan» este puede verse influenciado por los imprevistos que se dan en el camino o «sobre la marcha». Es posible, por ejemplo, que la entidad proyecte la compra de una caja de lápices por una cantidad x y que, sin embargo, durante el año identifique que solo requiere de la mitad del número de lápices o, por el contrario, que necesita el doble. Igualmente, puede que el valor comercial de los lápices fluctúe significativamente, bien sea que estos resulten más costosos o más baratos. Así mismo, puede que descubra que no solo necesita lápices negros sino también rojos.

³ Artículo 2 del Decreto 1510 de 2013.

Al respecto, debe precisarse que, en atención al artículo 2.2.1.1.1.4.4. *ejusdem*, el plan anual de adquisiciones es un documento por esencia *modificable*. Consciente de la recurrencia de situaciones como las descritas con la compra de lápices, el ejecutivo plasmó en esta norma el deber de actualizar el plan anual de adquisiciones «por lo menos una vez sobre su vigencia». De modo que la actualización del plan no solo es una competencia de la entidad, sino una obligación, que puede concretarse cuantas veces sea necesario. Entre los supuestos previstos para estas actualizaciones se encuentran: *i)* ajustes en los cronogramas de adquisición, valores, modalidad de selección, o el origen de los recursos; *ii)* inclusión o exclusión de nuevas obras, bienes o servicios y *iii)* modificación del presupuesto anual de adquisiciones.

Esta amplia libertad en cuanto a la actualización del plan anual de adquisiciones se explica, además, en la naturaleza *estimativa* del documento. No es preciso que las entidades incluyan en su redacción cifras estáticas en cuanto a las cantidades de bienes requeridos, mucho menos sobre su valor, pues esto posiblemente fluctúe. A su vez, esto se afianza coherentemente con el artículo 2.2.1.1.1.4.2 *ibidem*, según el cual, el plan anual de adquisiciones no obliga a las Entidades Estatales a efectuar los procesos de adquisición que en él se enumeran. De este modo, no es posible, verbigracia, que un interesado en celebrar un contrato dispuesto en el plan de una entidad presente una demanda ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo por el hecho de que aquella no inicie el procedimiento de selección, sin consideración incluso al hecho de que este haya incurrido en costos de organización por aspirar a presentarse a dicho procedimiento, dado que no se trata de una expectativa legítima, si se consideran las finalidades de este documento de planeación.

Ahora bien, mucho se ha dicho sobre el documento y su contenido, pero aun no se precisa la naturaleza del mismo. Sobre este punto, CCE se ha pronunciado en el sentido de indicar que «el plan anual de compras es un *acto administrativo*, esto es, una declaración unilateral de voluntad de un órgano del Estado que ejerce función administrativa, electoral o de control y que produce efectos jurídicos»⁴. Para arribar a esta conclusión, la Agencia descartó la posibilidad de que el plan fuese una operación administrativa, pues esta supone la ejecución material de una decisión previa; al igual, negó que fuera un hecho o una omisión, pues estos son simplemente sucesos en el plano fáctico; finalmente, expuso la imposibilidad de que la naturaleza del documento fuera un contrato, toda vez que solo interviene una voluntad: la de la entidad.

⁴ COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. CONCEPTO UNIFICADO CU-348 DE 2020 [En línea]. Bogotá [Consultado el 2 de febrero de 2022]. Disponible en: <https://relatoria.colombiacompra.gov.co/ficha/CU-348%20de%202020>

CCE también reflexionó en dicha oportunidad sobre el tipo de acto administrativo que este es, concluyendo que se trata de un acto administrativo definitivo y no de trámite, pues es independiente a la realización de los procedimientos de selección y, también, es un acto administrativo general, pues adopta decisiones impersonales para quienes aspiren a contratar de forma indeterminada. De ningún modo este acto constituye un reglamento pues carece de vocación de permanencia en el tiempo, ya que rige para un específico año fiscal, además de que, por esencia, es un acto estimativo y modificable.

En cuanto a la vigencia de este acto administrativo, se afirmó que según el artículo 74 de la ley 1474 de 2011, las entidades deben publicar el plan anual de adquisiciones a más tardar el 31 de enero de cada anualidad. De allí que surja un interrogante ¿el plan anual del año anterior está vigente hasta que se expida un nuevo plan anual de adquisiciones o hasta el 31 de diciembre del año en que fue expedido? Sobre esto también se pronunció CCE en su concepto unificado, planteando que surgen dos interpretaciones razonablemente válidas para definir la vigencia de los planes: por un lado, si el término máximo para expedir el nuevo plan es hasta el 31 de enero, entonces el del año anterior se encuentra vigente hasta esta fecha o hasta que se expida un nuevo plan en el mes de enero, verbigracia, el 15 de enero. Por el otro lado, el artículo 2.2.1.1.4.1. del Decreto 1082 ordena que las entidades enumeren los bienes, obras y servicios que pretenden adquirir «durante el año». En este sentido, la expresión funciona como un término de vigencia tácito, pues la norma fue clara al señalar que el plan anual, en su fundamento, se encarga de proyectar la actividad contractual de ese año, no del año y el principio del otro.

La Agencia suscribió la segunda interpretación de la mano de un argumento que se comparte y que hace hincapié en una idea fundamental del texto: la elaboración del plan anual de adquisiciones no supone un acto de planeación exclusivamente administrativo, sino también presupuestal. En este sentido, ambas áreas del derecho deben integrar sus principios, adoptar una lógica homóloga que permita el cumplimiento de los fines estatales. De modo que, en este caso concreto, debe solucionarse el interrogante haciendo uso del principio de anualidad, dispuesto en el artículo 14 del Estatuto Orgánico del Presupuesto —Decreto 111 de 1996—, según el cual, el año fiscal comienza el 1 de enero y termina el 31 de diciembre de cada año⁵.

⁵ Integralmente, la norma dispone: «Artículo 14. Anualidad. El año fiscal comienza el 1º de enero y termina el 31 de diciembre de cada año. Después del 31 de diciembre no podrán asumirse compromisos con cargo a las apropiaciones del año fiscal que se cierra en esa fecha y los saldos de apropiación no afectados por compromisos caducarán sin excepción».

En síntesis, se ha propuesto que el plan anual de adquisiciones es un mapa de la actividad contractual de cada entidad estatal, que debe publicarse a más tardar el 31 de enero de cada año y debe ser explícito en cuanto a las necesidades de la entidad, los bienes que las satisfacen, los valores que se presumen de cada contrato, incluso, la modalidad de selección. Este documento es un acto administrativo de contenido general —nunca un reglamento— que por esencia es modificable, estimativo y que debe actualizarse, como mínimo, una vez al año. Finalmente se planteó que su vigencia comprende el año fiscal. Ahora bien, el último asunto que comprende el análisis objetivo es el efecto de este acto administrativo respecto a los contratos celebrados. En otras palabras ¿la publicación del plan anual de adquisiciones es un requisito de validez de los contratos? ¿qué sucede cuando se celebra un contrato por un conjunto de bienes o servicios que no estaban incluidos en el plan anual de adquisiciones?

Considero que es preciso desglosar los interrogantes. Por un lado, la *publicación* del plan anual de adquisiciones sí es un requisito para la adecuada celebración de los contratos estatales, así lo comparte CCE:

«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»⁶.

Ahora bien, partiendo de esta posición ¿qué sucede cuando se celebra un contrato que no está previsto en el plan o cuando no se celebra uno que sí estaba previsto? Al respecto, debe tenerse en cuenta que la actualización del plan anual de adquisiciones no es solo una potestad, sino un deber; de modo que, si en el transcurso del año la entidad vislumbra que debe contratar bienes, obras o servicios que no están previstos en el plan, debe entonces actualizarlo. Esto con una excepción inherente: situaciones de urgencia manifiesta, donde el principio de eficacia flexibiliza significativamente el plano contractual de la entidad.

Lo mismo sucede con los bienes, obras o servicios que estando en el plan, no son contratados. En su debida oportunidad, la entidad debió excluirlos del plan mediante una actualización y reasignar ese presupuesto a otra necesidad. No obstante, debe recordarse el artículo 2.2.1.1.1.4.2. del Decreto 1082 en cuanto a la no obligatoriedad de adquirir los bienes, obras y servicios contenidos en el plan.

⁶ COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. CONCEPTO UNIFICADO CU-348 DE 2020 [En línea]. Bogotá [Consultado el 2 de febrero de 2022]. Disponible en: <https://relatoria.colombiacompra.gov.co/ficha/CU-348%20de%202020>

Finalmente, debe considerarse que el estudio sobre la nulidad de un contrato por no estar previsto en el plan anual es eminentemente casuístico, pues no es lo mismo comprar una caja de lápices que no está prevista en el plan pero que está debidamente motivada y es necesaria, a celebrar el contrato de obra de una carretera municipal que no está incluida en el plan y que no es necesaria.

2. Estudio subjetivo

Agotado el estudio objetivo del plan anual de adquisiciones, es preciso cuestionarse por: *i)* las entidades obligadas a publicarlo; *ii)* los funcionarios que intervienen en su formulación y expedición y *iii)* las facultades normativas que ostenta CCE en la formulación de los lineamientos, manuales o guías para la construcción de los planes en las respectivas entidades estatales. En primer lugar, el artículo 74 de la Ley 1474 de 2011 prescribe que «todas las entidades estatales» deben publicar el plan anual de adquisiciones. Esto lleva a pensar que, quizá, debería tomarse como referencia para identificar una «entidad estatal» aquellas listadas en el artículo 2 de la Ley 80 de 1993.

No obstante, la Ley 1712 de 2014 regula la transparencia y el derecho de acceso a la información pública nacional. El literal e) del artículo 9 *ibidem* dispone que todo «sujeto obligado» debe publicar el «plan de compras anual» que, como se estudió en el acápite precedente, equivale al plan anual de adquisiciones. Por su parte, el literal f) del artículo 6 define los sujetos obligados como todos aquellos que sean personas, naturales o jurídicas, públicas o privadas, que se encuentren incluidos en el artículo 5 de la ley en cuestión.

Este artículo incluye: *i)* todas las entidades públicas, sin distinción de la rama del poder público a la cual pertenezcan, en cualquier orden y nivel, sin importar si es centralizada o descentralizada por servicios o territorialmente; *ii)* los órganos, organismos y entidades estatales independientes o autónomos y de control; *iii)* las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas que presten función pública o servicios públicos, claro, en lo relativo a la prestación de dichos servicios; *iv)* cualquier persona que desempeñe función pública o autoridad pública, nuevamente, en lo relativo a dicha función; *v)* los partidos o movimientos políticos y los grupos significativos de ciudadanos y *vi)* las entidades que administren instituciones parafiscales, fondos o recursos de naturaleza u origen público. El inciso segundo incluye además a las personas que reciban o intermedien fondos o beneficios públicos y que no se encuentren catalogados en el anterior listado, ello exclusivamente en lo relativo a la información que se produzca en relación con dichos fondos.

Nótese que el legislador se ha servido de criterios objetivos y subjetivos para determinar los sujetos obligados; en todo caso, prepondera el criterio objetivo o material: el gasto del erario público. A esta conclusión se suma el artículo

2.1.1.2.1.10 del Decreto 1081 de 2015, según el cual, los sujetos obligados que no contratan con cargo a recursos públicos no están obligados a publicar su Plan Anual de Adquisiciones. Por otra parte, aquellos que contratan con cargo a recursos públicos y recursos privados, deben publicar en su página web y en el SECOP el Plan Anual de Adquisiciones para los recursos de carácter público que ejecutarán en el año.

Ahora bien, teniendo presente cuáles entidades deben publicar el plan anual de adquisiciones, es preciso indagar sobre la competencia interna para elaborarlo, suscribirlo, expedirlo y actualizarlo. En primer lugar, las disposiciones legales o reglamentarias no se refirieron concretamente sobre este punto, el legislador y el poder reglamentario siempre hacen referencia al deber que tiene la entidad estatal —como organización— de publicar el documento. No obstante, CCE expidió una guía para la elaboración del plan. El primer paso que se destaca en este instrumento es la «preparación del equipo», la cual consta de la designación de un funcionario encargado o responsable del documento y su actualización. A renglón seguido, dispone que se debe conformar un equipo de apoyo y elaborar un cronograma para su construcción y actualización periódica⁷.

Esta instrucción permite concluir que la elaboración del plan corresponde a un trabajo multidisciplinar que integra el diálogo permanente de distintas dependencias al interior de la entidad; sin embargo, existe un funcionario responsable que lo proyecta y actualiza según lo acordado en el cronograma. No podría afirmarse que este funcionario es necesariamente quien ostenta la competencia interna para expedir el acto administrativo, pues no existen argumentos normativos sólidos para sostener esta conclusión.

En mi concepto, la competencia interna debe evaluarse caso a caso, examinando el manual de funciones de la entidad y, en caso de que este no se pronuncie al respecto, el plan deberá ser aprobado por los órganos colegiados de administración en las entidades —asambleas o consejos directivos— o por el superior jerárquico de la entidad, según sea el diseño de la estructura y la dinámica institucional. Si bien, aquel corresponde al aspecto propio de la competencia, la necesidad de la aprobación colectiva del documento se justifica, especialmente, porque la construcción de este precisa del apoyo y el trabajo colegiado de las múltiples dependencias de las entidades estatales.

Finalmente, agotado el estudio general sobre la competencia externa e interna para expedir el plan anual de adquisiciones, es preciso examinar las

⁷ COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. Guía para las entidades con régimen especial de contratación. G-EEREC-01. En línea. Recuperado de [consultado el 3 de febrero de 2021]: https://colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documents/cce_guia_regimen_especial.pdf.

competencias asignadas a CCE relativas a este documento. Los artículos 2.2.1.2.5.1 y 2.2.1.2.5.2 del Decreto 1082 de 2015 regularon este asunto⁸. El primero dispuso que la Agencia debe establecer los lineamientos para la construcción del plan e implementar un formato que debe ser utilizado por las entidades estatales. Sin embargo, la Subsección B de la Sección Tercera del Consejo de Estado realizó control de legalidad de la disposición y declaró la nulidad total de la misma, sosteniendo que el Presidente de la República trasladó competencias reglamentarias asignadas específicamente a él en la Constitución —artículo 189.11 superior—⁹.

Por el contrario, el numeral 2 del artículo 2.2.1.2.5.2 dispone que es competencia de la Agencia la expedición de manuales y guías para la elaboración y actualización del plan anual de adquisiciones. Esta norma también fue objeto de revisión judicial en el año 2019. En dicha oportunidad, la Subsección A de la Sección Tercera concluyó que se trataba de una facultad legal, pues el Presidente de la República ya había construido unos parámetros o lineamientos suficientes que podían ser desarrollados por la Agencia. En otras palabras, que no se invadía el marco competencial asignado al máximo mandatario de la nación. En conclusión, según la reciente jurisprudencia de la Sección Tercera, CCE es competente para expedir manuales y guías para la elaboración y actualización del plan anual de adquisiciones, pero no para establecer los lineamientos y diseñar e implementar el formato que debe ser utilizado por las entidades estatales para elaborarlo.

3. Teleología

A modo de conclusión, el texto propone dos fundamentos respecto a la exigencia jurídica de expedir un plan anual de adquisiciones en el marco de la contratación estatal: uno interno y otro externo. El primero se construye a partir de la necesidad de las entidades estatales de planificar su labor contractual, pues esto conlleva una determinación de metas y el intento por cumplirlas según las determinaciones en materia presupuestal. En otras palabras, es lógico que se concrete un documento de este tipo pues permite hacer una organización interna donde

⁸ Artículos 158 y 159 del Decreto 1510 de 2013.

⁹ En la providencia se afirma que: «No resulta procedente que el Presidente de la República, a través de las normas demandadas, traslade a otra entidad, en este caso a Colombia Compra Eficiente, la reglamentación que le corresponde por mandato constitucional (artículo 189, numeral 11 de la Constitución Política de Colombia). Esto es, de las funciones asignadas a CCE en su norma de creación, que se circunscriben a desarrollar, implementar y difundir las políticas públicas, planes, programas, normas, instrumentos y herramientas que faciliten las compras públicas, no se puede pretender derivar una facultad reglamentaria» (CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Subsección B. Sentencia del 3 de abril de 2020. Exp. 50.199. C.P. Alberto Montaña Plata).

confluyen los objetivos y fines de la entidad, el presupuesto con el que se cuenta para cumplirlos y los medios —contratos— que se requieren.

Como se insistió en el acápite introductorio, la celebración de un contrato no es un mero acto caprichoso con fundamento en la voluntad de una entidad estatal; por el contrario, este se inserta en un complejo entramado administrativo para el cumplimiento de unos fines específicos. Sobre esta necesidad de planear o proyectar la actividad contractual Dromi comentó: «Todo contrato de la Administración exige un período preparatorio, pues por ser exteriorización de la actividad humana forzosamente responde a diversos aspectos de ella: ideación, deliberación, decisión, formalización, ejecución, etcétera»¹⁰.

Respecto al fundamento denominado como *externo*, debe precisarse que la importante labor de planeación para celebrar contratos estatales no se da exclusivamente al interior de la Administración Pública. Los particulares, oferentes y contratistas, que venden productos, prestan servicios o ejecutan obras, también se preparan organizacionalmente para participar en el mercado de la compra pública. Es decir que la publicación del plan anual de adquisiciones constituye una importante herramienta en materia de publicidad pues, desde inicios del año, los potenciales oferentes pueden prepararse para participar y competir en el mercado de la compra pública.

En conclusión, el plan anual de adquisiciones es una herramienta que se integra a las medidas jurídicas para cumplir con el principio de planeación desde la perspectiva presupuestal y de contratación estatal, teniendo en cuenta que desde esta última se configura como un subprincipio del principio de economía. Así mismo, es un instrumento que concreta de buena manera el principio de publicidad, que no solo rige la actividad contractual del Estado sino la función pública en general.

Bibliografía

Doctrina

DÁVILA VINUEZA, Luis Guillermo. Régimen jurídico de la contratación estatal. 3ª ed. Bogotá: Legis, 2016. 922 p.

DROMI, Roberto. Licitación pública. Buenos Aires: Astrea, 1977. 586 p.

¹⁰ DROMI, Roberto. Licitación pública. Buenos Aires: Astrea, 1977. p. 74.

Jurisprudencia

CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia del 11 de abril de 2019. Exp. 52.055. C.P. María Adriana Marín.

CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Subsección B. Sentencia del 3 de abril de 2020. Exp. 50.199. C.P. Alberto Montaña Plata.

Conceptos

COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. CONCEPTO UNIFICADO CU-348 DE 2020 [En línea]. Bogotá [Consultado el 2 de febrero de 2022]. Disponible en: <https://relatoria.colombiacompra.gov.co/ficha/CU-348%20de%202020>

COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. Guía para las entidades con régimen especial de contratación. G-EEREC-01. En línea. Recuperado de [consultado el 3 de febrero de 2021]: https://colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documents/cce_guia_regimen_especial.pdf.

