

PLAN ANUAL DE ADQUISICIONES: ASPECTO COMÚN A TODOS LOS PROCEDIMIENTOS DE SELECCIÓN ¹

Laura Johana Santos Vargas²

RESUMEN. El Plan Anual de Adquisiciones es una herramienta que permite identificar, organizar y comunicar las diferentes necesidades de las entidades estatales, para que de esta forma se logren diseñar las mejores estrategias de contratación, así mismo es un instrumento mediante el cual se materializan distintos principios de la contratación estatal como el principio de transparencia, el principio de economía, el principio de planeación, entre otros. Además de la definición y finalidad del Plan Anual de Adquisiciones, este escrito estudia: su naturaleza, contenido, entidades obligadas a publicarlo, vinculatoriedad, algunos efectos que se derivan frente a las disposiciones de ese Plan Anual de Adquisiciones, entre otros aspectos relevantes.

Introducción

El Centro de Estudios de Derecho Administrativo —CEDA— continua con la investigación alrededor de la Contratación Estatal, pero en esta ocasión se enfoca en los procedimientos de contratación y se inicia con la licitación pública. Siguiendo la línea de trabajo característica del CEDA, para empezar, nos enfocaremos en un aspecto aún más concreto: el *Plan Anual de Adquisiciones*. En ese sentido, este escrito aborda todo lo referente a esa figura, esto es: la noción y naturaleza del Plan Anual de Adquisiciones, su contenido y finalidad, las entidades obligadas a publicarlo, la vinculatoriedad del acto, los medios en los cuales se debe publicar, la obligación de actualizarlo, algunos de los efectos jurídicos que se pueden derivar de esta figura, entre otros aspectos.

1. Noción y naturaleza del Plan Anual de Adquisiciones

Para empezar, es importante tener claro ¿qué es el Plan Anual de Adquisiciones?, El Decreto 1082 de 2015, conocido como el Decreto Único Reglamentario del Sector

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 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.

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

Administrativo de Planeación Nacional, define en el artículo 2.2.1.1.1.3.1 el Plan Anual de Adquisiciones como un «[...] instrumento de planeación contractual que las entidades estatales deben: diligenciar, publicar y actualizar en los términos [...]» allí establecidos. Por su parte, la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente —CCE—, lo define como una herramienta de planeación que permite identificar, registrar, programar y comunicar las necesidades de las distintas entidades estatales a los posibles proveedores, así como diseñar estrategias de contratación.

Otro aspecto fundamental en el estudio de esta figura es la naturaleza de la misma. El acto mediante el cual se aprueba el plan de acción y a su vez el Plan Anual de Adquisiciones, es a través de acto administrativo que se puede adoptar mediante resolución o mediante el nombre que la entidad estatal decida darle a ese acto administrativo³. Colombia Compra recomienda a los funcionarios encargados de crear el Plan Anual de Adquisiciones, incluir allí una declaración sobre la naturaleza de este Plan, recomienda que dicha declaración sea la siguiente: «El Plan Anual de Adquisiciones (PAA) es un documento de naturaleza informativa y las adquisiciones incluidas en el mismo pueden ser canceladas, revisadas o modificadas [...]»⁴

Frente al Plan Anual de Adquisiciones tanto Dávila Vinuesa⁵ como Matallana Camacho⁶ coinciden en incluir esta figura dentro de lo que son los aspectos o etapas comunes a los procedimientos de selección. Señalan varios aspectos generales que extraen de la norma, principalmente del Decreto 1082 de 2015 y que también se abordan a lo largo de este escrito.

2. Contenido y finalidad del Plan Anual de Adquisiciones

Como se mencionó en la definición brindada por Colombia Compra Eficiente, el Plan Anual de Adquisiciones permite, entre otras cosas, comunicar las necesidades de las distintas entidades estatales a los posibles proveedores, así que, de esta manera, es posible que más proveedores participen en los procesos de contratación ya que reciben la información de manera oportuna. Así, se evidencia la

³ COLOMBIA. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Concepto de Colombia Compra Eficiente No. de radicado 2201913000008345 (08, noviembre, 2019). Expedición y aprobación del Plan Anual de Adquisiciones.

⁴ COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. Guía para elaborar el Plan Anual de Adquisiciones. [Consultado el 1 de febrero de 2022]. Disponible en: <https://colombiacompra.gov.co/plan-anual-de-adquisiciones/que-es-el-plan-anual-de-adquisiciones>

⁵ DÁVILA VINUEZA, Luis Guillermo. Régimen jurídico de la contratación estatal. 3 ed. Colombia: LEGIS, 2016. p. 401.

⁶ MATA LLANA CAMACHO, Ernesto. Manual de contratación de la administración pública. 4ª ed. Bogotá: Universidad Externado, 2015. p. 465.

materialización del principio de libre concurrencia. Por su parte, la finalidad de identificación, comunicación y justificación de los recursos requeridos por la entidad estatal permite ejecutar el principio de transparencia, en la medida que propicia la veeduría ciudadana. El hecho de que el Plan Anual de Adquisiciones le facilita al Estado contar «[...] con información uniforme que le permita realizar compras coordinadas y colaborativas»⁷, implica el desarrollo del principio de planeación.

El plan Anual de Adquisiciones también sirve como un referente inicial para que se evalúe el nivel de ejecución del presupuesto. Esto también lo manifiesta Colombia Compra Eficiente, y es algo que va conectado con el principio de eficiencia, que a su vez conduce al principio de economía. Además, con base en la definición que brinda Colombia Compra Eficiente, el Plan Anual de Adquisiciones también sirve para diseñar estrategias de contratación «[...] basadas en agregación de la demanda que permitan incrementar la eficiencia del proceso de contratación»⁸. Así mismo, el hecho de que la entidad se vaya preparando con suficiente antelación evita que contrate de manera precipitada y garantiza el principio de planeación.

Así pues, el contenido del Plan Anual de Adquisiciones, según lo establecido en el artículo 2.2.1.1.1.4.1 del Decreto 1082 de 2015, debe ser: *i)* la lista de bienes, obras y servicios que pretenden adquirir las entidades estatales durante el año; *ii)* la necesidad, teniendo en cuenta que cuando se conozca el bien, obra o servicio que satisface esa necesidad se debe identificar utilizando el clasificador de bienes y servicios —esta es una herramienta que permite estandarizar productos y servicios por niveles—; *iii)* el valor estimado del contrato; *iv)* el tipo de recursos con cargo a los cuales la entidad estatal pagará el bien, obra o servicio; *v)* la modalidad de selección del contratista, y *vi)* la fecha aproximada en la cual la entidad estatal iniciará el proceso de contratación. Tanto los lineamientos como el formato para construir el Plan Anual de Adquisiciones fue una labor que se le encargó a Colombia Compra Eficiente en virtud de lo establecido en el artículo *ibidem*, y estos documentos se pueden encontrar en la página oficial de la entidad.

El Plan Anual de Adquisiciones también debe incluir procesos financiados con recursos de cooperación internacional y de regalías, pues estos también son recursos públicos, así como cualquier tipo de compra de bienes, servicios y obra

⁷ COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. Guía para elaborar el Plan Anual de Adquisiciones. [Consultado el 1 de febrero de 2022]. Disponible en: <https://colombiacompra.gov.co/plan-anual-de-adquisiciones/que-es-el-plan-anual-de-adquisiciones>

⁸ COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. Preguntas frecuentes del Plan Anual de Adquisiciones. [Consultado el 1 de febrero de 2022]. Disponible en: <https://colombiacompra.gov.co/plan-anual-de-adquisiciones/que-es-el-plan-anual-de-adquisiciones>

pública con cargo al presupuesto de inversión y funcionamiento de la entidad estatal sin importar el valor del mismo⁹. En cuanto a profesionales y personal de apoyo, Colombia Compra aclara que «[...] el personal vinculado a través de contratación de servicios de apoyo deber ser incluido en el Plan Anual de Adquisiciones; [pero en lo que respecta al] personal que compone la nómina de la entidad no debe ser incluido en el Plan Anual de Adquisiciones al no ser vinculado a través de procesos de contratación»¹⁰

Ahora, ¿qué no se incluye en el Plan Anual de Adquisiciones?: *i)* las compras por caja menor, pues en el Plan Anual de Adquisiciones solo se incluyen los procesos de contratación planeados —la constitución y el funcionamiento de las cajas menores se encuentra regulada en el Decreto 2768 de 2012, el artículo 5to establece su destinación—; *ii)* los casos de urgencia manifiesta, por el mismo hecho que los caracteriza; *iii)* las contrataciones de años anteriores que se siguen ejecutando porque se había solicitado el uso de vigencias futuras —esto es cuando se solicita la afectación de vigencias fiscales de años futuros para poder continuar con la ejecución de proyecto o contratos en curso—¹¹.

Por último, vale la pena mencionar algunas recomendaciones que brinda Colombia Compra Eficiente de suma importancia al momento de iniciar el proceso de elaboración del Plan Anual de Adquisiciones. La primera de ellas es que se requiere del conocimiento y experiencia de las personas que trabajan en las distintas áreas de la entidad estatal, así que la recomendación es conformar un equipo multidisciplinario para que apoye al funcionario que está a cargo de la elaboración y actualización del Plan Anual de Adquisiciones. Así mismo, recomienda elaborar un cronograma de actividades que evidencie con detalle las etapas de planeación y diligenciamiento del Plan Anual de Adquisiciones al interior de la entidad estatal y recomienda especificar tanto las actividades como el tiempo requerido para cada una de ellas¹². También vale la pena recordar que existe un formato único para diligenciar el Plan Anual de Adquisiciones, que se encuentra en la página web de Colombia Compra Eficiente.

3. Obligatoriedad de publicar el Plan Anual de Adquisiciones y sus medios de publicación

⁹ Ibid.

¹⁰ Ibid.

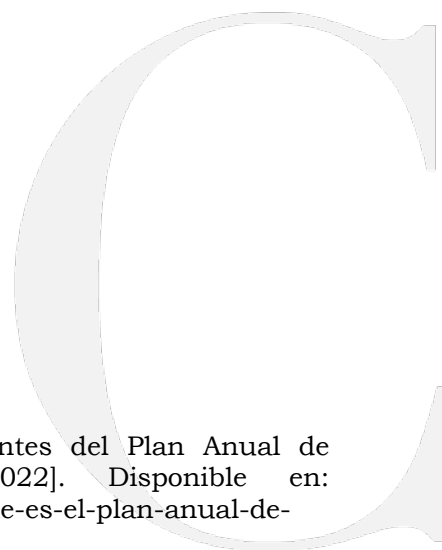
¹¹ COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. Preguntas frecuentes del Plan Anual de Adquisiciones. [Consultado el 1 de febrero de 2022]. Disponible en: <https://colombiacompra.gov.co/plan-anual-de-adquisiciones/que-es-el-plan-anual-de-adquisiciones>

¹² COLOMBIA. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Concepto de Colombia Compra Eficiente No. de radicado 2201913000008345 (08, noviembre, 2019). Expedición y aprobación del Plan Anual de Adquisiciones.

La Ley 1474 de 2011, en el artículo 74 menciona el plan de acción de las entidades públicas, y señala que todas las entidades, a más tardar el 31 de enero de cada año, deben publicar en su respectiva página web el plan de acción para el año siguiente, y que allí deben estar especificados los planes generales de compras. Como establece el Decreto 1082 de 2015, dicho plan general de compras equivale o significa lo mismo que el Plan Anual de Adquisiciones. Adicionalmente, cada entidad estatal debe publicar su Plan Anual de Adquisiciones en el SECOP –Sistema Electrónico para la Contratación Pública– como lo disponga Colombia Compra Eficiente. Cabe resaltar que cuando en una misma entidad estatal hay unidades ejecutoras separadas autónomas, se pueden elaborar y publicar varios Planes Anuales de Adquisición¹³.

Pero ¿cuáles son las entidades obligadas a elaborar y publicar el Plan Anual de Adquisiciones? Para resolver este cuestionamiento se debe partir de la definición de entidad estatal que brinda el artículo 2.2.1.1.3.1 del Decreto 1082 de 2015 –Decreto único reglamentario del sector administrativo de planeación nacional–. Allí se incluyen «cada una de las entidades [...] a las que se refiere el artículo 2 de

¹³ COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. Preguntas frecuentes del Plan Anual de Adquisiciones. [Consultado el 1 de febrero de 2022]. Disponible en: <https://colombiacompra.gov.co/plan-anual-de-adquisiciones/que-es-el-plan-anual-de-adquisiciones>



la Ley 80 de 1993¹⁴, [...] a las que se refieren los artículo 10¹⁵, 14¹⁶ y 24¹⁷ de la Ley 1150 de 2007 y [...] 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».

Ahora, es necesario remitirse al artículo 74 de la Ley 1474 de 2011 —por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública—, que consagra la obligación para *todas* las entidades del Estado de crear y publicar el Plan Anual de Adquisiciones. Esto significa que todas las entidades estatales, independientemente de su naturaleza y de su régimen de contratación deben contar con un plan de acción que a su vez debe contener el Plan Anual de Adquisiciones¹⁸. La única salvedad que hace el párrafo del artículo

¹⁴ «Artículo 2o. de la definición de entidades, servidores y servicios publicos. Para los solos efectos de esta ley:

»1o. Se denominan entidades estatales:

»a) La Nación, las regiones, los departamentos, las provincias, el distrito capital y los distritos especiales, las áreas metropolitanas, las asociaciones de municipios, los territorios indígenas y los municipios; los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta en las que el Estado tenga participación superior al cincuenta por ciento (50%), así como las entidades descentralizadas indirectas y las demás personas jurídicas en las que exista dicha participación pública mayoritaria, cualquiera sea la denominación que ellas adopten, en todos los órdenes y niveles.

»b) El Senado de la República, la Cámara de Representantes, el Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía General de la Nación, la Contraloría General de la República, las contralorías departamentales, distritales y municipales, la Procuraduría General de la Nación, la Registraduría Nacional del Estado Civil, los ministerios, los departamentos administrativos, las superintendencias, las unidades administrativas especiales y, en general, los organismos o dependencias del Estado a los que la ley otorgue capacidad para celebrar contratos».

¹⁵ «Artículo 10. Tratamiento para las cooperativas y asociaciones de entidades territoriales. Las cooperativas, las asociaciones conformadas por entidades territoriales y en general los entes solidarios de carácter público estarán sometidos a las disposiciones del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. [...]».

¹⁶ «Artículo 14. Las Empresas Industriales y Comerciales del Estado, las Sociedades de Economía Mixta en las que el Estado tenga participación superior al cincuenta por ciento (50%), sus filiales y las Sociedades entre Entidades Públicas con participación mayoritaria del Estado superior al cincuenta por ciento (50%), estarán sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, con excepción de aquellas que desarrollen actividades comerciales en competencia con el sector privado y/o público, nacional o internacional o en mercados regulados, caso en el cual se regirán por las disposiciones legales y reglamentarias aplicables a sus actividades económicas y comerciales [...]».

¹⁷ «Artículo 24. Del régimen contractual de las Corporaciones Autónomas Regionales. La contratación de las Corporaciones Autónomas Regionales incluida la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena, se someterá al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública contenido en la Ley 80 de 1993 y en las demás normas que lo modifiquen, deroguen o adicionen».

¹⁸ Ibid.

74 de la Ley 1474 de 2011 es que las empresas industriales y comerciales del Estado y las Sociedades de Economía Mixta están exentas de publicar información relacionada con sus proyectos de inversión.

En cuando al funcionario encargado de elaborar, publicar y actualizar el Plan Anual de Adquisiciones, la Ley Orgánica de Planeación «[...] señala la obligación de los organismos públicos de todos los órdenes de preparar el “plan de acción” [...] [pero] no identifica al funcionario u organismo, al interior de la entidad estatal, que debe cumplir con esto [...]»¹⁹, así que, según Colombia Compra Eficiente, «es necesario analizar las competencias al interior de cualquier entidad estatal para definir quién adopta o aprueba el documento, y mediante qué acto lo hace»²⁰. En algunos casos, en virtud de la cláusula general de competencia establecida en el artículo 78 de la Ley 489 de 1998, el representante legal de la entidad debería cumplir con esta función, ya que, él es quien se debe encargar de «[...] todas las funciones de la entidad relacionadas con su cargo, y que no se hayan asignado a otra autoridad»²¹, pero igualmente esto es algo que se debe analizar con cada entidad. Además, Colombia Compra Eficiente señala que el Plan Anual de Adquisiciones debe ser aprobado únicamente por el ordenador del gasto²².

Esta entidad también señala que el primer paso para elaborar el Plan Anual de Adquisiciones es la preparación del equipo, y en el desarrollo de ese momento lo primero que se hace es designar un funcionario encargado del Plan Anual de Adquisiciones, sobre el cual recaen las siguientes obligaciones: *i)* obtener la información necesaria para diligenciar el Plan Anual de Adquisiciones; *ii)* Diligenciar el documento; *iii)* solicitar la aprobación del Plan Anual de Adquisiciones; *iv)* publicarlo y *v)* revisar y actualizar ese Plan Anual de Adquisiciones²³.

4. Vinculatoriedad del Plan Anual de Adquisiciones

Otro aspecto relevante es la vinculatoriedad del Plan Anual de Adquisiciones. El cuestionamiento en este caso sería: ¿es obligatorio contratar todo lo que la entidad

¹⁹ COLOMBIA. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Concepto de Colombia Compra Eficiente No de Radicado 2201913000008345 (08, noviembre, 2019). Expedición y aprobación del Plan Anual de Adquisiciones. Concepto en el que se resolvió la duda frente a si «Es necesario expedir acto administrativo para la apropiación del Plan Anual de Adquisiciones. Y si no es necesario el acto administrativo, si es obligatorio que alguna instancia en particular lo apruebe y cuál debe ser esa instancia».

²⁰ Ibid.

²¹ Ibid.

²² COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. Preguntas frecuentes del Plan Anual de Adquisiciones. [Consultado el 1 de febrero de 2022]. Disponible en: <https://colombiacompra.gov.co/plan-anual-de-adquisiciones/que-es-el-plan-anual-de-adquisiciones>

²³ Ibid.

estatal indicó en el Plan Anual de Adquisiciones? En principio, surgen tres respuestas: *i)* es obligatorio, por tanto, ese acto administrativo es vinculante; *ii)* no es obligatorio, es decir no es vinculante y *iii)* se debe hablar de grados de vinculatoriedad. La primera posible respuesta —el Plan Anual de Adquisiciones es vinculante— se puede descartar fácilmente gracias al artículo 2.2.1.1.1.4.3 del Decreto 1082 de 2015, pues este aclara que el hecho de que una entidad estatal señale en el Plan Anual de Adquisiciones la compra de algún bien, obra o servicio, no obliga a adquirirlos.

Esto también lo señala Colombia Compra Eficiente, pues dice que «el Plan Anual de Adquisiciones es un documento de naturaleza informativa y las adquisiciones incluidas en el mismo pueden ser canceladas, revisadas o modificadas [...]»²⁴. Así mismo, recomienda en su Guía para elaborar el Plan Anual de Adquisiciones, incluir dentro de la declaración sobre su naturaleza la salvedad de que las adquisiciones allí incluidas pueden ser canceladas, revisadas y modificadas, y que esa información no representa ningún compromiso u obligación para la entidad estatal, es decir, que la información que está en el Plan Anual de Adquisiciones no compromete a las entidades a que adquieran los bienes, obras o servicios allí señalados²⁵.

En cuanto a la segunda postura, según la cual el Plan Anual de Adquisiciones no es vinculante, debido a lo mismo que establece el artículo *ibídem*, a esa libertad de modificación y de no aplicación de lo que se señala en ese acto administrativo, se creería que es la respuesta correcta. Pero si no existe vinculatoriedad bajo esta segunda postura, entonces ¿una entidad estatal puede adquirir determinado bien, obra o servicio sin importar que lo incluya o no en el Plan Anual de Adquisiciones? En realidad no, esa sería una interpretación errada de la norma, pues esta permite modificar el Plan Anual de Adquisiciones para no contratar determinada cosa, pero no establece una posibilidad de contratar de manera libre y sin planeación. El Decreto 1082 de 2015 establece una posibilidad y al mismo tiempo fija una exigencia: incluir en el Plan Anual de Adquisiciones todo lo que se requiera contratar, y aquella es justamente la posibilidad de modificar ese Plan Anual de Adquisiciones para reajustar lo necesario y así llegar a un mayor punto de eficiencia.

²⁴ COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. Preguntas frecuentes del Plan Anual de Adquisiciones. [Consultado el 1 de febrero de 2022]. Disponible en: <https://colombiacompra.gov.co/plan-anual-de-adquisiciones/que-es-el-plan-anual-de-adquisiciones>

²⁵ COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. Guía para elaborar el Plan Anual de Adquisiciones. [Consultado el 1 de febrero de 2022]. Disponible en: <https://colombiacompra.gov.co/plan-anual-de-adquisiciones/que-es-el-plan-anual-de-adquisiciones>

Es decir, que la segunda postura, según la cual el Plan Anual de Adquisiciones no es vinculante, también pierde un poco de sustento con esta obligación de incluir allí todo lo que se requiera contratar de manera previa. En ese punto es donde surge la tercera postura que obliga a pensar en grados de vinculatoriedad para poder clasificar a ese acto administrativo bien sea como *soft law* o como *hard law*. En este punto es claro que el Plan Anual de Adquisiciones es un acto administrativo, por tanto, cuenta con los atributos propios de este, como lo son la ejecutoriedad y la revocabilidad, sin embargo, lo establecido en el Decreto 1082 de 2015 permite evidenciar un mayor grado de flexibilidad frente al cumplimiento de lo plasmado en ese acto administrativo denominado Plan Anual de Adquisiciones. Así que no deja de ser un acto administrativo con características propias del mismo, pero con la novedad de ser un poco menos rígido en su contenido. Esta última postura es la que se acoge en el presente escrito, en virtud de los argumentos mencionados.

Es válido aclarar que en este apartado se está haciendo referencia a la vinculatoriedad del acto administrativo en el cual se encuentra plasmado el contenido del Plan Anual de Adquisiciones, y no se trata de vinculatoriedad en cuanto al hecho de crear y publicar el acto administrativo, porque cosa diferente es referirse a la obligación de las entidades estatales pero en el sentido de hacer el Plan Anual de Adquisiciones y publicarlo, sin duda, para las entidades mencionadas en el apartado anterior sí es obligatorio, es un mandato. Este apartado se ocupó específicamente de la obligatoriedad de materializar ese acto administrativo denominado Plan Anual de Adquisiciones una vez publicado.

5. Obligación de actualizar el Plan Anual de Adquisiciones

El Decreto 1082 de 2015 establece la obligación de actualizar el Plan Anual de Adquisiciones por lo menos una vez durante su vigencia. La actualización se debe hacer en la forma y oportunidad que disponga Colombia Compra Eficiente, esto lo dispone el artículo 2.2.1.1.1.4.4 del Decreto 1082 de 2015, así como los casos en los que la entidad estatal debe actualizar el Plan Anual de Adquisiciones. Dichos casos son: *i)* cuando haya ajustes en los cronogramas de adquisición, valores, modalidad de selección u origen de los recursos; *ii)* cuando se deban incluir nuevas obras, bienes o servicios; *iii)* cuando se deban excluir bienes, obras o servicios, y *iv)* para modificar el presupuesto anual de adquisiciones.

Sin embargo, surge la siguiente duda: ¿la actualización es obligatoria a pesar de que no sean necesaria ninguna de las modificaciones mencionadas en el artículo *ibídem*? Cuestionamiento frente al cual hay dos posibles respuestas, la primera es que no, partiendo de una interpretación sistemática del artículo, es decir, que la expresión «por lo menos una vez al año» del primer inciso se supedita a las situaciones del segundo inciso, pues el artículo se debe interpretar de forma

armónica. En otras palabras, esa obligación de actualizar el Plan Anual de Adquisiciones solo surge cuando surge alguno de los supuestos que se mencionan en el segundo inciso del artículo 2.2.1.1.1.4.4 del Decreto 1082 de 2015.

La segunda posible respuesta es que la actualización de la que trata el artículo *ibídem* es obligatoria independientemente de que se presente o no alguno de los supuestos del segundo inciso de ese artículo, esta es la postura que se acoge en este escrito. El respaldo de esta respuesta se encuentra, en primer lugar, en la interpretación literal de la norma, pues el reglamento es muy claro al utilizar la expresión «por lo menos», si se hubiera querido dar a entender lo señalado en la primera postura se hubieran utilizado expresiones tales como «siempre y cuando se cumpla alguno de los siguientes supuestos la entidad estatal deberá actualizar su Plan Anual de Adquisiciones», pero no es así.

Adicionalmente, el artículo 2.2.1.1.1.4.4 del Decreto 1082 de 2015 le asigna a Colombia Compra Eficiente el deber de indicar en que forma y oportunidad se debe hacer actualizar el Plan Anual de Adquisiciones. Y lo que ha dicho la entidad es que se debe hacer en el mes de julio o cuando se requiera agregar o eliminar adquisiciones. En la guía para elaborar el Plan Anual de Adquisiciones, Colombia Compra Eficiente establece que se debe actualizar *por lo menos* una vez al año, y menciona que los funcionarios encargados hacerlo «[...] deben hacerse las siguientes preguntas para determinar si es necesario realizar actualizaciones *adicionales* en el transcurso del año» (cursiva fuera de texto)²⁶. La redacción de los lineamientos de Colombia Compra Eficiente lleva a entender que indispensable e independientemente de que haya o no variaciones en el Plan Anual de Adquisiciones, este se debe actualizar una vez al año. Lo anterior sin perjuicio de que más adelante se actualice nuevamente en virtud de los cambios que se requieran. Y para esa actualización se deben tener en cuenta 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?

6. Efectos jurídicos que se pueden derivar de las disposiciones frente al Plan Anual de Adquisiciones

Como se ha mencionado, el Plan Anual de Adquisiciones se debe publicar a más tardar el 31 de enero de cada año, pero ¿qué sucede si las entidades estatales no

²⁶ COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. Guía para elaborar el Plan Anual de Adquisiciones. [Consultado el 1 de febrero de 2022]. Disponible en: <https://colombiacompra.gov.co/plan-anual-de-adquisiciones/que-es-el-plan-anual-de-adquisiciones>

cumplen con ese plazo? Según Matallana, se podría deducir que se inicia un proceso disciplinario para el funcionario²⁷. La idea de este autor se ratifica gracias a los establecido en el artículo 26 y siguientes de la Ley 1952 de 2019.

Por otra parte, están los efectos jurídicos que se producen de la publicación del Plan Anual de Adquisiciones. Como se ha mencionado, lo dispuesto en ese acto administrativo se puede modificar, así que no es obligatorio ejecutar todo lo que el Plan Anual de Adquisiciones menciona. Cosa distinta es cuando se contrata una obra, bien o servicio que no se estableció en ese acto administrativo, ¿cuáles son las consecuencias para el contrato cuando se suscribe bajo esa circunstancia? En esos casos no se puede considerar la nulidad absoluta, debido a que es una situación que no se encuentra consagrada en las causales de nulidad del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública —EGCAP—. Sin embargo, se estaría bajo un supuesto de nulidad relativa, según lo establecido en el artículo 46 de la norma *ibídem*.

Bibliografía

Doctrina

DÁVILA VINUEZA, Luis Guillermo. Régimen jurídico de la contratación estatal. 3 ed. Colombia: LEGIS, 2016. 922 p.

MATALLANA CAMACHO, Ernesto. Manual de contratación de la administración pública. 4ª ed. Bogotá: Universidad Externado, 2015. 1281 p.

Cibergrafía

COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. Guía para elaborar el Plan Anual de Adquisiciones. [Consultado el 1 de febrero de 2022]. Disponible en: <https://colombiacompra.gov.co/plan-anual-de-adquisiciones/que-es-el-plan-anual-de-adquisiciones>

COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. Guía para las entidades estatales con régimen especial de contratación. [Consultado el 2 de febrero de 2022]. Disponible en: https://colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documents/cce_guia_regimen_especial.pdf

COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. Preguntas frecuentes del Plan Anual de Adquisiciones. [Consultado el 1 de febrero de 2022]. Disponible en:

²⁷ Matallana. Op. Cit., p. 465.

<https://colombiacompra.gov.co/plan-anual-de-adquisiciones/que-es-el-plan-anual-de-adquisiciones>

COLOMBIA. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Concepto de Colombia Compra Eficiente No de Radicado 2201913000008345 (08, noviembre, 2019). Expedición y aprobación del Plan Anual de Adquisiciones.

