FORMATO DE RESPUESTA PQRSD

PLAN ANUAL DE ADQUISICIONES – Naturaleza jurídica – No es acto administrativo – Cambio de postura – Unificación de doctrina

"[…] se estima procedente cambiar la postura sobre la naturaleza jurídica del PAA adoptada en el concepto CU-007 del 16 de enero de 2024. La calificación de acto administrativo ha generado confusiones sobre sus efectos, su modificación y su control; en especial, a la luz del reconocimiento reiterado de su carácter estimativo y de que no restringe las decisiones de contratación que adopten las Entidades Estatales durante la vigencia. Por lo anterior, la Agencia modifica esta postura para afirmar que el Plan no reúne todos los elementos que la jurisprudencia del Consejo de Estado ha identificado como propios del acto administrativo. En particular, no produce por sí mismo efectos jurídicos directos y vinculantes que creen, modifiquen o extingan situaciones jurídicas generales o particulares.

[…] En consecuencia, mediante el presente concepto la Agencia unifica su doctrina sobre la naturaleza jurídica del Plan Anual de Adquisiciones y modifica, en cuanto lo calificaron como acto administrativo, las posturas contenidas en los conceptos CU-348 de 2020, C-237 de 2020, CU-007 de 2024, C-1292 de 2025 y C-1400 de 2025. […]

[…] En suma, el PAA no cumple con los requisitos iii) y iv) que la jurisprudencia del Consejo de Estado ha identificado como propios del acto administrativo. Aunque constituye una declaración unilateral de voluntad expedida en ejercicio de la función administrativa, no produce por sí mismo efectos jurídicos directos, ni crea, modifica o extingue situaciones jurídicas generales o particulares. Por lo tanto, no tiene la naturaleza de acto administrativo. En otras palabras, el PAA es un documento que estima, programa, sirve de referente inicial, pronostica e informa, descripción que corresponde a la de un instrumento de planeación e información, y no a la de una decisión que produzca efectos jurídicos, es decir, que cree, modifique o extinga situaciones jurídicas generales o particulares. Por las razones expuestas, la Agencia modifica la tesis adoptada sobre este punto en el concepto CU-007 de 2024 y precisa que el PAA no tiene la naturaleza de un acto administrativo."

ACTO ADMINISTRATIVO – Noción – Elementos

"El acto administrativo es una de las herramientas más relevantes a través de las cuales la Administración exterioriza su voluntad y materializa la ejecución del poder público. De acuerdo con la jurisprudencia del Consejo de Estado, el acto administrativo es "toda manifestación de voluntad de una entidad pública, o de un particular en ejercicio de funciones públicas, capaz de producir efectos jurídicos". De esta manera, ha identificado como elementos del acto administrativo los siguientes: i) Constituye una declaración unilateral de voluntad; ii) Se expide en ejercicio de la función administrativa, por parte de una autoridad estatal o de particulares; iii) Se encamina a producir efectos jurídicos «por sí misma, de manera directa sobre el asunto o la situación jurídica de que se trate y, por ende, vinculante.

FORMATO DE RESPUESTA PQRSD

Los efectos del acto administrativo consisten en la creación, modificación o extinción de una situación jurídica general o particular, que impacta los derechos u obligaciones de los asociados, «sean subjetivos, personales, reales o de crédito»".

En efecto, la ausencia de alguno de estos elementos desvirtúa la naturaleza de acto administrativo. […]

Es decir, este requisito se cumple cuando el acto emitido por la Administración es la fuente de una consecuencia jurídica, que nace del documento y no de otra decisión que deba adoptarse después. […]

[…] El tercer requisito exige, además, que el acto sea "vinculante", lo cual supone que la manifestación de voluntad de la Administración contenga una decisión. […]"

PLAN ANUAL DE ADQUISICIONES – Carácter estimativo – Efectos frente a la entidad y los particulares

"Con base en lo expuesto, el PAA no cumple con ser un acto mediante el cual la Administración adopte decisiones que alteren el orden jurídico existente. […] En armonía con esa disposición, esta Agencia ha reiterado que el PAA es un instrumento de carácter estimativo que no restringe las decisiones de contratación que se adopten durante la vigencia, que puede actualizarse sin un número máximo y que no exige una estricta correspondencia entre los valores estimados y los de los contratos que efectivamente se celebren. De la inclusión de una línea en el Plan no se sigue, entonces, ninguna consecuencia jurídica ni para la entidad, que conserva la libertad de adelantar o no el proceso, de modificar sus condiciones o de actualizarlo para atender las necesidades no previstas, ni para los particulares.

[…] Como se mencionó antes, el PAA no altera ni modifica la situación jurídica de la entidad o de terceros. Con su publicación, los proveedores no adquieren el derecho a ser convocados, a presentar ofertas ni a que se adelanten los procesos allí previstos. Por su parte, la entidad no asume frente a ellos obligación alguna, dado su carácter estimativo y su función de planeación. No desvirtúa lo anterior que la entidad tenga los deberes de elaborarlo, publicarlo y actualizarlo, pues estos tienen su fuente en el artículo 74 de la Ley 1474 de 2011 y en el Decreto 1082 de 2015, y no en el Plan mismo. Son obligaciones que la ley impone sobre la gestión del instrumento, y no efectos jurídicos que el instrumento produzca con respecto a la entidad.

Lo anterior permite responder de manera directa cuál es el contenido jurídicamente vinculante del Plan. Ninguno de los elementos que integran su contenido material —la estimación del objeto, el valor y la modalidad de las adquisiciones previstas para la vigencia— obliga a la entidad ni a los particulares, pues son proyecciones sujetas a modificación. Lo único jurídicamente exigible es el deber de elaborar, aprobar, publicar y actualizar el Plan, junto con los deberes de transparencia asociados a su publicación, deberes que no emanan del Plan, sino del artículo 74 de la Ley 1474 de 2011 y de los artículos 2.2.1.1.1.4.1 y siguientes del Decreto 1082 de 2015. La obligatoriedad recae,

entonces, sobre la gestión del instrumento y no sobre el contenido estimativo que este expresa."

PLAN ANUAL DE ADQUISICIONES – Acto de aprobación – Naturaleza – Contenido material

"[…] la calificación de acto administrativo depende del contenido material de la manifestación de voluntad y no de su denominación ni del documento que la contiene. […] Por tanto, que la entidad apruebe el PAA mediante un documento denominado resolución, acuerdo o de cualquier otra forma, no le confiere la naturaleza de acto administrativo. Lo determinante es lo que su contenido es capaz de producir y, como se explicó, ese contenido no produce efectos jurídicos directos ni vinculantes.

[…] Esa aprobación es la actuación interna mediante la cual la entidad asume como propio el ejercicio de planeación y da cumplimiento al deber legal de contar con el Plan. Su contenido es el mismo del PAA y, por ello, comparte su naturaleza, de modo que no atribuye al instrumento una decisión con efectos jurídicos frente a terceros ni frente a la propia entidad. […]

En consecuencia, no existe una diferencia de naturaleza entre el Plan y el documento que lo aprueba. La competencia de quien lo adopta conserva relevancia, pues de ella depende el cumplimiento regular del deber legal y la responsabilidad de los servidores que intervienen en su elaboración y aprobación. Con esta precisión, la Agencia reconsidera lo señalado en el Concepto C-027 de 2022, en cuanto afirmó que el acto de aprobación del Plan se expresa en un acto administrativo: dado que el contenido aprobado carece de efectos jurídicos directos y vinculantes, su adopción no adquiere esa naturaleza por el solo hecho de constar en una resolución, acuerdo o documento equivalente."

PLAN ANUAL DE ADQUISICIONES – Control judicial – Medios de control de nulidad y nulidad y restablecimiento del derecho – Improcedencia

"[…] de conformidad con los artículos 137 y 138 del CPACA, los medios de control de nulidad y de nulidad y restablecimiento del derecho se dirigen contra actos administrativos. […]

Por consiguiente, dado que el PAA no tiene la naturaleza de acto administrativo, ni él ni el documento que lo aprueba son susceptibles, por sí mismos, de los medios de control de nulidad o de nulidad y restablecimiento del derecho.

Ello no significa que la planeación contractual escape a todo control. En primer lugar, las decisiones de la entidad sobre sus adquisiciones se materializan en los actos del procedimiento de selección, que sí son controlables. […] Es en esos actos, y no en el Plan, donde pueden cuestionarse las irregularidades de la gestión contractual.

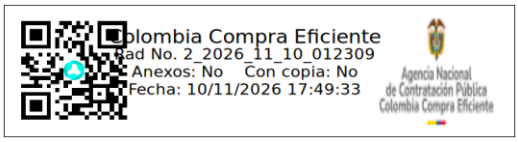
FORMATO DE RESPUESTA PQRSD

[…] Finalmente, en cuanto a su modificación, al no tratarse de un acto administrativo, la actualización del PAA no exige acudir a la revocatoria directa regulada en los artículos 93 y siguientes del CPACA, instituto que, según el Consejo de Estado, es propio de los actos administrativos, ni obtener el consentimiento de terceros, pues el Plan no consolida situaciones jurídicas particulares. El Plan se modifica mediante su actualización, en la forma y oportunidad previstas en el artículo 2.2.1.1.1.4.4 del Decreto 1082 de 2015, y esas actualizaciones deben publicarse en la página web de la entidad y en el SECOP."

FORMATO DE RESPUESTA PQRSD

Bogotá D.C., 10 de noviembre de 2026

Señor/a
Ciudadano/a anónimo
Bogotá D.C.



Concepto Unificado CU-1528 de 2026

Temas: PLAN ANUAL DE ADQUISICIONES – Naturaleza jurídica – No es acto administrativo – Cambio de postura – Unificación de doctrina / ACTO ADMINISTRATIVO – Noción – Elementos / PLAN ANUAL DE ADQUISICIONES – Carácter estimativo – Efectos frente a la entidad y los particulares / PLAN ANUAL DE ADQUISICIONES – Acto de aprobación – Naturaleza – Contenido material / PLAN ANUAL DE ADQUISICIONES – Control judicial – Medios de control de nulidad y nulidad y restablecimiento del derecho – Improcedencia

Radicación: Respuesta a consulta con radicado No. 1_2026_09_29_013044

Estimado/a ciudadano/a:

En ejercicio de la competencia otorgada por los artículos 3, numeral 5º, y 11, numeral 8º, del Decreto Ley 4170 de 2011, así como lo establecido en el artículo 4 de la Resolución 1707 de 2018 expedida por esta Entidad, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente– responde su solicitud de consulta del 29 de septiembre de 2026, en la cual manifiesta lo siguiente:

> *"1. ¿Cuál es la naturaleza jurídica del Plan Anual de Adquisiciones —PAA — y qué fundamentos sustentan esa clasificación?*
> *2. ¿Qué efectos jurídicos produce el PAA para la entidad y para los particulares?*
>
> *3. Si el PAA no obliga a realizar las adquisiciones previstas, ¿qué contenido suyo resulta jurídicamente vinculante?*

4. ¿Existe alguna diferencia entre la naturaleza jurídica del PAA y la del acto que lo aprueba?

5. ¿Qué consecuencias tiene su naturaleza jurídica para la modificación del PAA y su control judicial?"

De manera preliminar, resulta necesario acotar que esta entidad solo tiene competencia para responder consultas sobre la aplicación de normas de carácter general en materia de compras y contratación pública. En ese sentido, resolver casos particulares desborda las atribuciones asignadas por el legislador extraordinario, que no concibió a Colombia Compra Eficiente como una autoridad para solucionar problemas jurídicos particulares de todos los partícipes del sistema de compra pública. La competencia de esta entidad se fija con límites claros, con el objeto de evitar que la Agencia actúe como una instancia de validación de las actuaciones de las entidades sujetas a la Ley 80 de 1993 o de los demás participantes de la contratación pública. Esta competencia de interpretación de normas generales, por definición, no puede extenderse a la resolución de controversias, ni a brindar asesorías sobre casos puntuales.

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

1. **Problema planteado:**

De acuerdo con el contenido de su solicitud, esta Agencia resolverá los siguientes problemas jurídicos: i) ¿cuál es la naturaleza jurídica del Plan Anual de Adquisiciones y qué efectos jurídicos produce para la Entidad Estatal y para los particulares?; ii) ¿qué impacto tiene la naturaleza jurídica del Plan Anual de Adquisiciones frente a la del documento mediante el cual se aprueba?; y iii) ¿qué consecuencias tiene la naturaleza jurídica del Plan Anual de Adquisiciones con respecto a su control judicial y modificaciones?

2. **Respuesta:**

i. El Plan Anual de Adquisiciones no tiene la naturaleza de acto administrativo. De acuerdo con la jurisprudencia del Consejo de Estado, para que una manifestación de la Administración constituya un acto administrativo debe reunir cuatro elementos: i) ser una declaración unilateral de voluntad; ii) expedirse en ejercicio de la función administrativa; iii) encaminarse a producir efectos jurídicos por sí misma, de manera directa sobre el asunto o la situación jurídica de que se trate y, por ende, vinculante, y iv) crear, modificar o extinguir una situación jurídica general o particular que impacte los derechos u obligaciones de los asociados. La ausencia de alguno de estos elementos desvirtúa la naturaleza de acto administrativo.

El PAA cumple con los dos primeros requisitos, pues es una declaración unilateral de voluntad de la entidad, que no requiere el consentimiento de los potenciales proveedores, y se expide en ejercicio de la función administrativa, como insumo para el desarrollo de la actividad contractual. Sin embargo, no cumple con el tercero ni con el cuarto requisito. El artículo 2.2.1.1.1.4.2 del Decreto 1082 de 2015 dispone expresamente que el Plan no obliga a las Entidades Estatales a efectuar los procesos de adquisición que en él se enumeran, por lo que no contiene una decisión que altere el orden jurídico existente. De la inclusión de una línea en el Plan no se sigue ninguna consecuencia jurídica ni para la entidad, que conserva la libertad de adelantar o no el proceso, de modificar sus condiciones o de actualizarlo para atender las necesidades no previstas, ni para los particulares, quienes con su publicación no adquieren el derecho a ser convocados, a presentar ofertas ni a que se adelanten los procesos allí previstos.

Adicionalmente, para que una adquisición produzca efectos jurídicos, la entidad debe adoptar decisiones posteriores e independientes, como el acto de apertura del proceso de selección, el pliego de condiciones, el acto de adjudicación o la celebración del contrato. Cualquier incidencia del Plan en la gestión contractual está subordinada a la expedición de esos actos, de modo que se trata, a lo sumo, de un efecto mediato, que no satisface la exigencia de que el efecto surja de manera directa del acto mismo.

No desvirtúa lo anterior que la entidad tenga los deberes de elaborar, publicar y actualizar el Plan, pues estos tienen su fuente en el artículo 74 de la Ley 1474 de 2011 y en el Decreto 1082 de 2015, y no en el Plan mismo.

Son obligaciones que la ley impone sobre la gestión del instrumento, y no efectos jurídicos que el instrumento produzca sobre la actuación de la entidad o de terceros. Por las razones expuestas, la Agencia modifica la tesis adoptada sobre este punto en el Concepto Unificado CU-007 de 2024.

ii. La calificación de acto administrativo depende del contenido material de la manifestación de voluntad y no de su denominación ni del documento que la contiene. Así lo ha precisado el Consejo de Estado, al señalar que las actuaciones de la Administración no adquieren la categoría de actos administrativos por la fuerza de su sola denominación y que, para establecer su naturaleza, debe atenderse a su contenido material. Por tanto, que la entidad apruebe el PAA mediante un documento denominado resolución, acuerdo o de cualquier otra forma, no le confiere la naturaleza de acto administrativo. Lo determinante es lo que su contenido es capaz de producir y, como se explicó, ese contenido no produce efectos jurídicos directos ni vinculantes.

La aprobación del PAA es la actuación interna mediante la cual la entidad asume como propio el ejercicio de planeación y da cumplimiento al deber legal de contar con dicho documento. Su contenido es el mismo del PAA y, por ello, comparte su naturaleza, de modo que no existe una diferencia de naturaleza entre el Plan y el documento que lo aprueba.

iii. De conformidad con los artículos 137 y 138 del CPACA, los medios de control de nulidad y de nulidad y restablecimiento del derecho se dirigen contra actos administrativos, y el numeral 3 del artículo 169 del mismo código ordena rechazar la demanda cuando el asunto no sea susceptible de control judicial. Con fundamento en esta disposición, el Consejo de Estado ha rechazado demandas dirigidas contra manifestaciones de la Administración que no corresponden a la noción de acto administrativo, como circulares y conceptos que no contienen una decisión definitiva pasible de control jurisdiccional. Por consiguiente, dado que el PAA no tiene la naturaleza de acto administrativo, ni él ni el documento que lo aprueba son susceptibles, por sí mismos, de los medios de control de nulidad o de nulidad y restablecimiento del derecho.

Ello no significa que la planeación contractual escape a todo control. Las decisiones de la entidad sobre sus adquisiciones se materializan en los actos del procedimiento de selección, como el acto de apertura y el pliego de

condiciones, que sí son controlables; es en esos actos, y no en el Plan, donde pueden cuestionarse las irregularidades de la gestión contractual. Finalmente, el incumplimiento de los deberes de elaborar, publicar y actualizar el Plan puede comprometer la responsabilidad disciplinaria de los servidores y es objeto de la vigilancia de los organismos de control.

Dentro de este marco, al tratarse de un análisis que debe realizarse frente a cada asunto particular y concreto, esta Agencia no puede definir un criterio universal y absoluto por vía consultiva, sino que brinda elementos de carácter general para que los partícipes del Sistema de Compras y Contratación Pública adopten la decisión que corresponda, lo cual es acorde con el principio de juridicidad. Así, cada Entidad Estatal establecerá la forma de adelantar su gestión contractual y determinará, bajo su propia responsabilidad, los aspectos objeto de consulta, sin que sea atribución de la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente definir, autorizar o validar esa decisión.

3. Razones de la respuesta:

i. Esta Agencia se ha pronunciado sobre el Plan Anual de Adquisiciones (en adelante, PAA) mediante el Concepto Unificado CU-007 del 16 de enero de 2024. Ese concepto modificó parcialmente el Concepto Unificado CU-348 del 3 de julio de 2020 y precisó el alcance de las disposiciones que deben aplicar las Entidades Estatales para cumplir el artículo 74 de la Ley 1474 de 2011 y los artículos 2.2.1.1.1.4.1 y siguientes del Decreto 1082 de 2015. Con respecto a la naturaleza jurídica del PAA, la tesis establecida en dicho concepto es que es un acto administrativo de carácter definitivo y general, con independencia de la denominación que adopte el documento por el cual se aprueba.

Sin perjuicio de ello, revisado el contenido de la consulta que aquí se resuelve, se estima procedente cambiar la postura sobre la naturaleza jurídica del PAA adoptada en el concepto CU-007 del 16 de enero de 2024. La calificación de acto administrativo ha generado confusiones sobre sus efectos, su modificación y su control; en especial, a la luz del reconocimiento reiterado de su carácter estimativo y de que no restringe las decisiones de contratación que adopten las Entidades Estatales durante la vigencia. Por lo anterior, la Agencia modifica esta postura para afirmar que el Plan no reúne todos los elementos que

la jurisprudencia del Consejo de Estado ha identificado como propios del acto administrativo. En particular, no produce por sí mismo efectos jurídicos directos y vinculantes que creen, modifiquen o extingan situaciones jurídicas generales o particulares.

Conviene precisar el alcance de esta rectificación. La calificación del Plan como acto administrativo definitivo y de carácter general no se originó en el Concepto Unificado CU-007 de 2024, sino que proviene del Concepto Unificado CU-348 de 2020 y del Concepto C-237 de 2020, y fue reiterada con posterioridad, entre otros, en los conceptos C-1292 del 20 de octubre de 2025 y C-1400 de 2025, este último al afirmar que el Plan es un acto administrativo definitivo de carácter general y al derivar de esa calificación el régimen de sus modificaciones. En consecuencia, mediante el presente concepto de unificación la Agencia unifica su doctrina sobre la naturaleza jurídica del Plan Anual de Adquisiciones y modifica, en cuanto lo calificaron como acto administrativo, las posturas contenidas en los conceptos CU-348 de 2020, C-237 de 2020, CU-007 de 2024, C-1292 de 2025 y C-1400 de 2025. Como señaló esta Agencia en el Concepto C-1696 de 2025, sus conceptos no son inalterables y, de ser necesario, puede replantear una tesis previamente expuesta bajo estrictos estándares de motivación, como los que sustentan la presente unificación. El giro, además, disipa una dificultad práctica de la tesis anterior: aclara que la actualización del Plan no se rige por la revocatoria directa propia de los actos administrativos, sino por el procedimiento de actualización previsto en el reglamento.

Sin perjuicio de lo anterior, la Agencia advierte que la mayor parte de las consideraciones del referido concepto unificado conservan su vigencia, en particular las relativas al carácter estimativo del Plan, a su deber de elaboración, publicación y actualización, y a que su publicación no condiciona el inicio de la gestión contractual ni la validez de los contratos.

ii. El acto administrativo es una de las herramientas más relevantes a través de las cuales la Administración exterioriza su voluntad y materializa la ejecución del poder público. De acuerdo con la jurisprudencia del Consejo de Estado, el acto administrativo es "toda manifestación de voluntad de una entidad pública, o de un particular en ejercicio de funciones públicas, capaz de producir efectos jurídicos". De esta manera, ha identificado como elementos del acto administrativo los siguientes:

> "i) Constituye una declaración unilateral de voluntad.
>
> ii) Se expide en ejercicio de la función administrativa, por parte de una autoridad estatal o de particulares.
>
> iii) Se encamina a producir efectos jurídicos «por sí misma, de manera directa sobre el asunto o la situación jurídica de que se trate y, por ende, vinculante».
>
> iv) Los efectos del acto administrativo consisten en la creación, modificación o extinción de una situación jurídica general o particular, que impacta los derechos u obligaciones de los asociados, «sean subjetivos, personales, reales o de crédito»".[1]

En efecto, la ausencia de alguno de estos elementos desvirtúa la naturaleza de acto administrativo. Con respecto al primer requisito, tal como lo analizó esta Agencia en el Concepto Unificado CU-007 de 2024, el PAA cumple con ser una *declaración unilateral de voluntad*, de modo que no constituye una operación, un hecho o una omisión. Para su expedición, no es necesario el consentimiento de los potenciales oferentes. No en vano, la jurisprudencia explica que:

> "Por acto administrativo […] se entiende toda manifestación unilateral, por regla general de voluntad, de quienes ejercen funciones administrativas, tendiente a la producción de efectos jurídicos.
>
> De esta manera se dice que son 5 los elementos claves para llegar a la conclusión de que existe un acto administrativo: (i) la expresión o manifestación concreta de la administración; (ii) la expresión unilateral del querer de la administración; (iii) el ejercicio de la función administrativa mediante la declaración de la voluntad de la administración; (iv) que su contenido material equivalga al ejercicio de una función administrativa así provenga de cualquiera de los órganos del poder público o de particulares; (v) que posea la fuerza suficiente para decidir y crear situaciones jurídicas a partir de su contenido, de manera que esta se configura como la característica reveladora o de mayor importancia"[2].

[1] CONSEJO DE ESTADO, Sección Segunda, Subsección A. Auto del 14 de mayo de 2020. Radicación: 25000-23-42-000-2017-06031-01 (5554-18). C.P. Rafael Francisco Suárez Vargas. Las características iii) y iv) se toman, respectivamente, de: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia del 10 de abril de 2008. Radicación: 25000-23-24-000-2002-00583-01. C.P. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta, y Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. Sentencia del 12 de junio de 2008. Radicación: 08001-23-31-000-2004-02721-01 (16288). C.P. Ligia López Díaz. Disponible en: https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=165223

[2] CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Subsección C. Sentencia del 23 de octubre de 2017. Rad. 53.206. C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

Se trata de una manifestación de voluntad, pues mediante el PAA la entidad expresa unilateralmente las posibles inversiones que se realizarán durante la vigencia fiscal, sin que esto suponga la adopción de una decisión definitiva o inmodificable por parte de la Administración. En efecto, el cumplimiento de este requisito se evidencia en que, a diferencia de los contratos estatales, la entidad no requiere del consentimiento previo de los potenciales proveedores del Estado para su aprobación.

Sobre el segundo factor característico de los actos administrativos, es claro que el PAA debe ser expedido por un *órgano estatal en cumplimiento de la función administrativa*, pues corresponde a cada una de las autoridades públicas contratantes, independientemente del régimen jurídico aplicable, incluidos los particulares autorizados para el cumplimiento de funciones administrativas, conforme a los artículos 110 y siguientes de la Ley 489 de 1998. Tal como lo señaló previamente esta Agencia, se trata de un documento que se expide como insumo para el desarrollo de la actividad contractual, manifestación de la función administrativa en la que se procura la adquisición de obras, bienes y servicios necesarios para la continua y eficiente prestación de los servicios públicos[3].

Que el PAA sea la manifestación unilateral de voluntad de la Administración en ejercicio de sus funciones no le atribuye el carácter de acto administrativo si no se configuran el tercer y el cuarto requisito: esto es, que se encamine a producir efectos jurídicos "*por sí mism[o], de manera directa sobre el asunto o la situación jurídica de que se trate y [sea], por ende, vinculante*" y que tenga como efecto "*la creación, modificación o extinción de una situación jurídica general o particular, que impacta los derechos u obligaciones de los asociados".* Como se anunció previamente, la Agencia rectifica su posición original sobre este punto y señala que el PAA no cumple con lo anterior, de modo que no tiene la naturaleza jurídica de un acto administrativo. Sobre este requisito, la Agencia señaló en el concepto unificado que el PAA implicaba una decisión que "*produce efectos jurídicos*, creando, modificando o extinguiendo situaciones jurídicas"[4]. Como fundamento, dispuso que no solo implica el

[3] Para estos efectos, la función administrativa se define como "[…] consiste en una actividad concreta y continuada, práctica y espontánea, de carácter subordinado, que tiene por objeto satisfacer en forma directa e inmediata las necesidades colectivas y el logro de los fines del Estado, dentro del orden jurídico establecido y con arreglo a este" (ESCOLA, Héctor Jorge. Compendio de derecho administrativo. Buenos Aires: Depalma, 1990. p. 33).

[4] MARÍN CORTÉS, Fabián Gonzalo. El concepto de acto administrativo. Texto inédito. pp. 53-54.

cumplimiento de un deber legal, sino que también "*estima* el posible objeto y valor de los futuros contratos[…] 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. En este contexto, se trata de un instrumento de planeación por el que se *informa* a los potenciales proveedores una estimación de las obras, bienes y servicios requeridos por una entidad".

La Agencia considera que, en el marco de lo dispuesto por la jurisprudencia del Consejo de Estado, esta justificación no se ajusta a los requisitos exigidos para atribuirle la naturaleza de acto administrativo y, por el contrario, describe una naturaleza distinta. Para explicar esta conclusión, conviene precisar el alcance que la jurisprudencia ha dado a los dos requisitos mencionados.

La fórmula según la cual el acto debe producir efectos jurídicos "por sí mism[o], de manera directa sobre el asunto o la situación jurídica de que se trate y, por ende, vinculante" proviene de la Sección Primera del Consejo de Estado[5]. Por su parte, la Sección Tercera ha utilizado este para determinar supuestos en los cuales una actuación de la Administración constituye o no un acto administrativo. En este análisis ha concluido, por ejemplo, que las liquidaciones en materia de regalías son actos administrativos porque:

> "[…] contienen una declaración unilateral de una autoridad administrativa (el Ministerio de Minas y Energía), habida cuenta que emanan únicamente de él. Pero además de este elemento esencial, la Sala encuentra que la misma igualmente produce efectos jurídicos directos*, al crear una situación jurídica, que por sí misma y una vez en firme es vinculante tanto para el municipio como para la Administración* y que fue expedida en ejercicio de la función administrativa […]
>
> En efecto, en el caso *sub lite*, las liquidaciones que el actor aduce se apartaron de lo dispuesto por la ley 141 fueron expedidas en ejercicio de una función administrativa asignada al Ministerio y lo que en ellas se declara unilateralmente *tiene efectos jurídicos sobre las entidades*

[5] CONSEJO DE ESTADO, Sección Primera. Sentencia del 31 de marzo de 2005. Radicación: 11001-03-24-000-1999-02477-01. C.P. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta, reiterada en la Sentencia del 10 de abril de 2008. Radicación: 25000-23-24-000-2002-00583-01. C.P. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta. La sentencia de 2005 es citada como fuente en: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia del 5 de julio de 2006. Radicación: 25000-23-26-000-1999-00482-01 (21051). C.P. Ruth Stella Correa Palacio. Disponible en: https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=21031&dt=S.

beneficiarias del porcentaje de regalía que allí se liquida".[6] [Énfasis propio]

Es decir, este requisito se cumple cuando el acto emitido por la Administración es la fuente de una consecuencia jurídica, que nace del documento y no de otra decisión que deba adoptarse después. Adicionalmente, en dicho caso, la Sección Tercera concluyó que ello se evidenciaba en que el documento creaba una situación jurídica en firme vinculante para la Administración. Es claro que el PAA no tiene esa aptitud, pues ninguna consecuencia jurídica para la Entidad Estatal ni para terceros nace de la inclusión de una necesidad en el Plan, más allá de su carácter estimativo e informativo. Para que una adquisición produzca efectos jurídicos, la entidad debe adoptar decisiones posteriores e independientes, como el acto de apertura del proceso de selección, la elaboración y publicación del pliego de condiciones, el acto de adjudicación o la celebración del contrato. Son esas decisiones, y no el Plan, las que crean, modifican o extinguen las situaciones jurídicas relacionadas con las adquisiciones que adelanta la Administración.

Sobre la necesidad de que dichos efectos jurídicos se produzcan "de manera directa", la Sección Segunda del Consejo de Estado, siguiendo la doctrina de Roberto Dromi, precisó que "[l]os efectos jurídicos del acto administrativo son directos; surgen de él, no están subordinados a la emanación de un acto posterior. El acto debe producir por sí efectos jurídicos respecto del administrado […]". La misma providencia advirtió que "[n]o toda la actividad administrativa produce efectos jurídicos […] Que produce efectos jurídicos significa *que crea derechos u obligaciones para ambas partes: la administración y el administrado*"[7] [énfasis propio]. En línea con lo anterior, ha concluido que los conceptos jurídicos escapan al control jurisdiccional en la medida "en que no contienen decisiones vinculantes, sino que se limitan a orientar a los ciudadanos en un asunto determinado, así como explicar el criterio de una autoridad frente a alguna temática y los peticionarios *quedan en libertad de acoger o no el entendimiento de la administración*" [8].

---

[6] CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera. Sentencia del 5 de julio de 2006. Radicación: 25000-23-26-000-1999-00482-01 (21051). C.P. Ruth Stella Correa Palacio. Disponible en: https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=21031&dt=S

[7] CONSEJO DE ESTADO, Sección Segunda, Subsección A. Auto del 19 de septiembre de 2023. Radicación: 11001-03-25-000-2022-00348-00 (2832-2022). C.P. Rafael Francisco Suárez Vargas, párr. 40, con cita de DROMI, Roberto. Derecho Administrativo. Buenos Aires: Ediciones Ciudad Argentina, 5.ª ed., 1996, pp. 203-207. Disponible en: https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/271/11001-03-25-000-2022-00348-%2000%20(2832-2022).pdf

[8] Ibídem.

Este componente excluye precisamente el tipo de efecto que podría atribuírsele al PAA. Cualquier incidencia del Plan en la gestión contractual está subordinada a la expedición de actos posteriores. El Plan anuncia que la entidad podría adelantar ciertos procesos, pero de ese anuncio no surge efecto jurídico alguno mientras la entidad no decida, mediante otro acto, iniciar el proceso correspondiente. Se trata, a lo sumo, de un efecto mediato, que no satisface la exigencia de que el efecto surja de manera directa del acto mismo.

El tercer requisito exige, además, que el acto sea "vinculante", lo cual supone que la manifestación de voluntad de la Administración contenga una decisión. Sobre este punto, la Sección Tercera, acogiendo la doctrina de Jaime Orlando Santofimio Gamboa, ha sostenido que debe ser un acto "con la capacidad suficiente para *alterar el mundo jurídico*. Si la manifestación de voluntad no decide, no es un acto administrativo" [énfasis propio]. En la misma providencia, la Sala aplicó este criterio al concluir que el aparte demandado de una circular era un acto administrativo porque contenía un supuesto de hecho —la cesión de participaciones accionarias— al que asociaba un efecto jurídico —la necesidad de obtener la autorización previa de la entidad—. En consecuencia, cumplía con ser una manifestación o expresión de voluntad de la Administración "con aptitud y efecto de modificación del ordenamiento jurídico". En cambio, cuando el documento se limita a dar a conocer un criterio o impartir instrucciones sobre la forma de cumplir las normas, sin contener decisiones en estricto sentido, se está ante un simple acto de servicio que escapa al control judicial[9].

Con base en lo expuesto, el PAA no cumple con ser un acto mediante el cual la Administración adopte decisiones que alteren el orden jurídico existente. Por el contrario, el artículo 2.2.1.1.1.4.2 del Decreto 1082 de 2015 dispone expresamente que "[e]l Plan Anual de Adquisiciones no obliga a las Entidades Estatales a efectuar los procesos de adquisición que en él se enumeran"[10]. En armonía con esa disposición, esta Agencia ha reiterado que el PAA es un instrumento de carácter estimativo que no restringe las decisiones de contratación que se adopten durante la vigencia, que puede actualizarse sin un

[9] CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera. Sentencia del 20 de febrero de 2008. Radicación: 11001-03-26-000-2001-00062-01 (21845). C.P. Myriam Guerrero de Escobar, con cita de SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando. El acto administrativo. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1994, p. 59. Disponible en: https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/21/S3/11001-03-26-000-2001-00062-01(21845).pdf

[10] Decreto 1082 de 2015, artículo 2.2.1.1.1.4.2. Disponible en: https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=77653

número máximo y que no exige una estricta correspondencia entre los valores estimados y los de los contratos que efectivamente se celebren[11]. De la inclusión de una línea en el Plan no se sigue, entonces, ninguna consecuencia jurídica ni para la entidad, que conserva la libertad de adelantar o no el proceso, de modificar sus condiciones o de actualizarlo para atender las necesidades no previstas, ni para los particulares.

Por otra parte, con respecto al cumplimiento del cuarto requisito, el Consejo de Estado ha precisado que el acto administrativo es toda manifestación de la administración con capacidad para "crear, modificar o extinguir situaciones jurídicas, esto es, una decisión encaminada a producir efectos jurídicos en los derechos u obligaciones de los administrados, sean subjetivos, personales, reales o de crédito". Con base en ese criterio, concluyó que un oficio que informaba a un contribuyente sobre los requisitos para acceder a un beneficio tributario no era un acto administrativo, pues se trataba de una comunicación informativa que no tenía "la virtualidad de alterar la situación tributaria del consultante", de modo que en él "no se crearon, modificaron o extinguieron derechos u obligaciones"[12].

Como se mencionó antes, el PAA no altera ni modifica la situación jurídica de la entidad o de terceros. Con su publicación, los proveedores no adquieren el derecho a ser convocados, a presentar ofertas ni a que se adelanten los procesos allí previstos. Por su parte, la entidad no asume frente a ellos obligación alguna, dado su carácter estimativo y su función de planeación. No desvirtúa lo anterior que la entidad tenga los deberes de elaborarlo, publicarlo y actualizarlo, pues estos tienen su fuente en el artículo 74 de la Ley 1474 de 2011 y en el Decreto 1082 de 2015, y no en el Plan mismo. Son obligaciones que la ley impone sobre la gestión del instrumento, y no efectos jurídicos que el instrumento produzca con respecto a la entidad.

Lo anterior permite responder de manera directa cuál es el contenido jurídicamente vinculante del Plan. Ninguno de los elementos que integran su

[11] Ver Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente. Concepto C-327 del 10 de abril de 2026. Disponible en: https://relatoria.colombiacompra.gov.co/conceptos/c-327-de-2026/ y Concepto C-1379 del 28 de septiembre de 2026. Disponible en: https://relatoria.colombiacompra.gov.co/conceptos/c-1379-de-2026/

[12] CONSEJO DE ESTADO, Sección Cuarta. Sentencia del 12 de junio de 2008. Radicación: 08001-23-31-000-2004-02721-01 (16288). C.P. Ligia López Díaz. Disponible en: https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/26/S4/08001-23-31-000-2004-02721-01(16288).pdf

contenido material —la estimación del objeto, el valor y la modalidad de las adquisiciones previstas para la vigencia— obliga a la entidad ni a los particulares, pues son proyecciones sujetas a modificación. Lo único jurídicamente exigible es el deber de elaborar, aprobar, publicar y actualizar el Plan, junto con los deberes de transparencia asociados a su publicación, deberes que no emanan del Plan, sino del artículo 74 de la Ley 1474 de 2011 y de los artículos 2.2.1.1.1.4.1 y siguientes del Decreto 1082 de 2015. La obligatoriedad recae, entonces, sobre la gestión del instrumento y no sobre el contenido estimativo que este expresa.

Esta conclusión es consistente con la forma en que el Consejo de Estado ha calificado instrumentos con características similares a las del PAA, en particular cuando la propia norma que los regula excluye que generen derechos u obligaciones. El caso más cercano es el del concepto favorable que la entidad emite en la etapa de prefactibilidad de las asociaciones público-privadas de iniciativa privada. El artículo 15 de la Ley 1508 de 2012 dispone que la entidad verifica si la propuesta es de su interés y puede llegar a ser viable, "sin que tal verificación genere ningún derecho al particular, ni obligación para el Estado"[13]. Con base en esa disposición, la Sección Tercera concluyó que estas decisiones y su comunicación no tienen el carácter de actos administrativos, pues "por expreso mandato del legislador no existe ningún derecho o siquiera expectativa en cabeza del originador" y, en consecuencia, "no se creó, modificó o extinguió ninguna situación jurídica". La Sala calificó la decisión como "una simple comunicación" y, por esa razón, estudió el caso como un asunto de responsabilidad precontractual, y no como un debate sobre la legalidad de un acto administrativo[14].

Así como el artículo 15 de la Ley 1508 de 2012 excluye que el concepto de prefactibilidad genere derechos para el particular u obligaciones para el Estado, el artículo 2.2.1.1.1.4.2 del Decreto 1082 de 2015 excluye que el PAA obligue a la entidad a adelantar los procesos que enumera. En ambos casos la norma priva al instrumento del efecto vinculante o los efectos jurídicos que caracterizan al acto administrativo. Se trata de supuestos similares en los que

[13] Ley 1508 de 2012, artículo 15.
[14] CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 10 de marzo de 2025. Radicación: 25000-23-36-000-2015-02529-02. C.P. Nicolás Yepes Corrales, numeral 8.5.7. Para identificar los elementos del acto administrativo, la providencia se apoya en la Sentencia de unificación de la Sala Plena de la Sección Tercera del 9 de mayo de 2024, Radicación: 76001-23-31-000-2006-03320-03 (53962). Disponible en: https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=183473&dt=S

la conclusión es que la actuación de la Administración no genera derechos o efectos jurídicos y no constituye, por esta razón, un acto administrativo.

El mismo razonamiento ha llevado al Consejo de Estado a excluir de la noción de acto administrativo los documentos que se limitan a orientar o informar la actividad de la Administración. En esta medida, ha concluido que una circular no es un acto administrativo cuando "permanezca en el interior de los cuadros de la Administración como una orientación para el desarrollo de la actividad administrativa", porque en esa hipótesis "no se presenta la posibilidad de que los derechos de los administrados sean vulnerados"[15]. En el mismo sentido, ha considerado que una circular mediante la cual una entidad se limita a solicitar o dar a conocer información no expresa "la voluntad unilateral de la entidad con vocación de *instituir o modificar una situación jurídica* general o individual y mucho menos de crear o extinguir un derecho", de modo que "no contiene una decisión definitiva susceptible de control judicial"[16]. Este es el escenario jurídico del PAA, pues se limita a orientar la actividad de compras de la entidad e informar al mercado sobre sus necesidades estimadas, sin crear, modificar ni extinguir situación jurídica alguna.

Esta conclusión tampoco se desvirtúa por dos consideraciones que podrían oponerse. De un lado, aunque la ejecución de las adquisiciones previstas suponga la posterior celebración de contratos, el Plan no es un acto administrativo de trámite dentro del procedimiento de selección, pues constituye un instrumento de planeación autónomo, anterior e independiente de cada proceso, que se inicia con actos propios y distintos. De otro lado, a diferencia de otros instrumentos de planeación que sí son actos administrativos de carácter general —como los planes de ordenamiento territorial, cuyo contenido es vinculante y regula de manera directa las situaciones jurídicas de sus destinatarios—, el Plan Anual de Adquisiciones carece de fuerza vinculante por disposición expresa del artículo 2.2.1.1.1.4.2 del Decreto 1082 de 2015. Es esa

[15] CONSEJO DE ESTADO, Sección Segunda, Sala Plena. Sentencia del 17 de mayo de 2012. Radicación: 11001-03-25-000-2008-00116-00 (2556-08). C.P. Víctor Hernando Alvarado Ardila, con cita de Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia del 3 de febrero de 2000. Expediente 5236. C.P. Manuel Santiago Urueta Ayola. Disponible en: https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=49406

[16] CONSEJO DE ESTADO, Sección Segunda, Subsección A. Auto del 19 de septiembre de 2023. Radicación: 11001-03-25-000-2022-00348-00 (2832-2022). C.P. Rafael Francisco Suárez Vargas. Disponible en: https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/271/11001-03-25-000-2022-00348-%2000%20(2832-2022).pdf

ausencia de efectos jurídicos obligatorios, y no el carácter programático del documento, lo que impide atribuirle la naturaleza de acto administrativo.

Igual razonamiento ha aplicado la jurisprudencia a los conceptos que emiten las autoridades en respuesta a peticiones de consulta, los cuales, según el artículo 28 del CPACA, no son de obligatorio cumplimiento o ejecución. Al estudiar la constitucionalidad de esa disposición, la Corte Constitucional señaló:

> "Cuando el concepto se produce a instancia de un interesado, éste queda en libertad de acogerlo o no y, en principio, su emisión no compromete la responsabilidad de las entidades públicas, que los expiden, ni las obliga a su cumplimiento o ejecución. Por consiguiente, de la circunstancia de que el administrado no se someta a sus formulaciones no puede ser objeto de consecuencias negativas en su contra, diferentes a las que podrían originarse del contenido de las normas jurídicas sobre cuyo entendimiento o alcance se pronuncia el concepto. No obstante, cuando el concepto tiene un carácter autorregulador de la actividad administrativa y se impone su exigencia a terceros, bien puede considerarse como un acto decisorio de la Administración, con las consecuencias jurídicas que ello apareja. En tal virtud, deja de ser un concepto y se convierte en un acto administrativo, de una naturaleza igual o similar a las llamadas circulares o instrucciones de servicio"[17].

Esta línea ha sido seguida por el Consejo de Estado, que ha identificado como rasgos de los conceptos jurídicos que impiden atribuirles el carácter de actos administrativos los siguientes:

> "i) que se dan en respuesta al derecho de petición de consulta no constituye acto administrativo; ii) no son susceptibles de la acción de nulidad, puesto que el mismo *no se establece ninguna disposición o regla que produzca efectos jurídicos, de allí que no es oponible ni vincula a los particulares como tampoco a autoridad alguna*; iii) no son obligatorios jurídicamente, se trata de una opinión, apreciación o juicio, que por lo mismo se expresa en términos de conclusiones, sin efecto jurídico directo sobre la materia de que trata y, iv) sirve como simple elemento de información o criterio de orientación, en este caso, para la consultante, sobre las cuestiones planteadas por ella"[18]. [Énfasis propio]

---

[17] CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-951 de 2014, citada en: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A. Auto del 19 de septiembre de 2023. Radicación: 11001-03-25-000-2022-00348-00 (2832-2022). C.P. Rafael Francisco Suárez Vargas. Disponible en: https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/271/11001-03-25-000-2022-00348-%2000%20(2832-2022).pdf

[18] CONSEJO DE ESTADO, Sección Primera. Auto del 25 de agosto de 2022. Radicación: 11001-03-24-000-2006-00143-00, citado en: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda,

Un razonamiento similar es aplicable a los efectos que produce el PAA. Su expedición no compromete ni obliga a la Administración a cumplir su contenido, pues la propia normativa reconoce su carácter estimativo y la posibilidad de modificarlo para que responda a las necesidades reales de adquisición de la entidad. Por su parte, los proveedores quedan en libertad de actuar o no conforme a la información que publica la entidad. El PAA no es, entonces, un instrumento llamado a imponer exigencias a terceros como resultado de una decisión o de una regla autorreguladora que apareje consecuencias jurídicas: su contenido no establece una disposición o regla oponible o vinculante para los particulares ni para la Administración. Como lo reiteran la normativa y la doctrina de esta Agencia, no es jurídicamente obligatorio y no produce un efecto jurídico directo. De forma similar a los conceptos, se trata de un medio a través del cual la entidad proporciona información estimativa y orientadora a los actores del sistema de compras públicas sobre sus planes de adquisición para un determinado periodo.

En suma, el PAA no cumple con los requisitos iii) y iv) que la jurisprudencia del Consejo de Estado ha identificado como propios del acto administrativo. Aunque constituye una declaración unilateral de voluntad expedida en ejercicio de la función administrativa, no produce por sí mismo efectos jurídicos directos, ni crea, modifica o extingue situaciones jurídicas generales o particulares. Por lo tanto, no tiene la naturaleza de acto administrativo. En otras palabras, el PAA es un documento que estima, programa, sirve de referente inicial, pronostica e informa, descripción que corresponde a la de un instrumento de planeación e información, y no a la de una decisión que produzca efectos jurídicos, es decir, que cree, modifique o extinga situaciones jurídicas generales o particulares. Por las razones expuestas, la Agencia modifica la tesis adoptada sobre este punto en el concepto CU-007 de 2024 y precisa que el PAA no tiene la naturaleza de un acto administrativo.

iii. Con respecto al segundo problema jurídico planteado, es importante reiterar, tal como se señaló en el concepto de unificación CU-007, la calificación de acto

Subsección A. Auto del 19 de septiembre de 2023. Radicación: 11001-03-25-000-2022-00348-00 (2832-2022). C.P. Rafael Francisco Suárez Vargas. Disponible en: https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/271/11001-03-25-000-2022-00348-%2000%20(2832-2022).pdf

administrativo depende del contenido material de la manifestación de voluntad y no de su denominación ni del documento que la contiene. La Sala Plena de la Sección Tercera, al unificar su jurisprudencia sobre los actos que expiden las empresas de servicios públicos domiciliarios en su actividad contractual, afirmó que los actos que no reúnen los elementos del acto administrativo no adquieren esa categoría "de modo que así se presenten o sean nombrados sus actos como administrativos, es definitivo que no corresponden a tal categoría, ni la adquieren por la fuerza de su sola denominación"[19]. En el mismo sentido, la Sección Primera ha dispuesto que para definir qué actos administrativos pueden ser objeto de control judicial, "debe atenderse a su contenido material a fin de clarificar su naturaleza en orden a controvertir su legalidad"[20]. Por tanto, que la entidad apruebe el PAA mediante un documento denominado resolución, o de cualquier otra forma, no le confiere la naturaleza de acto administrativo. Lo determinante es lo que su contenido es capaz de producir y, como se explicó, ese contenido no produce efectos jurídicos directos ni vinculantes.

Lo anterior permite precisar la relación entre el Plan y el documento mediante el cual se aprueba. Esta Agencia ha señalado que la elaboración y adopción del Plan involucra distintos niveles de responsabilidad dentro de la entidad: el funcionario encargado obtiene la información, diligencia el Plan, solicita su aprobación, lo publica y lo actualiza, mientras que su adopción corresponde a la autoridad competente, que puede ser el ordenador del gasto o el funcionario en quien se haya delegado o desconcentrado esa función. Esa aprobación es la actuación interna mediante la cual la entidad asume como propio el ejercicio de planeación y da cumplimiento al deber legal de contar con el Plan. Su contenido es el mismo del PAA y, por ello, comparte su naturaleza, de modo que no atribuye al instrumento una decisión con efectos jurídicos frente a terceros ni frente a la propia entidad. Se trata de una actuación que permanece, en los términos de la jurisprudencia antes citada, "en el interior de los cuadros de la Administración como una orientación para el desarrollo de la

[19] CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera, Sala Plena. Sentencia de unificación del 9 de mayo de 2024. Radicación: 76001-23-31-000-2006-03320-03 (53962). C.P. José Roberto Sáchica Méndez, párr. 64. Disponible en: https://normas.cra.gov.co/gestor/docs/76001-23-31-000-2006-03320-03(53962)_20240509.htm

[20] CONSEJO DE ESTADO, Sección Primera. Sentencia del 14 de octubre de 2021. Radicación: 08001-23-31-000-2012-90245-01. C.P. Oswaldo Giraldo López. Disponible en: https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/249/08001-23-31-000-2012-90245-01.pdf

actividad administrativa"[21].

En consecuencia, no existe una diferencia de naturaleza entre el Plan y el documento que lo aprueba. La competencia de quien lo adopta conserva relevancia, pues de ella depende el cumplimiento regular del deber legal y la responsabilidad de los servidores que intervienen en su elaboración y aprobación. Con esta precisión, la Agencia reconsidera lo señalado en el Concepto C-027 de 2022, en cuanto afirmó que el acto de aprobación del Plan se expresa en un acto administrativo: dado que el contenido aprobado carece de efectos jurídicos directos y vinculantes, su adopción no adquiere esa naturaleza por el solo hecho de constar en una resolución, acuerdo o documento equivalente.

iv. Con respecto al tercer problema jurídico, debe recordarse que, de conformidad con los artículos 137 y 138 del CPACA, los medios de control de nulidad y de nulidad y restablecimiento del derecho se dirigen contra *actos administrativos*. Por esta razón, el numeral 3 del artículo 169 del mismo código ordena rechazar la demanda "[c]uando el asunto no sea susceptible de control judicial. Con fundamento en esta última disposición, el Consejo de Estado ha rechazado de plano demandas dirigidas contra manifestaciones de la Administración que no corresponden a la noción de acto administrativo, como ocurre con una circular y un concepto que "no contienen una decisión definitiva pasible de control jurisdiccional, sino que se limitan a orientar a los ciudadanos en un asunto determinado, así como explicar el criterio de una autoridad frente a alguna temática y los peticionarios quedan en libertad de acoger o no el entendimiento de la administración."[22].

Por consiguiente, dado que el PAA no tiene la naturaleza de acto administrativo, ni él ni el documento que lo aprueba son susceptibles, por sí mismos, de los medios de control de nulidad o de nulidad y restablecimiento del derecho.

---

[21] CONSEJO DE ESTADO, Sección Segunda, Sala Plena. Sentencia del 17 de mayo de 2012. Radicación: 11001-03-25-000-2008-00116-00 (2556-08). C.P. Víctor Hernando Alvarado Ardila. Disponible en: https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=49406

[22] CONSEJO DE ESTADO, Sección Segunda, Subsección A. Auto del 19 de septiembre de 2023. Radicación: 11001-03-25-000-2022-00348-00 (2832-2022). C.P. Rafael Francisco Suárez Vargas, párrs. 151 y 152. Disponible en: https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/271/11001-03-25-000-2022-00348-%2000%20(2832-2022).pdf

Ello no significa que la planeación contractual escape a todo control. En primer lugar, las decisiones de la entidad sobre sus adquisiciones se materializan en los actos del procedimiento de selección, que sí son controlables. Así, el Consejo de Estado ha sostenido que el acto de apertura de la licitación es "controlable a través de las reglas de la simple nulidad"[23]. A su vez, esta Agencia, con apoyo en la jurisprudencia de la Sala Plena del Consejo de Estado, ha señalado que el pliego de condiciones es un acto administrativo de carácter general, en tanto manifestación unilateral de voluntad de la Administración que crea situaciones jurídicas generales, impersonales, abstractas y objetivas, "susceptible de ser objeto de control ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo"[24]. Es en esos actos, y no en el Plan, donde pueden cuestionarse las irregularidades de la gestión contractual.

En segundo lugar, cuando la actuación de la entidad en la etapa de planeación cause un daño antijurídico, el medio de control procedente puede ser la reparación directa, como lo consideró la Sección Tercera en el caso de la iniciativa privada de asociación público-privada antes citado[25]. En tercer lugar, los deberes de elaborar, publicar y actualizar el Plan tienen fuente legal y reglamentaria, de modo que su incumplimiento puede comprometer la responsabilidad disciplinaria de los servidores y es objeto de la vigilancia de los organismos de control.

Finalmente, en cuanto a su modificación, al no tratarse de un acto administrativo, la actualización del PAA no exige acudir a la revocatoria directa regulada en los artículos 93 y siguientes del CPACA, instituto que, según el Consejo de Estado, es propio de los actos administrativos, ni obtener el consentimiento de terceros, pues el Plan no consolida situaciones jurídicas particulares. El Plan se modifica mediante su actualización, en la forma y oportunidad previstas en el artículo 2.2.1.1.1.4.4 del Decreto 1082 de 2015, y esas actualizaciones deben publicarse en la página web de la entidad y en el

[23] CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 11 de julio de 2025. Radicación: 88001-23-33-000-2019-00018-02 (68859). C.P. María Adriana Marín, párr. 23. Disponible en: https://relatoria.colombiacompra.gov.co/wp-content/uploads/2025/08/88001233300020190001802.pdf

[24] Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente. Concepto C-719 de 2026, con cita de Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Plena. Providencia del 14 de febrero de 2012. Radicación: 11001-03-26-000-2010-00036-01 (IJ). C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Disponible en: https://relatoria.colombiacompra.gov.co/conceptos/c-719-de-2026/

[25] CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 10 de marzo de 2025. Radicación: 25000-23-36-000-2015-02529-02. C.P. Nicolás Yepes Corrales. Disponible en: https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=183473&dt=S

SECOP.

Dentro de este marco, la entidad contratante definirá en cada caso concreto lo relacionado con el tema objeto de consulta. Al tratarse de un análisis que debe realizarse en el procedimiento contractual específico, la Agencia no puede definir un criterio universal y absoluto por vía consultiva, sino que brinda elementos de carácter general para que los partícipes del sistema de compras y contratación pública adopten la decisión que corresponda, lo cual es acorde con el principio de juridicidad. Así, cada entidad definirá la forma de adelantar su gestión contractual, sin que sea atribución de Colombia Compra Eficiente validar sus actuaciones.

4. Referencias normativas, jurisprudenciales y otras fuentes:

- Ley 489 de 1998, artículos 110 y siguientes.
- Ley 1437 de 2011, artículos 28, 137, 138 y 169, numeral 3.
- Ley 1474 de 2011, artículo 74.
- Ley 1508 de 2012, artículo 15.
- Decreto 1082 de 2015, artículos 2.2.1.1.1.4.1 y siguientes, en especial el artículo 2.2.1.1.1.4.2.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia del 3 de febrero de 2000. Expediente 5236. C.P. Manuel Santiago Urueta Ayola.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia del 31 de marzo de 2005. Radicación: 11001-03-24-000-1999-02477-01. C.P. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia del 5 de julio de 2006. Radicación: 25000-23-26-000-1999-00482-01 (21051). C.P. Ruth Stella Correa Palacio.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia del 20 de febrero de 2008. Radicación: 11001-03-26-000-2001-00062-01 (21845). C.P. Myriam Guerrero de Escobar.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia del 10 de abril de 2008. Radicación: 25000-23-24-000-2002-00583-01. C.P. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta.

- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. Sentencia del 12 de junio de 2008. Radicación: 08001-23-31-000-2004-02721-01 (16288). C.P. Ligia López Díaz.
- Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Providencia del 14 de febrero de 2012. Radicación: 11001-03-26-000-2010-00036-01 (IJ). C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Sala Plena. Sentencia del 17 de mayo de 2012. Radicación: 11001-03-25-000-2008-00116-00 (2556-08). C.P. Víctor Hernando Alvarado Ardila.
- Corte Constitucional. Sentencia C-951 del 4 de diciembre de 2014. M.P. (e) Martha Victoria Sáchica Méndez.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 23 de octubre de 2017. Radicación: 53.206. C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A. Auto del 14 de mayo de 2020. Radicación: 25000-23-42-000-2017-06031-01 (5554-18). C.P. Rafael Francisco Suárez Vargas.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia del 14 de octubre de 2021. Radicación: 08001-23-31-000-2012-90245-01. C.P. Oswaldo Giraldo López.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Auto del 25 de agosto de 2022. Radicación: 11001-03-24-000-2006-00143-00.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A. Auto del 19 de septiembre de 2023. Radicación: 11001-03-25-000-2022-00348-00 (2832-2022). C.P. Rafael Francisco Suárez Vargas.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sala Plena. Sentencia de unificación del 9 de mayo de 2024. Radicación: 76001-23-31-000-2006-03320-03 (53962). C.P. José Roberto Sáchica Méndez.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 10 de marzo de 2025.

Radicación: 25000-23-36-000-2015-02529-02. C.P. Nicolás Yepes Corrales.

- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 11 de julio de 2025. Radicación: 88001-23-33-000-2019-00018-02 (68859). C.P. María Adriana Marín.

5. Doctrina de la Agencia Nacional de Contratación Pública:

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente se ha pronunciado sobre la naturaleza jurídica del Plan Anual de Adquisiciones en los conceptos CU-348 del 3 de julio de 2020, C-237 del 27 de abril de 2020, C-027 del 25 de febrero de 2022, CU-007 del 16 de enero de 2024, C-265 del 9 de julio de 2024, C-1292 del 20 de octubre de 2025, C-1383 del 6 de noviembre de 2025, C-1400 del 6 de noviembre de 2025, C-292 del 27 de marzo de 2026, C-327 del 10 de abril de 2026 y C-1379 del 28 de septiembre de 2026, entre otros. Estos y otros conceptos se encuentran disponibles para consulta en el Sistema de Relatoría de la Agencia, en el cual también se puede acceder a jurisprudencia del Consejo de Estado, laudos arbitrales y normativa de contratación concordada con la doctrina de la Subdirección de Gestión Contractual, a través del siguiente enlace: https://relatoria.colombiacompra.gov.co/busqueda/conceptos.

De otro lado, le contamos que el Decreto 287 del 19 de marzo de 2026 sustituyó los artículos 2.2.1.2.4.2.6., 2.2.1.2.4.2.7. y 2.2.1.2.4.2.8. del Decreto 1082 de 2015 y estructuró el **Sistema Integral de Preferencias en favor de las personas con discapacidad**, en cumplimiento del artículo 13 de la Ley Estatutaria 1618 de 2013. Para orientar su aplicación, esta Agencia expidió la **Circular Externa 003 del 12 de mayo de 2026,** en la que precisa quiénes son los beneficiarios, las cinco medidas que integran el sistema y su obligatoriedad según la modalidad de selección, y el régimen de transición aplicable a los procesos en curso. Consúltela aquí: https://www.colombiacompra.gov.co/archivos/circular/circular-externa-003-de-2026

Recuerde también que la **información sobre sanciones e inhabilidades** solo cumple su función preventiva si llega oportunamente a los registros públicos.

FORMATO DE RESPUESTA PQRSD

Sobre este deber, esta Agencia expidió la **Circular Externa 002 del 5 de mayo de 2026,** dirigida a todas las entidades del Estado sin distinción de su régimen contractual, en la que reitera la obligatoriedad de reportar caducidades, multas, sanciones, declaratorias de incumplimiento e inhabilidades ante las Cámaras de Comercio, la Procuraduría General de la Nación y el SECOP, e indica los responsables, los portales dispuestos para el efecto y las consecuencias disciplinarias de omitir este deber. Consúltela aquí: https://www.colombiacompra.gov.co/archivos/circular/circular-externa-002-de-2026

Finalmente, si quiere seguir de cerca la actividad de la Agencia, la tercera edición de 2026 del **Radar de la Compra Pública** reúne, entre otros contenidos, la Circular Externa 003 de 2026, el Decreto 552 de 2026, un estudio sobre inteligencia artificial en la compra pública, los avances de la Relatoría, análisis jurisprudencial, conceptos jurídicos destacados y la oferta de la Escuela Virtual ANCP-CCE. Descárguelo aquí: https://www.colombiacompra.gov.co/archivos/boletin/boletin-edicion-n-3-de-2026-radar-de-la-compra-publica

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

Twitter: @colombiacompra
Facebook: ColombiaCompraEficiente
LinkedIn: Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente
Instagram: @colombiacompraeficiente_cce

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

Atentamente,

FORMATO DE RESPUESTA PQRSD

Original Firmado
Fabián Leonardo Vanegas Peña

Fabián Leonardo Vanegas Peña
Subdirector de Gestión Contractual (E) ANCP-CCE

Elaboró:	Anamaría Bonilla Prieto Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual
Revisó:	Alejandro Sarmiento Cantillo Gestor T1 – 15 de la Subdirección de Gestión Contractual
Aprobó:	Fabián Leonardo Vanegas Peña Subdirector de Gestión Contractual (E)