

## APROXIMACIÓN AL «PLAN ANUAL DE ADQUISICIONES»: NATURALEZA, FINALIDAD, SUJETOS OBLIGADOS Y CONTENIDO<sup>1</sup>

Aura Sofía Palacio Gómez<sup>2</sup>

**RESUMEN.** El régimen de la contratación estatal incorpora figuras para administrar de forma eficaz e íntegra el erario público, de ahí que sea usual encontrar requisitos adicionales a los utilizados por los particulares para adquirir sus bienes y servicios. El «plan general de compras» o el «plan anual de adquisiciones», entendido como el acto administrativo que prevé anualmente los negocios de las entidades públicas, es un ejemplo claro de este suceso, en la medida en que permite que se estructuren y divulguen los proyectos públicos, las necesidades a satisfacer y los recursos a destinar, para que la actividad contractual sea más eficiente y racional. En consecuencia, y teniendo en cuenta lo dispuesto en el ordenamiento jurídico y en la doctrina, se analiza, por un lado, la naturaleza de este documento, la finalidad de la figura y el contenido que lo integra; y por otro, su ámbito de aplicación –sujetos obligados–, la obligatoriedad de lo acordado y el deber de actualizarlo.

### Introducción

La preocupación por la forma de administrar los recursos públicos es de suma relevancia en la contratación estatal, porque su distribución es el presupuesto básico para la adquisición de los bienes y servicios que el Estado utiliza para satisfacer el interés general. Naturalmente, el Estado, como sujeto económico, necesita implementar herramientas que le permitan ejercer su rol de contratante –o incluso de contratista– de la forma más idónea, proba y eficaz. Por lo tanto, es común que en el ordenamiento jurídico se encuentren figuras como el «plan de acción», los «proyectos de inversión», y particularmente, el «plan anual de adquisiciones» o el «plan general de compra», que suponen una administración consciente, transparente y planeada de los recursos.

En efecto, con el «plan anual de adquisiciones» se busca que, por un lado, las entidades públicas definan las necesidades a satisfacer, trazándose objetivos

---

<sup>1</sup> 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 Cristian Andrés Díaz Díez, 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 la Contratación Estatal, dirigida por el Profesor –Investigador Principal– Fabián Gonzalo Marín Cortés.

<sup>2</sup> Auxiliar de Investigación del Grupo de Estudio de Derecho Público, Nivel V, adscrito al *Centro de Estudios de Derecho Administrativo –CEDA–*.

claros y determinados en el tiempo; y por otro, los particulares aspirantes a ser contratistas del Estado proyecten sus planes de negocio, conozcan los bienes y servicios requeridos por el mercado público y cuenten con el tiempo suficiente para estructurar sus ofertas.

A continuación, y con fundamento en el marco jurídico que rodea la figura, se estudia la naturaleza de este documento, la finalidad práctica, el contenido que lo integra, su ámbito de aplicación –sujetos obligados–, la obligatoriedad de lo acordado y el deber de actualizarlo.

## **1. Presupuestos básicos: naturaleza, definición y finalidad del «plan anual de adquisiciones»**

La competencia para definir el «plan anual de adquisiciones» se dispuso en el artículo 74 de la Ley 1474 de 2011. Allí se les ordena a las entidades públicas que a partir de la vigencia de la norma –12 de julio del mismo año–, y a más tardar al 31 de enero de cada año, publiquen en su página web el «plan de acción» para el año siguiente. Este «plan de acción» –con el que se titula el artículo 74 de la Ley 1474– incluye los proyectos, las metas, los objetivos, la distribución del presupuesto, y también el «plan anual de adquisiciones» –o «plan general de compras»<sup>3</sup>, de manera que el contenido del «plan de acción» excede el del «plan anual de adquisiciones» –«o plan general de compras», como se le denomina en la ley–. Pese a lo anterior, el «plan de acción» y el «plan anual de adquisiciones», como dos figuras con una relación de todo y parte, se encuentran en la misma disposición, por lo que lo concerniente a uno le aplica al otro.

Esta norma se incluyó en el capítulo denominado «políticas institucionales y pedagógicas» de la Exposición de Motivos de la Ley 1474, donde no se justificó con detalle la introducción de cada figura o componente del «plan de acción», pero se argumentó que el propósito del articulado era lograr una gestión pública más eficiente, a través de una Administración moderna y con control social, que enfrentara la corrupción y estableciera disposiciones pedagógicas que propiciaran una cultura de legalidad en la sociedad<sup>4</sup>. En esos términos, en la Exposición de Motivos, el «plan anual de adquisiciones» se fundamenta en que, por un lado, consolida una Administración más consciente de los fenómenos de corrupción; y por otro, crea una cultura social. No obstante, se echa de menos una

<sup>3</sup> Para el propósito de este texto se precisa que aunque el artículo 74 de la Ley 1474 de 2011 hace referencia al «plan general de compras», el Decreto 1082 de 2015 lo denomina «plan anual de adquisiciones». De esta forma, se usará la denominación indistintamente, como sucede también a nivel doctrinario.

<sup>4</sup> CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Gaceta No. 607 del 7 de septiembre de 2010. [En línea]. Consultado el 25 de enero de 2022. Disponible en: <http://svrpubindc.imprenta.gov.co/senado/index2.xhtml?ent=Senado&fec=07-09-2010&num=607>

argumentación detallada, porque no se logra explicar cómo este instrumento permite alcanzar esos fines.

Con el propósito de delimitar la definición del «plan anual de adquisiciones» se acude a lo dispuesto en el Decreto 1082 de 2015. Por un lado, el artículo 2.2.1.1.1.3.1. lo denomina como un instrumento de planeación contractual que las entidades estatales deben diligenciar, publicar y actualizar. Por otro lado, el artículo 2.2.1.1.1.4.1. describe su contenido, al disponer que debe definir la lista de bienes y servicios que las entidades pretenden adquirir durante el año, identificando la necesidad y el bien o servicio que la satisface –mediante el Clasificador de Bienes y Servicios–, e indicando el valor estimado del contrato, el origen de los recursos, la modalidad de selección del contratista y la fecha aproximada en la cual iniciará el proceso de contratación. En ambas disposiciones, el «plan anual de adquisiciones» se observa como una herramienta que desarrolla el principio de planeación, esto es, un deber de la Administración como sujeto económico.

A partir de esta reglamentación, Juan Carlos Expósito enfatiza en la necesidad de incorporar un «plan anual de adquisiciones» –«plan general de compras»–, señalando que planear la contratación, a cargo de las entidades públicas, no debe hacerse en el momento en que se procede a adquirir un bien o servicio, sino desde el momento o antes de solicitar la autorización del gasto. Para sostener lo anterior recuerda que el «plan anual» comprende los gastos de inversión y parte de los gastos de funcionamiento, y además contempla los cálculos de los demás gastos de la entidad y el servicio de la deuda, de ahí que se observe como el insumo para que la Administración le solicite a la junta directiva o al órgano competente aprobar el presupuesto para el siguiente periodo fiscal<sup>5</sup>.

En sentido similar, en la «Guía para elaborar el Plan Anual de Adquisiciones», Colombia Compra Eficiente lo define como una herramienta dirigida a las entidades estatales para que identifiquen, registren, programen y divulguen las necesidades a satisfacer, y diseñen estrategias de negocio a partir de la agregación de demanda. Por lo tanto, la finalidad se centra en identificar y justificar el valor total de los recursos requeridos por la entidad para la contratación del año, evaluar el nivel de ejecución del presupuesto y pronosticar la demanda de bienes y servicios de la entidad<sup>6</sup>.

A su vez, Luis Guillermo Dávila Vinueza, apoyándose en los pronunciamientos de Colombia Compra Eficiente, lo entiende como una

---

<sup>5</sup> EXPÓSITO VÉLEZ, Juan Carlos y otros. Contratos públicos: problemas, perspectivas y prospectivas. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. p. 84.

<sup>6</sup> COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. Guía para elaborar el Plan Anual de Adquisiciones. [En línea]. Consultado el 25 de enero de 2022. Disponible en: <https://colombiacompra.gov.co/sites/default/files/manuales/manualpaa.pdf>

herramienta para comunicar información útil y temprana a los proveedores potenciales de las entidades estatales, permitiendo, por un lado, que se amplíe la posibilidad de mejores condiciones de competencia –a través de la participación de un mayor número de operadores económicos interesados– y por otro, que el Estado cuente con información suficiente para realizar compras coordinadas. Para lo anterior, sostiene que tanto la elaboración del «plan» como su actualización requieren de distintas áreas de la entidad estatal, que formen un equipo multidisciplinario<sup>7</sup>.

Por su parte, Ernesto Matallana Camacho aborda la figura en el marco del deber de las entidades de calificar la conveniencia del objeto a contratar, teniendo en cuenta la satisfacción de unos fines. Sostiene que el «plan de acción» de las entidades estatales –que incluye el «plan general de compra»– refleja el cumplimiento de las metas definidas en el «plan de desarrollo». Para lo anterior menciona la relación que existe entre la planeación y el presupuesto, y entre estos y algunas normas constitucionales, como la competencia del Presidente para presentar al Congreso de la República el plan de desarrollo, esperando su aprobación –artículo 200, numeral 3, y artículo 150, numeral 3, de la Constitución Política–<sup>8</sup>.

Así las cosas, el «plan general de compras», o lo que es lo mismo, el «plan anual de adquisiciones», como componente del «plan de acción», se introdujo en la Ley 1474 de 2011, se reglamentó en el Decreto 1082 de 2015, y, como se analizará más adelante, está previsto en la Ley 1712 de 2014. Además, se concibe como un documento que le exige a las entidades estatales planear con antelación la adquisición de bienes y servicios. Entre sus funciones se encuentran las siguientes: *i)* concretar el deber de planeación, a cargo de las entidades públicas, *ii)* brindar información oportuna a los interesados en contratar con el Estado, con lo que se pretenden ofrecimientos serios y favorables en términos económicos, *iii)* facilitar la rendición de cuentas de los gerentes o representantes de todas las entidades públicas, en la medida en que es viable verificar la gestión en procura de lograr las actividades proyectadas, *iv)* enfocar la actividad de los órganos de control en el análisis de la actividad contractual de la entidad, incluso fomentar el control ciudadano, porque el plan, al ser de conocimiento público, permite que se conozca con antelación en qué se tiene previsto utilizar los recursos, *v)* fomentar el trabajo multidisciplinario al interior de las entidades, porque les exige consolidar un equipo para visualizarse en el futuro y crear estrategias para sus

---

<sup>7</sup> DÁVILA VINUEZA, Luis Guillermo. Régimen jurídico de la contratación estatal: aproximación crítica a Ley 80 de 1993. 2ª Edición. Bogotá: Editorial Legis. 2003. pp. 401 y 402.

<sup>8</sup> MALLANA CAMACHO, Ernesto. La licitación pública. Aplicación del principio de proporcionalidad a la selección objetiva de contratistas. Bogotá: Universidad Externado. 2021, p. 107.

necesidades venideras, *vi*) estructurar un insumo para que las entidades soliciten la aprobación del presupuesto ante el órgano competente y *vii*) materializar el principio de transparencia, que resulta sumamente relevante en la administración de los recursos públicas.

Analizada su definición, contenido y finalidad, corresponde discutir en torno a la naturaleza del «plan». En el Concepto Unificado CU-348 de 2020, Colombia Compra Eficiente analizó este tema, y sostuvo lo siguiente: que las entidades estatales pueden manifestarse a través de actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones administrativas; que las *operaciones* son actividades materiales de una decisión tomada en ejercicio de la función administrativa, por lo que el «plan anual», al ser una estimación de las posibles inversiones, no se enmarca en la definición; que los *hechos* son situaciones que aunque no provienen de una decisión jurídica, producen efectos, de ahí que el «plan», al tratarse de una decisión consciente de quien lo expide, tampoco se califique como tal; que las *omisiones* son abstenciones, y que, en consecuencia, el «plan anual», como un documento que requiere actuaciones de la entidad para su expedición, no se defina de esa forma; que los *contratos* son acuerdos de voluntades para producir obligaciones, pero que el «plan anual» solo exige la voluntad de una parte –la entidad–. En ese orden, concluyó que el «plan general de compras» es un acto administrativo, es decir, una «declaración unilateral de voluntad de un órgano del Estado que ejerce función administrativa, electoral o de control y que produce efectos jurídicos»<sup>9</sup>.

Se comparte ese razonamiento, teniendo en cuenta que: *i*) la entidad pública es la que declara su voluntad y toma una decisión, sin intermediación de los eventuales contratistas, *ii*) esta declaración se ejerce en virtud de la función administrativa que asignó el artículo 74 de la Ley 1474 de 2011 y *iii*) el «plan anual», en tanto estimativos, proyecciones o planes, produce efectos jurídicos. «Aunque la identidad no es necesaria, es un documento programático que permite identificar y justificar el valor total de recursos requeridos, y se convierte en un referente inicial para la ejecución del presupuesto y pronostica la demanda de bienes y servicios durante la vigencia fiscal»<sup>10</sup>.

Teniendo en cuenta lo anterior cabe cuestionarse qué tipo de acto administrativo es el «plan». ¿Es un acto administrativo definitivo o de trámite?, ¿es un acto general o particular? Colombia Compra Eficiente también se pronunció al respecto. En el Concepto Unificado CU-348 consideró que, por un lado, se trata de un acto administrativo definitivo, porque si bien su propósito se

<sup>9</sup> COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. Concepto Unificado CU-348 de 2020. Radicado. 2202013000005756 [En línea]. Consultado el 24 de enero de 2022. Disponible en: <https://relatoria.colombiacompra.gov.co/ficha/CU-348%20de%202020>

<sup>10</sup> Ibid.

encuentra en celebrar un contrato, el documento, en sí mismo, es un instrumento de planeación al margen de los procedimientos de selección. «[...] pese a que es un documento programático, tiene carácter definitivo por tratarse de una actuación administrativa independiente de los procesos de selección que se fundamenten en él»<sup>11</sup>.

Esta argumentación se comparte, teniendo en cuenta que, efectivamente, se trata de un documento independiente de los contratos que se celebran, porque no guardan una relación material necesaria, de manera que si un contrato se suscribe sin que se encuentre en el plan, seguirá siendo válido; y si el «plan anual» menciona unos proyectos de compra, que eventualmente no se realizan, continuará existiendo y produciendo efectos jurídicos.

En relación con esta idea, Ernesto Matallana Camacho sostiene que el «plan general» no es vinculante respecto del procedimiento de selección, de ahí que no pueda sostenerse que su omisión vicie el procedimiento<sup>12</sup>. Así, el procedimiento para estructurar el plan nace y termina cuando se profiera –con excepción de sus modificaciones y actualizaciones–, mientras que el procedimiento de selección de contratistas inicia con un acto –que depende de la modalidad y termina con la celebración del contrato.

Por último, el «plan» es un acto administrativo general, pues si bien le es exigible a la entidad –siendo una e identificable–, contiene decisiones que no se dirigen a sujetos determinados, sino a todo el que aspire a contratar con el Estado. «El carácter general o particular de un acto administrativo no depende del objeto sino de la indeterminación de los destinatarios»<sup>13</sup>.

## **2. Problemáticas del «plan anual de adquisiciones»: sujetos obligados –ámbito de aplicación–, obligatoriedad de lo acordado y deber de actualizarlo**

Aunque en los aspectos analizados la regulación del «plan anual de adquisiciones» parece clara, existen unas problemáticas específicas que dificultan su implementación sin un ápice de duda. Estas se enfocan en los sujetos obligados –que repercute en su ámbito de aplicación–, la obligatoriedad de lo acordado y el deber de actualizarlo.

En cuanto a los sujetos obligados, existe una confusión inicial que se deriva de la lectura de cuatro disposiciones, provenientes de la Ley 1474 de 2011, el Decreto 1082 de 2015 y la Ley 1712 de 2014. En primer lugar, el artículo 74 de la Ley 1474 dispone que *todas las entidades del Estado* deberán publicar el plan

<sup>11</sup> Ibid.

<sup>12</sup> MATALLANA CAMACHO, Ernesto. Manual de contratación de la Administración pública. 4ª Edición. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2017. p. 465.

<sup>13</sup> Ibid.

de acción que, como se analizó, incluye al «plan anual de adquisiciones». Con esta norma, no cabe duda de que se trata de una obligación de todas las entidades públicas, independientemente de su régimen contractual.

Sin embargo, en segundo lugar, el artículo 2.2.1.1.1.3.1. del Decreto 1082 dispone que el «plan anual de adquisiciones» es un instrumento de planeación contractual para las «Entidades Estatales», las cuales se definen, a su vez, como: «Cada una de las entidades: (a) a las que se refiere el artículo 2 de la Ley 80 de 1993; (b) a las que se refieren los artículos 10, 14 y 24 de la Ley 1150 de 2007 y (c) aquellas entidades que por disposición de la ley deban aplicar la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007, o las normas que las modifiquen, aclaren, adicionen o sustituyan». En ese orden, se tiene que en el grupo del literal a) se encuentran las entidades sometidas a la Ley 80 de 1993, es decir, la Nación, los departamentos, el distrito capital, el Senado de la República, el Consejo Superior de la Judicatura, los ministerios, entre otras. Luego, en el grupo del literal b) también se encuentran otras entidades regidas por el EGCAP, como las cooperativas, las asociaciones conformadas por entidades territoriales y en general los entes solidarios de carácter público. Finalmente, en el grupo del literal c) se incluyeron todas las demás entidades que deban aplicar el régimen especial de contratación.

En esa medida, el Decreto 1082 de 2015 señala que el «plan anual de adquisiciones» –y por lo tanto lo relacionado con su obligatoriedad, actualización e implementación– solo le es exigible a las entidades sometidas al EGCAP, conclusión que resulta parcialmente contraria al artículo 74 de la Ley 1474, donde se incluyen *todas las entidades del Estado*, sin realizar distinciones particulares.

Este escenario se complejiza si se tiene en cuenta que, en tercer lugar, los artículos 5 y 9 de la Ley 1712 de 2014 definen el ámbito de aplicación y el deber de publicar el plan de compras anual. De otro modo, el contenido de la conocida Ley de Transparencia le es aplicable a toda entidad pública, incluyendo las pertenecientes a todas las ramas del poder público, en todos los niveles de la estructura estatal y en todos los órdenes, incluso a las personas naturales y jurídicas, públicas o privadas, que presten función pública<sup>14</sup>. En esa Ley se

---

<sup>14</sup> Por la considerable inclusión de sujetos obligados a publicar el «plan anual de adquisiciones», se transcribe la disposición en comento: «Artículo 5o. Ámbito de aplicación. Las disposiciones de esta ley serán aplicables a las siguientes personas en calidad de sujetos obligados:

»a) Toda entidad pública, incluyendo las pertenecientes a todas las Ramas del Poder Público, en todos los niveles de la estructura estatal, central o descentralizada por servicios o territorialmente, en los órdenes nacional, departamental, municipal y distrital.

»b) Los órganos, organismos y entidades estatales independientes o autónomos y de control.

ordena que esos sujetos obligados publiquen en los sistemas de información del Estado o herramientas que lo sustituyan «e) Su respectivo plan de compras anual, así como las contrataciones adjudicadas para la correspondiente vigencia en lo relacionado con funcionamiento e inversión, las obras públicas, los bienes adquiridos, arrendados y en caso de los servicios de estudios o investigaciones deberá señalarse el tema específico, de conformidad con el artículo 74 de la Ley 1474 de 2011 [...]». Por ende, este deber se hace extensible a sujetos que incluso no se previeron en la Ley 1474 de 2011.

Con lo anterior es evidente que armonizar el contenido de las disposiciones resulta complejo, por lo que se exponen las dos interpretaciones posibles, sin perjuicio de finalmente resaltar la que se considera correcta. En primer lugar, puede sostenerse que todas las entidades del Estado, incluso los particulares que administren recursos públicos y los demás sujetos dispuestos en la Ley de Transparencia, deben estructurar el «plan general de compras», de conformidad con el artículo 74 de la Ley 1474 de 2011 y el mismo artículo 9 de la Ley 1712 de 2014, pero que, además, esta obligación debe surtirse en los términos del Decreto 1082 de 2015, es decir, *i)* el plan debe publicarse en la página web de la entidad y en el SECOP, *ii)* su contenido es meramente estimativo, y por ende no es obligatorio y *iii)* debe actualizarse por lo menos una vez durante su vigencia. Aunque resultaría una posición que permitiría uniformidad en la regulación, desconocería el artículo 2.2.1.1.1.3.1. del Decreto 1082 de 2015, que si bien definió el «plan anual de adquisiciones» a partir de la Ley 1474 y la Ley Anual de Presupuesto, lo contempló para las entidades sometidas al EGCAP.

En segundo lugar –siendo la postura que se acoge– se considera que si bien todas las entidades del Estado, incluso los particulares que administran recursos públicos y los demás sujetos dispuestos en la Ley de Transparencia, sí

---

»c) Las personas naturales y jurídicas, públicas o privadas, que presten función pública, que presten servicios públicos respecto de la información directamente relacionada con la prestación del servicio público.

»d) Cualquier persona natural, jurídica o dependencia de persona jurídica que desempeñe función pública o de autoridad pública, respecto de la información directamente relacionada con el desempeño de su función.

»e) <Literal condicionalmente exequible> Las empresas públicas creadas por ley, las empresas del Estado y sociedades en que este tenga participación.

»f) Los partidos o movimientos políticos y los grupos significativos de ciudadanos.

»g) Las entidades que administren instituciones parafiscales, fondos o recursos de naturaleza u origen público.

»Las personas naturales o jurídicas que reciban o intermedien fondos o beneficios públicos territoriales y nacionales y no cumplan ninguno de los otros requisitos para ser considerados sujetos obligados, solo deberán cumplir con la presente ley respecto de aquella información que se produzca en relación con fondos públicos que reciban o intermedien.

»Parágrafo 1o. No serán sujetos obligados aquellas personas naturales o jurídicas de carácter privado que sean usuarios de información pública».



deben estructurar y publicar el «plan general de compras», hasta antes del 31 de enero de cada año, la reglamentación del Decreto 1082 de 2015 solo les aplica a las entidades sometidas al EGCAP –e incluso a ciertas empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta, ambas con capital mayoritariamente público, que aunque se exceptuaron del régimen contractual especial en el artículo 14 de la Ley 1150 de 2007, se mencionan en el artículo 2 de la Ley 80 de 1993–.

De esta forma, las entidades exceptuadas, por un lado, deben publicarlo en los sistemas de información del Estado –esto es, en el SECOP y en la página web de la entidad–, pero no porque lo dispone el artículo 2.2.1.1.1.4.3. del Decreto 1082, sino porque así lo contempla el artículo 9 de la Ley 1712 –ley respecto de la cual cabe resaltar su jerarquía, al tratarse de una estatutaria–, pero, por otro lado, y al existir un vacío en cuanto a la reglamentación de la figura –porque la del Decreto 1082 no les aplica– tienen discrecionalidad administrativa para definir, entre otros aspectos, lo no regulado en las leyes, es decir, la obligatoriedad del mismo y la posibilidad de actualizarlo. Este vacío no impide que, de considerarlo, las entidades exceptuadas se remitan a la regulación del Decreto 1082, pero ello implica que la obligatoriedad de la norma no sea directa, sino derivada de la posibilidad de las entidades de reglamentar el detalle de los «planes generales de compra».

Ahora bien, no se considera que esta última postura sugiera que las entidades estatales inapliquen el Decreto 1082 de 2015, argumentando una violación a la ley, ni que tampoco se afirme que no es válido; al contrario, el reglamento sí produce efectos jurídicos, solo que lo hace respecto de un conjunto de entidades específicas, es decir, se le aplicaría a las «Entidades Estatales», concepto que excluye a las entidades exceptuadas del EGCAP. Si bien en el artículo 2.2.1.1.1.3.1. del Decreto 1082 se define el «plan anual de adquisiciones» remitiendo al artículo 74 de la Ley 1474 –donde se incluyen a todas las entidades del Estado– lo hace para introducir la figura, de manera que no se encuentra un apartado que obligue a las entidades excluidas del EGCAP.

Por otro lado, en cuanto a la obligatoriedad del «plan anual de adquisiciones», el artículo 2.2.1.1.1.4.2. del Decreto 1082 de 2015 –aplicable, como se señaló, solo a ciertas entidades– dispone que el «plan anual de adquisiciones» no *obliga* a las entidades, de manera que no necesariamente deben adquirir los bienes y servicios previstos. A partir de lo anterior se ha destacado su naturaleza estimativa. En principio, este grado de vinculatoriedad cuestiona la razón de ser de la figura, esto es, para qué se necesita definir una lista de bienes y servicios, su valor estimado, el procedimiento de selección, entre otros aspectos, si las entidades no se supeditan a ello, y ni siquiera se definieron criterios objetivos para desatender lo acordado, es decir, no se dispuso que el

desconocimiento del plan debía motivarse, como por ejemplo al evidenciar que la necesidad que la entidad detectó a inicios del año se satisfizo por una situación distinta.

No obstante, aunque no se demerita el planteamiento anterior, se considera que mal haría el legislador en sujetar a la entidad estatal a una proyección inicial que ignora las circunstancias –incluso de índole económicas– que pueden presentarse y variar el panorama del mercado público. En consecuencia, si bien se discute que el desconocimiento del plan debe motivarse, para que su estructuración sea una actividad consciente, y no baste la publicación como un requisito formal, se considera inapropiado que el legislador sujete a las entidades a un documento que se presentó al inicio de la vigencia fiscal, donde probablemente existían condiciones no necesariamente iguales a las que se presentan cuando se suscribe o no un contrato.

Finalmente, otro aspecto a discutir se encuentra en el deber de actualizarlo, a cargo de las «Entidades Estatales», en los términos del reglamento. El artículo 2.2.1.1.1.4.4. del Decreto 1082 de 2015 establece que:

«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» (Cursivas fuera del texto).

Se considera impreciso que en el primer inciso la actualización se plantee, más que como una posibilidad, como una obligación de la entidad. Si se observa con detalle, la disposición señala que durante la vigencia del «plan anual», este se debe actualizar *por lo menos* una vez, es decir, debe modificarse necesariamente una vez. Sin embargo, piénsese en el siguiente escenario –que, aunque improbable, no es imposible–: una entidad estatal elabora su «plan anual» de forma sólida, bien pensada, exacta, y las condiciones jurídicas, políticas y económicas no varían, de ahí que no necesite cambiarlo, y pueda contratar la totalidad de los bienes y servicios proyectados, según el valor estimado y a través del procedimiento de selección previsto. ¿Debe actualizarlo?

Frente a este interrogante se considera que existen dos interpretaciones: por un lado, se sostendría que, según la literalidad de la disposición, y como se planteó, necesariamente debe actualizarlo, como mínimo una sola vez. En ese sentido la disposición sería absurda, porque obligaría a realizar una actuación que no es pertinente ni necesaria. Por otro lado, se sostendría que el segundo

inciso de la disposición condiciona los supuestos de la actualización, por lo que leídos en conjunto le resten el enfoque totalizante del primer inciso. De esta manera, la entidad sí debe actualizar el «plan» por lo menos una vez, cuando ocurra alguno de los cuatro supuestos –véase ajustes en los cronogramas de adquisición, inclusión y exclusión de nuevas obras, modificación del presupuesto anual, etc.–.

No obstante, aunque esta alternativa le da sentido a la norma –y es la única vía para que la disposición no se catalogue como absurda o excesiva–, se replica en la medida en que no se armoniza totalmente con otras disposiciones. Por ejemplo, el artículo 2.2.1.2.5.2., numeral 2, literal c), del Decreto 1082 de 2015 dispone que Colombia Compra Eficiente debe diseñar e implementar manuales y guías para: «la elaboración y actualización del Plan Anual de Adquisiciones», y en la Guía para elaborar el Plan Anual de Adquisiciones, la Agencia contempla otros supuestos, que exceden los anteriores, para actualizar el plan, al sugerir que debe realizarse cuando se responda afirmativamente a las siguientes preguntas: «¿La Entidad ha modificado alguno de sus objetivos estratégicos?, ¿La Entidad ha incrementado el número de empleados?, ¿La Entidad ha adquirido nuevas funciones?, ¿La Entidad planea cambiar la ubicación de su sede?, ¿La Entidad requiere de adquisiciones estratégicas no reflejadas originalmente en el Plan Anual de Adquisiciones?»<sup>15</sup>. Así las cosas, se considera que las causales previstas en el segundo inciso del artículo 2.2.1.1.1.4.4. del Decreto 1082 de 2015 no son taxativas.

Este punto de vista previamente expuesto puede matizarse si se discute, además, el alcance de la competencia de Colombia Compra para definir la forma y la *oportunidad* para actualizar el «plan anual de adquisiciones». ¿Se entiende que Colombia Compra define la oportunidad, entendiéndolo por ello al momento para actualizarlo, o se trata de la oportunidad como la pertinencia para hacerlo, es decir, para definir en qué supuestos?

Si se aceptara que se refiere al momento para actualizarlo, se concluiría que lo expuesto en la «Guía para elaborar el Plan Anual de Adquisiciones» no vincula, porque su competencia era para definir cuándo podría actualizarse. No obstante, se difiere de esa alternativa, en tanto el primer inciso del mismo artículo 2.2.1.1.1.4.4. señaló que la actualización podía ser *durante su vigencia*, de ahí que este aspecto se encuentre definido. En consecuencia, persiste la dificultad con el inciso primero, porque continúa entendiéndose por *oportunidad* a los supuestos para actualizarlo, de manera que los dispuestos en la «Guía», que exceden el segundo inciso, también podrían ser pertinentes, descartando la

---

<sup>15</sup> COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. Guía para elaborar el Plan Anual de Adquisiciones. [En línea]. Consultado el 25 de enero de 2022. Disponible en: <https://colombiacompra.gov.co/sites/default/files/manuales/manualpaa.pdf>

alternativa que, como se vio, le hubiera dado sentido a la norma, y no hubiera obligado a actualizar el «plan», como mínimo una vez.

En suma, estas problemáticas reflejan una vez más las dificultades que asume el operador jurídico para armonizar varias disposiciones sobre un mismo tema, incluso evidencian lo impreciso que resulta el reglamento y las dificultades que propicia esta situación.

## **Bibliografía**

### ***Doctrina***

DÁVILA VINUEZA, Luis Guillermo. Régimen jurídico de la contratación estatal: aproximación crítica a Ley 80 de 1993. 2° ed. Bogotá: Legis. 2003. 921 p.

EXPÓSITO VÉLEZ, Juan Carlos y otros. Contratos públicos: problemas, perspectivas y prospectivas. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. 921 p.

MATALLANA CAMACHO, Ernesto. La licitación pública. Aplicación del principio de proporcionalidad a la selección objetiva de contratistas. Bogotá: Universidad Externado. 2021. 5.777 p.

MATALLANA CAMACHO, Ernesto. Manual de contratación de la Administración pública. 4ª Edición. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2017. 1.280 p.

### ***Cibergrafía***

COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. Concepto Unificado CU-348 de 2020. Radicado. 2202013000005756 [En línea]. Consultado el 24 de enero de 2022. Disponible en: <https://relatoria.colombiacompra.gov.co/ficha/CU-348%20de%202020>

COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. Guía para elaborar el Plan Anual de Adquisiciones. [En línea]. Consultado el 25 de enero de 2022. Disponible en: <https://colombiacompra.gov.co/sites/default/files/manuales/manualpaa.pdf>

CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Gaceta No. 607 del 7 de septiembre de 2010. [En línea]. Consultado el 25 de enero de 2022. Disponible en: <http://svrpubindc.imprensa.gov.co/senado/index2.xhtml?ent=Senado&fec=07-09-2010&num=607>