

Pereira, 29 de enero de 2026

CONCEPTO JURÍDICO

Tema: Actualización de manuales de contratación en cuerpos colegiados o concejos municipales

Solicitante: Lucy Castaño

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

La conveniencia de realizar actualizaciones periódicas al Manual de Contratación de los concejos municipales y los riesgos latentes de efectuar modificaciones frecuentes e incesantes en dicho instrumento, especialmente frente a la seguridad jurídica, la transparencia y la igualdad de los potenciales oferentes.

MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL

Normativa aplicable

Ley 80 de 1993: Principios y reglas generales de la contratación estatal (transparencia, economía, responsabilidad y selección objetiva).

Ley 1150 de 2007: Reforma a la contratación, refuerza criterios de selección, transparencia y publicidad del proceso contractual.

Decreto 1082 de 2015 (Decreto Único Reglamentario del sector Planeación) y sus modificaciones: desarrolla aspectos del Sistema de Compra Pública y reglas procedimentales; se encuentra compilado y actualizado en versiones integradas por el Estado.

Publicidad, trazabilidad y SECOP (relevante para manuales)

Las entidades estatales deben publicar en SECOP los Documentos del Proceso y los actos administrativos del Proceso de Contratación; “Documentos del Proceso” incluye, entre otros, estudios previos, pliegos/invitación, adendas, ofertas, informes de evaluación, contrato y demás documentos expedidos durante el proceso.

Si el manual regula o incide en procedimientos/documentación contractual, debe armonizarse con estas obligaciones de publicidad y trazabilidad, para evitar vacíos o contradicciones internas.

Jurisprudencia relevante

Corte Constitucional – Sentencia C-131 de 2004: La confianza legítima (corolario de la buena fe) implica que el Estado no puede alterar súbitamente reglas de juego sin prever un periodo de transición razonable para que los administrados se adapten; protege expectativas válidas y se pondera con el interés general y el principio democrático.

Corte Constitucional – Sentencia T-453 de 2018: La confianza legítima funciona como límite frente a modificaciones intempestivas de la autoridad que afectan la seguridad jurídica y expectativas razonables frente a la estabilidad de actuaciones estatales.

Consejo de Estado, Sección Tercera – Sentencia 24 de julio de 2013, Rad. 25000-23-26-000-2000-02482-01 (28041): Reitera que el pliego (y, en general, las reglas del proceso) deben fijarse con claridad para garantizar objetividad e igualdad; además, la posibilidad de modificar reglas una vez iniciado el trámite está sujeta a límites y principio reglado, de modo que alteraciones reiteradas o sin justificación comprometen transparencia e igualdad.

Corte Constitucional – Sentencia C-949 de 2001: Resalta que ciertas decisiones en la actividad contractual se ejercen como facultades regladas y exigen acto debidamente motivado, con observancia de garantías como el debido proceso, lo cual refuerza la necesidad de motivación y razonabilidad en ajustes institucionales.

ANÁLISIS

Naturaleza y función del Manual de Contratación

El Manual de Contratación es un instrumento de gestión interna que organiza procedimientos, roles, documentos, controles y flujos de la gestión contractual. Sin embargo, cuando su contenido impacta la forma en que se estructuran procesos, requisitos, cronogramas, documentos o reglas de participación, puede tener efectos externos relevantes, pues incide en la transparencia, igualdad y previsibilidad del proceso contractual.

Conveniencia y necesidad de actualización periódica

La actualización periódica del Manual de Contratación es recomendable y necesaria, por las siguientes razones:

- a) Adecuación normativa y mejora continua: Permite ajustar procedimientos a la normatividad vigente y a las versiones integradas y modificadas del régimen reglamentario aplicable.
- b) Fortalecimiento de transparencia y trazabilidad: Un manual actualizado facilita que la gestión contractual se alinee con el deber de publicidad de documentos y actos del proceso, y con el concepto amplio de “Documentos del Proceso”.
- c) Eficiencia administrativa y control institucional: Estandariza prácticas, reduce reprocesos, fortalece el control interno y disminuye riesgos de observaciones por órganos de control cuando se evidencian vacíos procedimentales o contradicciones internas.

Riesgos de cambios incesantes o frecuentes sin motivación suficiente

Si bien la actualización es necesaria, la modificación constante y sin justificación normativa o técnica genera riesgos relevantes:

- a) Afectación a la seguridad jurídica y confianza legítima: Cambios abruptos y repetidos pueden defraudar expectativas razonables sobre reglas estables y previsibles, sin periodos adecuados de transición para adaptación institucional y de terceros.
- b) Riesgo de afectación a igualdad y transparencia en procesos: Cuando las reglas internas terminan impactando requisitos o condiciones de participación (directa o indirectamente), su variación frecuente puede traducirse en tratamiento desigual o incertidumbre que afecta la objetividad del proceso.

c) Riesgo de nulidad o controversias (en escenarios donde el cambio afecte procesos ya iniciados): Si modificaciones del manual se aplican a procesos en curso, o se usan para alterar “reglas de juego” equivalentes a condiciones del proceso, ello puede comprometer la legalidad del trámite, dado el principio reglado y los límites a modificaciones de reglas en la etapa precontractual.

d) Riesgo de desviación de poder o sospecha de direccionamiento: Cambios reiterados, especialmente cercanos a la apertura de procesos o sin trazabilidad documental, pueden ser interpretados como intentos de favorecer o excluir proponentes, lo que incrementa el riesgo reputacional e institucional.

e) Riesgos disciplinarios/fiscales por deficiencias de planeación y motivación: La ausencia de motivación, de control de versiones y de socialización interna incrementa la probabilidad de fallas procedimentales con impactos en resultados del proceso, lo cual puede derivar en reproches por incumplimiento de deberes funcionales.

CONCLUSIÓN

La actualización del Manual de Contratación en los concejos municipales es conveniente y necesaria, siempre que responda a :

Cambios normativos verificables,.

Mejoras técnicas u operativas demostrables.

Criterios de eficiencia, transparencia y trazabilidad.

No obstante, las modificaciones incesantes o frecuentes, sin motivación suficiente y sin reglas de transición, pueden afectar la seguridad jurídica y la confianza legítima, y aumentar riesgos de controversias por afectación a igualdad y transparencia, especialmente si se pretende aplicar a procesos en curso o influir en reglas de participación.

En consecuencia, se recomienda adoptar un esquema de revisión periódica definida (p. ej., anual) con posibilidad de ajustes extraordinarios únicamente por causa justificada, implementando mecanismos de motivación, socialización, trazabilidad y control de versiones.

RECOMENDACIONES

Adoptar la actualización mediante acto administrativo motivado

Cada versión debe expedirse con motivación clara (norma fuente, diagnóstico de mejora, riesgos mitigados y efectos procedimentales).

Fijar una periodicidad estándar y un canal para actualizaciones extraordinarias

Sugerencia: revisión anual ordinaria; actualizaciones extraordinarias únicamente por cambios normativos, hallazgos de control, o mejoras técnicas indispensables.

Incorporar cláusula de vigencia, transición y no aplicación retroactiva

Establecer expresamente que la nueva versión rige desde una fecha determinada y que no altera reglas aplicables a procesos ya iniciados, salvo mandato normativo imperativo, con motivación reforzada y medidas de transición.

Control de versiones y trazabilidad

Mantener cuadro de cambios (versión, fecha, fundamento, artículos modificados), archivística institucional y disponibilidad interna; si el manual regula documentos del proceso, armonizarlo con deberes de publicidad SECOP.

Socialización y capacitación interna

Antes de entrar en vigencia, realizar socialización con dependencias, ordenadores del gasto, supervisores y apoyo jurídico, dejando evidencia documental.

Ahora bien y adentrándonos al tema de consulta se tiene que en el plan de mejoramiento se ordena:

Actualizar el Manual de Contratación (actualización normativa, procesos y procedimientos).

Adoptarlo formalmente (meta explícita: “actualizar y adoptar”).

Ejecución entre 21/10/2024 y 19/04/2025.

Responsable: Secretaría General (líder del proceso).

Así mismo es de tener en cuenta cual es el alcance, los efectos del Plan de Mejoramiento frente a la actualización y adopción del Manual de Contratación del Concejo Municipal de Pereira, adicional a que en el Plan de Mejoramiento suscrito por el Concejo Municipal de Pereira (Actuación Especial de Fiscalización – vigencia 2023; suscripción 18/10/2024), se incorporó como acción de mejora: “Actualizar el Manual de Contratación de la Corporación Concejo Municipal de Pereira, en cuanto a la actualización normativa, procesos y procedimientos”.

La meta asociada es: “Actualizar y adoptar el Manual de Contratación de la Corporación”, con un plazo de ejecución 21/10/2024 a 19/04/2025, bajo responsabilidad de la Secretaría General – líder del proceso.

Dicho compromiso se enmarca en hallazgos vinculados a falencias de registro/documentación y coherencia de información en SECOP II, SIA Observa y SIA Contralorías, incluyendo ausencia de documentos completos en etapas precontractual/contractual/post-contractual y discrepancias entre identificadores.

PROBLEMA JURÍDICO

¿Cuál es el alcance jurídico-administrativo del compromiso de “actualizar y adoptar” el Manual de Contratación contenido en el Plan de Mejoramiento, y qué pautas deben observarse para su cumplimiento y para mitigar riesgos de legalidad, seguridad jurídica y trazabilidad en SECOP?

MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL APLICABLE

Decreto 1082 de 2015 (y sus modificaciones): regula aspectos del Sistema de Compra Pública y es referente para procedimientos y estandarización interna; su compilación se presenta actualizada en versiones integradas por el Estado

Publicidad y trazabilidad – SECOP: conforme al Decreto 1082 y la interpretación sistemática resaltada por Colombia Compra Eficiente, las entidades deben publicar los Documentos del Proceso y actos del proceso; “Documentos del Proceso” incluye estudios previos, pliegos/invitación, adendas, oferta, informe de evaluación, contrato y demás documentos expedidos durante el proceso.

Corte Constitucional – Confianza legítima y transición: la confianza legítima exige que el Estado no altere súbitamente reglas de juego sin prever un periodo razonable de transición, ponderando interés general y seguridad jurídica.

Consejo de Estado – Reglas claras, objetividad e igualdad: el Consejo de Estado ha señalado la exigencia de reglas claras para garantizar verificación en objetividad e igualdad y la sujeción a límites cuando se alteran reglas del proceso, lo cual refuerza la necesidad de estabilidad y motivación en instrumentos que inciden en el trámite contractual.

ANÁLISIS

El Plan de Mejoramiento es un instrumento formal suscrito ante el ente de control para corregir hallazgos administrativos, y en este caso contiene un compromiso expreso de actualizar y adoptar el Manual de Contratación dentro de un término definido y con responsable identificado.

En consecuencia, su cumplimiento no es discrecional: constituye una obligación de gestión orientada a subsanar debilidades que el ente de control asocia con la falta de estandarización/claridad procedimental y de trazabilidad documental.

¿QUÉ SIGNIFICA “ACTUALIZAR” Y QUÉ SIGNIFICA “ADOPTAR” EL MANUAL?

Actualizar implica: incorporar normativa vigente aplicable, ajustar el mapa de procesos/procedimientos contractuales y estandarizar roles, documentos y controles, especialmente los relacionados con publicidad y cargue en SECOP II y coherencia con sistemas de rendición (SIA). Esto responde directamente al hallazgo sobre inconsistencia de registros y falta de completitud documental.

Adoptar implica: darle fuerza vinculante interna mediante el instrumento administrativo pertinente este sea acto administrativo interno, resolución o el mecanismo que aplique en la corporación y en su defecto dejar evidencia de su entrada en vigencia, versión, responsables y régimen de transición. Esta formalización es clave para trazabilidad y control interno.

RELACIÓN DIRECTA DEL MANUAL CON LA TRAZABILIDAD SECOP Y EL HALLAZGO FISCAL

Dado que el hallazgo resalta ausencia de documentos completos en etapas del contrato y falta de coherencia entre plataformas, el Manual debe incluir (como mínimo):

Listado estándar de Documentos del Proceso, responsables de elaboración, verificación y cargue; Controles de calidad (checklist) precontractual/contractual/postcontractual; Política de nomenclatura / codificación de contratos para coherencia entre SECOP II y SIA; plazos internos y evidencias de cargue/publicación. Estas medidas se alinean con el deber de publicación y con la noción amplia de Documentos del Proceso en el Decreto 1082, resaltada por Colombia Compra Eficiente.

RIESGOS JURÍDICOS SI LA ACTUALIZACIÓN SE HACE SIN TÉCNICA NORMATIVA O SIN TRANSICIÓN

Si el Manual se modifica de forma abrupta, reiterada o con aplicación retroactiva en procesos en curso, se generan riesgos de:

Inseguridad jurídica y afectación de confianza legítima por cambios súbitos sin transición.

Afectación a objetividad/igualdad cuando reglas internas terminan incidiendo en el desarrollo del proceso contractual (por ejemplo, cambios de formatos, requisitos documentales, cronogramas internos que impactan oportunidades), lo cual exige reglas claras y coherentes.

Por ello, el cumplimiento del Plan de Mejoramiento debe materializarse URGENTE con un Manual técnicamente estructurado, motivado, con control de versiones y con reglas de entrada en vigencia claras.

CONCLUSIÓN

El Plan de Mejoramiento impone un compromiso institucional expreso de actualizar y adoptar el Manual de Contratación del Concejo Municipal de Pereira dentro del plazo 21/10/2024–19/04/2025, bajo responsabilidad de la Secretaría General.

La finalidad jurídica y funcional de dicha acción es corregir debilidades evidenciadas por el ente de control relacionadas con coherencia de registros y completitud documental en SECOP II y plataformas SIA.

La actualización/adopción debe hacerse con: armonización con el Decreto 1082 y obligaciones de publicación de Documentos del Proceso, motivación y trazabilidad, y régimen de transición para no afectar seguridad jurídica ni expectativas legítimas.

RECOMENDACIONES PARA CUMPLIR EL PLAN Y BLINDAR EL MANUAL

Acto de adopción con motivación y control de versiones

Expedir el acto administrativo interno de adopción indicando: versión, fecha, fundamento (Plan de Mejoramiento/hallazgo), alcance, responsables y anexos (formatos/checklists).

Cláusula de vigencia y transición

Establecer que la nueva versión rige desde fecha cierta y que no se aplica retroactivamente a procesos ya iniciados, salvo obligación legal expresa, con medidas de transición.

Módulo SECOP II / Documentos del Proceso

Incluir matriz de documentos por etapa (pre/contractual/post), responsable de elaboración, verificación y cargue, y plazos internos; alineado con la noción de Documentos del Proceso.

Estandarización de codificación y coherencia entre plataformas

Incorporar regla interna de codificación/numeración única para contratos y su reflejo en SECOP II, SIA Observa y SIA Contralorías, como respuesta al hallazgo de incoherencia.

Evidencia de cumplimiento para seguimiento del ente de control

Conservar: acto de adopción, manual actualizado, actas de socialización/capacitación, (iv) checklist aplicado en una muestra de contratos, reporte comparativo de coherencia ID/expediente en plataformas.

Atentamente,



JULIÁN ANDRÉS MACHADO CUESTAS

C.C. 9.867.250

Abogado Contratista

Correo: consultor.julianmachado@gmail.com

Tel.: 320 657 9619