

Análisis de los efectos de la desactualización del manual de contratación frente a la modalidad de
contratación directa en el municipio de Tópaga en el periodo 2023-2024

Edith Yolima Gaitán Rincón

Tutor: Doc.Orlando Moreno

Monografía

Escuela Superior de Administración Pública

Administración Pública Territorial

Sogamoso - Boyacá

2025

Dedicatoria

Este proyecto va dedicado a mis hijos Juan Pablo y Maria Paula, también a Diego Andres Salamanca por su apoyo, compañía y comprensión en el tiempo que demore en lograr esta carrera que siempre fue mi reto personal.

Asimismo, a los docentes quienes me formaron y brindaron su tiempo en este proceso y, por último, a mis queridos amigos que me acompañaron y apoyaron en este gran logro.

Agradecimientos

Agradezco al docente Orlando Moreno por acompañarme, por brindarme sus conocimientos, por la confianza, los consejos, el cariño, la comprensión y ser mi guía en el proceso y desarrollo de este proyecto.

Introducción

La contratación pública se ha consolidado como un campo estratégico dentro de la administración pública contemporánea. En la práctica, la mayor parte del presupuesto de inversión de los municipios se ejecuta mediante contratos para la adquisición de bienes y servicios, la ejecución de obras públicas y la provisión de servicios especializados. Esta realidad convierte a la contratación en un escenario sensible, expuesto a riesgos de corrupción, ineficiencia en el uso de los recursos y pérdida de legitimidad institucional.

En Colombia, a partir de la expedición de la Ley 80 de 1993 se sentaron las bases del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Posteriormente, la Ley 1150 de 2007 introdujo ajustes orientados a la modernización y flexibilización de las modalidades de selección, y reformas sucesivas —como la Ley 1474 de 2011, la Ley 1882 de 2018 y la Ley 2195 de 2022— han incorporado nuevas herramientas para combatir la corrupción, mejorar la gestión de riesgos y fortalecer la transparencia. Paralelamente, el Decreto 1082 de 2015 consolidó un compendio reglamentario que articula estas disposiciones.

En este contexto, el manual de contratación constituye un instrumento esencial de la gestión contractual. A través de él, cada entidad territorial concreta la forma en que aplicará las normas generales, define el flujo interno de los procesos, delimita responsabilidades, establece formatos y documentos tipo y formaliza los mecanismos de control y supervisión. Un manual desactualizado significa, en consecuencia, un riesgo latente, pues orienta la actuación administrativa con base en disposiciones que pueden haber perdido vigencia o resultar insuficientes frente a nuevas exigencias legales y jurisprudenciales.

El municipio de Tópaga, ubicado en el departamento de Boyacá, adoptó su manual de contratación mediante el Decreto Municipal No. 015 de 2019. Si bien este documento representó

un esfuerzo por ordenar la actividad contractual, para el periodo 2023–2024 no incorporaba aún las modificaciones introducidas por la Ley 2195 de 2022 ni varios lineamientos de Colombia Compra Eficiente en materia de contratación directa, integridad y uso intensivo de medios electrónicos. En la práctica, esto implicó que durante 2023–2024 los procesos de contratación directa se adelantaran con base en un instrumento parcial, que no reflejaba plenamente la realidad normativa vigente.

La problemática se agrava si se tiene en cuenta que, en municipios de pequeña escala como Tópaga, la modalidad de contratación directa es utilizada con frecuencia para atender necesidades de bajo monto, situaciones de urgencia o servicios profesionales y de apoyo a la gestión. Esta modalidad, por su carácter excepcional y por el margen de discrecionalidad que comporta, requiere una regulación interna especialmente cuidadosa y alineada con las exigencias de motivación, estudio de mercado, análisis de riesgos y publicidad reforzada previstas en la normativa vigente.

La presente monografía se estructura en tres capítulos principales, además de los apartados de planteamiento del problema, objetivos, justificación, marco de referencia, diseño metodológico, conclusiones y recomendaciones. En el **Capítulo I** se identifican y analizan las causas que explican la desactualización del manual de contratación en el periodo 2023–2024. En el **Capítulo II** se estudian los efectos que dicha desactualización genera sobre los procesos de contratación directa, desde las dimensiones jurídica, administrativa, fiscal y de legitimidad institucional. Finalmente, en el **Capítulo III** se formulan recomendaciones para la actualización y mejora del manual de contratación, considerando las particularidades del municipio y las exigencias del ordenamiento jurídico.

De esta manera, el documento busca no solo describir una situación problemática, sino también aportar elementos de análisis y propuestas concretas que contribuyan al fortalecimiento de la gestión contractual de Tópaga, en coherencia con los principios de la función administrativa consagrados en la Constitución Política.

1. Tema de Investigación

1.1 Tema

Desactualización del manual de contratación – Contratación directa – Administración pública municipal.

1.2 Título

Análisis de los efectos de la desactualización del manual de contratación frente a la modalidad de contratación directa en el municipio de tópaga en el periodo 2023-2024

1.3 Palabras Clave

Contratación Estatal, manual de contratación, contratación directa, desactualización normativa, Tópaga, gestión pública, 2023–2024.

2. Descripción y Formulación del Problema

2.1 Planteamiento del Problema

El manual de contratación del municipio de Tópaga fue adoptado mediante el Decreto Municipal No. 015 de 2019, en un momento en el que la entidad buscaba ordenar y estandarizar sus procesos contractuales. El documento se elaboró tomando como referencia el marco jurídico vigente en ese momento, en particular la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007, la Ley 1474 de 2011 y el Decreto 1082 de 2015. Sin embargo, el manual no incluyó previsiones claras sobre mecanismos, periodicidad ni responsables de su actualización, lo que dejó abierta la posibilidad de que con el tiempo se produjera un desfase entre la regulación interna y la normativa nacional.

Entre 2019 y 2022 se consolidaron diversas reformas normativas y lineamientos técnicos que incidieron directamente en la contratación pública, destacándose la expedición de la Ley 2195 de 2022, orientada a fortalecer la transparencia, la integridad y la lucha contra la corrupción en la administración pública. Esta norma introdujo ajustes en los montos de las modalidades de selección, reforzó la exigencia de motivación en la contratación directa e impulsó el uso de herramientas tecnológicas y de control en la gestión contractual. Paralelamente, Colombia Compra Eficiente y los organismos de control emitieron guías, circulares y pronunciamientos que redefinieron buenas prácticas en contratación.

Para el periodo 2023–2024, el manual de contratación de Tópaga continuaba, en lo esencial, tal como fue adoptado en 2019. Ello implicaba que no se encontraban incorporados de manera explícita los ajustes de la Ley 2195 de 2022 ni otros desarrollos recientes. La entidad seguía apoyándose en procedimientos, formatos y flujos internos diseñados bajo un contexto normativo anterior, lo que generaba incertidumbre en la interpretación de las reglas y dificultaba la armonización de la práctica contractual con las exigencias actuales.

La situación resultaba particularmente crítica en relación con la modalidad de contratación directa. Por su carácter excepcional, dicha modalidad demanda especial rigor en la motivación de las causales, en la elaboración de los estudios previos, en el análisis de mercado, en la gestión de riesgos y en la publicidad de las actuaciones. En ausencia de un manual actualizado que delimite con claridad estos aspectos, se incrementan los riesgos de errores procedimentales, omisiones de

requisitos, interpretaciones divergentes entre dependencias y eventuales reproches de los órganos de control.

De manera concreta, en el periodo 2023–2024 podían identificarse, entre otros, los siguientes elementos problemáticos:

- Uso de formatos de estudios previos que no contemplaban de manera expresa el análisis de riesgos, el enfoque de integridad o la trazabilidad de la causal de contratación directa utilizada.
- Falta de claridad respecto de los montos actualizados para determinadas modalidades, lo que generaba dudas en la clasificación de los procesos.
- Procedimientos internos que no estaban completamente articulados con la operación en SECOP II, pese a la importancia creciente de esta plataforma para la publicidad y trazabilidad de la contratación.
- Ausencia de criterios específicos para la priorización de la competencia mediante invitaciones y análisis de mercado en procesos de contratación directa, lo que podía traducirse en una menor participación de oferentes.

En síntesis, la desactualización del manual de contratación no solo representaba un incumplimiento formal, sino que tenía implicaciones prácticas significativas sobre la gestión de la modalidad de contratación directa durante el periodo de análisis.

2.1.1 Preguntas de Investigación

- ¿Qué factores institucionales, normativos, técnicos y culturales han incidido en que el manual de contratación de Tópaga, adoptado en 2019, no haya sido actualizado de acuerdo con las reformas y lineamientos vigentes para el periodo 2023–2024?
- ¿Cuáles son los principales efectos jurídicos, administrativos, fiscales y de legitimidad institucional derivados de la aplicación de un manual de contratación desactualizado en los procesos de contratación directa del municipio durante 2023–2024?
- ¿Qué lineamientos y estrategias pueden proponerse para actualizar y mejorar el manual de contratación del municipio de Tópaga, de manera que responda a la normativa vigente, a las capacidades institucionales y a las exigencias de transparencia y participación ciudadana?

2.2 Formulación del Problema

A partir de la situación descrita, el problema de investigación se formula en los siguientes términos:

¿De qué manera la desactualización del manual de contratación del municipio de Tópaga afecta la legalidad, transparencia y eficiencia de la modalidad de contratación directa durante el periodo 2023–2024, y cuáles son las causas que han impedido su actualización oportuna?

Esta formulación permite centrar el análisis en la relación causal entre la desactualización del instrumento interno (manual de contratación) y los efectos que dicho desfase genera sobre la modalidad de contratación directa, así como indagar por los factores que explican la persistencia de dicha situación en el periodo señalado.

3. Objetivos

3.1 Objetivo General

Analizar los efectos de la desactualización del manual de contratación frente a la modalidad de contratación directa en el municipio de Tópaga durante el periodo 2023–2024, con el propósito de formular recomendaciones para su actualización y fortalecimiento.

3.2 Objetivos Específicos

- Identificar las causas de la desactualización del manual de contratación en el municipio de Tópaga en el periodo 2023–2024, considerando factores institucionales, normativos, técnicos y culturales.
- Evaluar los efectos que la desactualización del manual de contratación genera en los procesos de contratación directa del municipio durante 2023–2024, en términos de legalidad, transparencia, eficiencia y legitimidad. Diseñar los instrumentos para la recolección de información que permitan conocer el estado actual de percepción de seguridad y convivencia en el municipio de Duitama.
- Proponer recomendaciones para la actualización y mejora del manual de contratación, orientadas a fortalecer la legalidad, transparencia, eficiencia y control de la modalidad de contratación directa en Tópaga.

4. Justificación

La contratación pública no solo es un proceso administrativo para adquirir bienes y servicios; es, ante todo, un mecanismo mediante el cual la administración materializa los fines esenciales del Estado. Cada contrato suscrito por un municipio implica la destinación de recursos públicos que deben ser manejados con criterios de legalidad, eficiencia, transparencia y responsabilidad. En este sentido, la existencia y actualización de un manual de contratación adecuado se convierte en una condición necesaria para que la gestión contractual cumpla su función social.

La desactualización del manual de contratación de Tópaga en el periodo 2023–2024 genera una problemática con implicaciones de orden jurídico, administrativo y político. Desde la perspectiva jurídica, la aplicación de un instrumento que no incorpora las reformas normativas ni los lineamientos recientes expone a la entidad a posibles acciones de nulidad, sanciones disciplinarias a los servidores públicos y responsabilidad fiscal ante eventuales hallazgos de los órganos de control. La falta de alineación entre el manual y la normativa vigente puede interpretarse como una omisión en el deber de actualización de los instrumentos de gestión.

Desde el punto de vista administrativo, un manual desactualizado afecta la eficiencia de los procesos. La ausencia de procedimientos claros y acordes con la realidad actual genera demoras, reprocesos, interpretaciones divergentes y dificultades en la coordinación entre las distintas dependencias involucradas en la contratación. Esto se traduce en retrasos en la ejecución de proyectos y en el cumplimiento de las metas del plan de desarrollo municipal.

En términos de transparencia y legitimidad, la situación es igualmente preocupante. La ciudadanía y los proveedores esperan que los procesos de contratación se desarrollen con reglas claras, trazables y conocidas. Cuando el instrumento que regula internamente esos procesos está desfasado, se debilita la confianza en la administración y se abre espacio a cuestionamientos sobre la forma en que se toman las decisiones contractuales, en especial cuando se trata de la modalidad de contratación directa, que por su naturaleza excepcional requiere mayores niveles de motivación y publicidad.

En el plano académico, el estudio aporta al análisis de la gestión contractual en entidades territoriales de pequeña escala, un tema que suele recibir menos atención que los grandes procesos de contratación del nivel nacional. Comprender cómo se manifiestan las reformas legales en municipios con capacidades limitadas permite visibilizar retos específicos y diseñar estrategias adaptadas a su realidad. Además, la experiencia de Tópaga resulta ilustrativa para

otros municipios que puedan estar enfrentando situaciones similares de desactualización de su manual de contratación.

Finalmente, en el plano práctico, la monografía ofrece insumos concretos para que la administración municipal adopte decisiones informadas orientadas a la actualización del manual, al fortalecimiento de la capacidad técnica de sus servidores y a la consolidación de una cultura de integridad y transparencia en la contratación directa. De esta forma, la investigación no se limita a describir un problema, sino que busca contribuir a la transformación efectiva de la gestión contractual del municipio.

4.1 Estado del Arte

En la literatura reciente sobre contratación pública en Colombia, los manuales de contratación se reconocen como instrumentos centrales de la gestión contractual, en tanto permiten traducir el Estatuto General de Contratación y sus normas reglamentarias en procedimientos internos claros, responsables definidos y formatos estandarizados. Diversos autores coinciden en que el manual debe ser un documento dinámico, sujeto a revisión periódica, y no un simple requisito formal archivado una vez expedido.

Las investigaciones desarrolladas en universidades y entidades públicas han demostrado que, cuando los manuales se mantienen actualizados, contribuyen a mejorar la planeación contractual, la organización de las etapas del proceso y la seguridad jurídica de las decisiones administrativas. En contraste, cuando permanecen desfasados frente a reformas legales o lineamientos recientes, se generan vacíos y contradicciones que aumentan el riesgo de errores procedimentales, hallazgos de los órganos de control y uso inadecuado de modalidades como la contratación directa.

En cuanto a la contratación directa, el estado del arte muestra que esta modalidad, aunque legítima y necesaria en ciertos casos, concentra importantes riesgos de corrupción, sobrecostos y afectación a la competencia, especialmente en entidades territoriales. Estudios de caso en alcaldías municipales han evidenciado el uso frecuente de la contratación directa para atender necesidades cotidianas y la debilidad de los controles cuando no existen procedimientos internos claros, matrices de riesgo o criterios uniformes para motivar la causal y justificar los precios.

Sin embargo, la mayoría de los trabajos se ha enfocado en entidades del nivel nacional o en grandes ciudades, por lo que existe un vacío en el análisis de lo que ocurre en municipios pequeños, con plantas de personal limitadas y alta rotación de funcionarios. En estos contextos, la desactualización de los manuales de contratación tiende a pasar desapercibida y se asume la costumbre administrativa como criterio principal de actuación.

En este marco, la presente monografía aporta al estado del arte al examinar, de manera específica, cómo la desactualización del manual de contratación del municipio de Tópaga durante el periodo 2023–2024 incide en la modalidad de contratación directa. El trabajo articula el análisis normativo con la realidad institucional de un municipio de pequeña escala y propone recomendaciones concretas para actualizar el manual y fortalecer la legalidad, transparencia y eficiencia de la contratación directa a nivel local.

5. Marco Normativo o Legal

El marco normativo que orienta la contratación pública y, por tanto, la actualización de los manuales de contratación durante el periodo 2023–2024 comprende, entre otras, las siguientes disposiciones:

- **Constitución Política de 1991:**
Establece los principios de la función administrativa (art. 209) y los deberes del Estado en materia de moralidad, eficiencia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad.
- **Ley 80 de 1993:**
Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Define los principios de la contratación estatal, las etapas generales de los procesos y las obligaciones de las entidades y contratistas.
- **Ley 1150 de 2007:**
Introduce modificaciones orientadas a la selección objetiva de contratistas, redefine modalidades de selección (licitación, selección abreviada, concurso de méritos, contratación directa) y establece criterios de eficiencia y transparencia.
- **Ley 1474 de 2011 (Estatuto Anticorrupción):**
Fortalece los mecanismos de prevención, investigación y sanción de la corrupción, incluyendo disposiciones específicas sobre contratación pública.

- Ley 1882 de 2018:
Ajusta aspectos relacionados con la contratación de infraestructura y procedimientos de selección, incorporando elementos de planeación, evaluación y seguimiento.
- Ley 2195 de 2022:
Norma reciente que refuerza los mecanismos de transparencia, integridad y control en la administración pública, incluyendo ajustes a la contratación directa, actualización de montos, exigencia de análisis de riesgos y medidas para prevenir el conflicto de intereses.
- Decreto 1082 de 2015:
Decreto Único Reglamentario del sector de Planeación Nacional, que compila y reglamenta aspectos clave de la contratación estatal, incluyendo la planeación, estudios previos, modalidades de selección y uso de plataformas electrónicas.
- Decreto Municipal No. 015 de 2019 (Tópaga):
Mediante el cual se adopta el manual de contratación del municipio de Tópaga, instrumento que permanece vigente durante el periodo 2023–2024 sin modificaciones estructurales.

A estas normas se suman lineamientos de Colombia Compra Eficiente, circulares de la Contraloría General de la República y de la Procuraduría General de la Nación, así como pronunciamientos jurisprudenciales del Consejo de Estado que precisan el alcance de los principios de transparencia, selección objetiva, planeación y responsabilidad en contratación.

6. Marco Referencial

6.1 Marco Teórico

El análisis de la desactualización del manual de contratación y sus efectos en la modalidad de contratación directa se sustenta en diversos enfoques teóricos de la administración pública y de la gestión contractual:

1. Teoría de la burocracia racional-legal (Max Weber).
Weber plantea que las organizaciones públicas deben estructurarse a partir de normas claras, competencias definidas, jerarquías establecidas y procedimientos estandarizados. Desde esta perspectiva, el manual de contratación es una manifestación concreta de la racionalidad legal en la administración, al ofrecer reglas previsibles que limitan la discrecionalidad y orientan el comportamiento de los funcionarios.

2. Administración científica (Frederick Taylor).
La administración científica enfatiza la importancia de la estandarización de métodos de trabajo para optimizar tiempos, reducir errores y mejorar la productividad. Aplicado a la gestión contractual, este enfoque apoya la necesidad de contar con procedimientos definidos, formatos unificados y etapas de verificación y control que eviten la improvisación y los reprocesos.
3. Nueva Gestión Pública (New Public Management).
Los enfoques de nueva gestión pública proponen la adopción de prácticas propias del sector privado, como la gestión por resultados, la eficiencia, la evaluación del desempeño y la competencia entre proveedores. En contratación pública, estos enfoques han inspirado mecanismos de selección objetiva, transparencia y control, que se reflejan en normas como la Ley 1150 de 2007 y en el diseño de plataformas como SECOP II.
4. Teoría de la elección pública y transparencia.
Esta perspectiva considera que los agentes públicos pueden tener incentivos para actuar en función de intereses particulares. Por ello, aboga por sistemas de reglas, controles y mecanismos de publicidad que reduzcan las oportunidades de corrupción. La contratación directa, por su naturaleza excepcional y discrecional, requiere en consecuencia manuales robustos y actualizados que mitiguen los riesgos de decisiones opacas o arbitrarias.
5. Gestión de la calidad y mejora continua.
Los modelos de gestión de calidad total (TQM) y de mejora continua (ciclo PHVA: planear–hacer–verificar–actuar) aportan la idea de que los procesos deben ser revisados periódicamente para identificar fallas, actualizar procedimientos y ajustar los instrumentos de gestión. La ausencia de actualización del manual de contratación de Tópaga evidencia la ruptura de este ciclo de mejora continua.

En conjunto, estos enfoques permiten comprender el manual de contratación como un mecanismo de racionalización de la gestión contractual que requiere revisión permanente, especialmente en contextos normativos dinámicos como el de la contratación pública en Colombia.

6.2 Marco Conceptual

Para el desarrollo de la investigación se adoptan las siguientes definiciones operativas:

- **Manual de contratación:** Documento interno mediante el cual una entidad pública establece los principios, procedimientos, etapas, responsables, formatos y mecanismos de control que orientan la gestión contractual. Su función es traducir la normativa general en reglas específicas aplicables a la realidad institucional de la entidad.
- **Contratación directa:** Modalidad de selección de contratistas que, de acuerdo con la Ley 1150 de 2007 y sus normas reglamentarias, se aplica de manera excepcional en casos taxativamente definidos (urgencia manifiesta, contratación de bienes y servicios con entidades públicas, prestación de servicios profesionales, entre otros). Exige especial cuidado en la motivación de la causal, los estudios previos, el análisis de mercado y la publicidad de las actuaciones.
- **Desactualización normativa:** Situación en la cual un instrumento interno (como el manual de contratación) no incorpora de manera oportuna reformas legales, reglamentarias o lineamientos técnicos que resultan relevantes para su contenido, generando un desfase entre lo que establece el instrumento y lo exigido por el ordenamiento vigente.
- **Gestión contractual municipal:** Conjunto de actividades, decisiones y procedimientos mediante los cuales una entidad territorial planifica, adelanta, adjudica, celebra, ejecuta y liquida contratos estatales, garantizando el cumplimiento de los fines públicos y de los principios de la función administrativa.
- **Transparencia en la contratación:** Condición según la cual la información, decisiones y actuaciones relacionadas con los procesos contractuales son accesibles y comprensibles para la ciudadanía, los proveedores y los órganos de control, favoreciendo la rendición de cuentas y la vigilancia social.

7. Metodología

7.1 Tipo y enfoque de estudio

La investigación se enmarca en un estudio de tipo explicativo, dado que busca identificar relaciones de causa–efecto entre la desactualización del manual de contratación y los efectos que

esta genera sobre la modalidad de contratación directa en el municipio de Tópaga durante 2023–2024.

El enfoque adoptado es cualitativo, en la medida en que se privilegia el análisis interpretativo de documentos, normas, lineamientos y prácticas institucionales, más que la medición estadística de variables. El interés central radica en comprender la lógica interna de la gestión contractual municipal, los significados atribuidos a los procedimientos y la coherencia (o incoherencia) entre la normativa vigente y el manual de contratación.

7.2 Método

Se emplea el método analítico-documental, que consiste en la revisión, clasificación y análisis de información proveniente de fuentes primarias y secundarias, tales como:

- Normas legales y reglamentarias en materia de contratación estatal.
- El manual de contratación del municipio de Tópaga adoptado en 2019.
- Documentación institucional relacionada con procesos de contratación directa durante 2023–2024.
- Lineamientos técnicos y guías de Colombia Compra Eficiente.
- Pronunciamientos de los órganos de control y jurisprudencia relevante.

Este método permite establecer comparaciones entre el contenido del manual y las exigencias normativas, identificar vacíos, inconsistencias y buenas prácticas, y derivar conclusiones sobre las causas y efectos de la desactualización.

7.3 Técnicas e instrumentos

Las principales técnicas utilizadas son:

- Revisión bibliográfica y normativa:
Para construir el marco teórico, conceptual y normativo, se consultan textos especializados en contratación estatal, documentos académicos y la normativa vigente.
- Análisis de contenido:
Aplicado al manual de contratación y a la documentación institucional, con el fin de

identificar categorías como procedimientos, responsables, etapas, mecanismos de control y su correspondencia con la normativa vigente.

- **Matriz comparativa:**

Se elabora una matriz en la que se contrasta el contenido del manual con los requerimientos de la Ley 2195 de 2022 y otros lineamientos vigentes, lo que permite visualizar las áreas desactualizadas y las necesidades de ajuste.

7.4 Población y unidades de análisis

La población de estudio corresponde a la gestión contractual del municipio de Tópaga en el periodo 2023–2024, con énfasis en la modalidad de contratación directa. Para efectos del análisis, se consideran como unidades de estudio:

- El manual de contratación adoptado en 2019.
- Los procedimientos internos documentados para la contratación directa.
- Los procesos de contratación directa adelantados durante 2023–2024, en la medida en que se cuente con registros documentales.

7.5 Alcances y limitaciones

El estudio se centra en el análisis documental y no incluye trabajo de campo con entrevistas a funcionarios o proveedores, lo que constituye una limitación en términos de la comprensión de percepciones y experiencias. No obstante, la revisión de documentos y normas permite establecer conclusiones sólidas sobre la estructura del manual, sus vacíos y los efectos potenciales de su desactualización.

Asimismo, se reconoce que la información disponible sobre algunos procesos puede ser parcial, especialmente si no todas las actuaciones han sido cargadas oportunamente en las plataformas electrónicas o si existen deficiencias en el archivo físico. Pese a ello, se consideran suficientes los insumos documentales para cumplir con los objetivos del estudio.

8. Capítulo I: identificación de las causas de la desactualización del manual de contratación (2023–2024)

8.1 Caracterización del manual de contratación adoptado en 2019

El Decreto Municipal No. 015 de 2019 mediante el cual se adoptó el manual de contratación de Tópaga respondió a una necesidad histórica: organizar la actividad contractual de la entidad mediante un documento unificado que recogiera las etapas, requisitos, procedimientos internos y responsables. El manual se elaboró con base en la normativa vigente en ese momento e incluyó, entre otros aspectos:

- La descripción de las etapas generales de los procesos de contratación (planeación, selección, ejecución, liquidación).
- La definición de los roles de las distintas dependencias involucradas (oficina jurídica, secretarías, supervisores, ordenador del gasto).
- La identificación de las modalidades de selección contempladas en la Ley 1150 de 2007.
- La inclusión de algunos formatos básicos de estudios previos, actas y documentos contractuales.

No obstante, desde su origen el manual presentaba dos debilidades importantes que incidieron en su posterior desactualización:

1. Falta de cláusula de revisión periódica:

El documento no establecía de manera explícita una periodicidad obligatoria para su revisión (por ejemplo, al inicio de cada periodo de gobierno o cada vez que se expedieran reformas normativas de alto impacto).

2. Ambigüedad en la asignación de responsabilidades:

Aunque se mencionaban dependencias y roles, no quedaba plenamente definido quién sería el responsable de liderar los procesos de actualización y de coordinar la articulación del manual con los cambios normativos y tecnológicos.

Estas debilidades se convirtieron, con el paso del tiempo, en factores que facilitaron la permanencia del manual sin modificaciones sustanciales durante el periodo 2019–2024.

8.2 Evolución normativa 2019–2024 y su impacto en el manual

Entre 2019 y 2024, el entorno normativo de la contratación pública experimentó cambios relevantes, especialmente en materia de integridad, transparencia y uso de medios electrónicos. La expedición de la Ley 2195 de 2022 se constituyó en un hito, al introducir ajustes que debían reflejarse en los manuales de contratación de las entidades, entre ellos:

- Actualización de montos para la aplicación de ciertas modalidades de selección.

- Exigencia de fortalecer los mecanismos de identificación y gestión de riesgos de corrupción.
- Reforzamiento de las obligaciones de publicidad y trazabilidad de los procesos, incluida la contratación directa.
- Medidas específicas para prevenir el conflicto de intereses y regular la interacción con contratistas.

Al no incorporar estos cambios, el manual de Tópaga quedó desfasado en aspectos clave como:

- Referencias a montos que ya no coincidían con los vigentes.
- Ausencia de procedimientos para la gestión de riesgos en contratación directa.
- Falta de lineamientos internos sobre integridad, conflictos de interés y transparencia reforzada.

Esta brecha normativa contribuyó a que, durante 2023–2024, los funcionarios tuvieran que acudir directamente a las normas superiores o a lineamientos externos, sin contar con un instrumento interno actualizado que orientara de forma sistemática su actuación.

8.3 Factores institucionales y de capacidad administrativa

Otro conjunto de causas se refiere a las **limitaciones institucionales** del municipio de Tópaga. Entre ellas se destacan:

- Planta de personal reducida:
En municipios pequeños, un mismo funcionario suele asumir múltiples funciones (presupuesto, planeación, contratación, archivo, entre otras), lo que limita el tiempo disponible para procesos de revisión y actualización de instrumentos.
- Falta de una dependencia especializada en contratación:
La ausencia de una oficina robusta dedicada a la gestión contractual dificulta la institucionalización de procesos de evaluación y mejora continua de herramientas como el manual.
- Limitaciones presupuestales:
La contratación de consultorías o acompañamientos externos para actualizar el manual puede resultar onerosa para el municipio, lo que lleva a postergar esta tarea frente a otras prioridades más visibles para la comunidad.

- Alta rotación de personal y cambios de administración:

Con cada cambio de gobierno, se modifican los equipos de trabajo y las prioridades institucionales. Los procesos de modernización que requieren continuidad, como la actualización del manual, tienden a quedar incompletos.

Estas condiciones estructurales generan un ambiente poco propicio para la actualización de instrumentos técnicos, que suelen percibirse como actividades de “segundo orden” frente a las urgencias del día a día administrativo.

8.4 Factores técnicos: seguimiento normativo y articulación con entidades de apoyo

A las limitaciones institucionales se suman causas de carácter técnico, como:

- Ausencia de un sistema formal de seguimiento normativo:

El municipio no cuenta con un procedimiento establecido para monitorear de manera sistemática las reformas legales y reglamentarias en contratación pública, ni para traducirlas en ajustes concretos del manual.

- Baja articulación con entidades de apoyo:

Si bien entidades como Colombia Compra Eficiente y la ESAP ofrecen herramientas, cursos y guías para actualizar manuales, el aprovechamiento de estos recursos puede ser limitado cuando no existe una estrategia institucional clara.

- Débil cultura documental:

La actualización de instrumentos exige un manejo adecuado de la documentación y una capacidad de sistematizar experiencias y recomendaciones de los órganos de control. Cuando la cultura documental es débil, resulta más difícil transformar las lecciones aprendidas en ajustes normativos internos.

8.5 Factores culturales y organizacionales

La desactualización del manual también está ligada a factores relacionados con la cultura organizacional:

- **Prevalencia de la costumbre sobre el procedimiento escrito:**

En algunos casos, los funcionarios se basan más en “cómo siempre se ha hecho” que en lo previsto en los documentos formales, lo que reduce la presión interna por mantener actualizado el manual.

- **Resistencia al cambio:**

La actualización del manual implica modificar formas de trabajo, asumir nuevas

responsabilidades y aprender procedimientos diferentes. Esto puede generar resistencia, especialmente cuando los servidores perciben las reformas como una carga adicional.

- Percepción del manual como requisito formal:

Cuando el manual es visto únicamente como un documento exigido por los órganos de control y no como una herramienta útil para la gestión, su actualización pierde prioridad.

8.6 Ausencia de un esquema de mejora continua y evaluación del manual

Un elemento transversal es la falta de un **esquema de mejora continua** aplicado al manual de contratación. En el periodo 2019–2024 no se evidencia la aplicación sistemática de ciclos de evaluación y ajuste (planear–hacer–verificar–actuar) que permitan:

- Revisar periódicamente la pertinencia de los procedimientos.
- Incorporar las recomendaciones de auditorías y hallazgos de control.
- Ajustar formatos, flujos y responsabilidades a partir de la experiencia acumulada.

La ausencia de este esquema refuerza la inercia institucional y contribuye a que un instrumento expedido en 2019 continúe vigente en 2023–2024 sin modificaciones de fondo.

8.7 Síntesis del capítulo I

En síntesis, la desactualización del manual de contratación del municipio de Tópaga durante el periodo 2023–2024 no es el resultado de un hecho aislado, sino de la convergencia de múltiples factores:

- Un manual que desde su origen carecía de cláusulas claras de revisión periódica y de asignación de responsabilidades para su actualización.
- Un entorno normativo dinámico, especialmente tras la expedición de la Ley 2195 de 2022, cuyos cambios no se incorporaron integralmente.
- Limitaciones institucionales y de capacidad administrativa propias de un municipio de pequeña escala.
- Debilidades técnicas en el seguimiento normativo y en la articulación con entidades de apoyo.
- Una cultura organizacional que privilegia la costumbre sobre la actualización formal de los instrumentos.

Estos elementos sientan las bases para comprender los efectos que la desactualización del manual tiene sobre la modalidad de contratación directa, tema que se desarrolla en el capítulo siguiente.

9. Capítulo II: efectos de la desactualización en los procesos de contratación directa (2023–2024)

9.1 Naturaleza de la contratación directa y su uso en Tópaga

La contratación directa es una modalidad de selección excepcional, prevista en la Ley 1150 de 2007 y desarrollada por el Decreto 1082 de 2015, que solo puede utilizarse cuando se configuran ciertas causales taxativas (urgencia manifiesta, contratación de servicios profesionales, contratación interadministrativa, entre otras). Su carácter excepcional exige:

- Motivación clara y suficiente de la causal escogida.
- Estudios previos que justifiquen técnica, jurídica y financieramente la contratación.
- Un adecuado análisis de mercado que permita verificar la razonabilidad de los precios.
- Procedimientos de publicidad y trazabilidad reforzados, dada la menor competencia inherente a la modalidad.

En municipios como Tópaga, la contratación directa se usa con frecuencia para:

- La vinculación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión.
- La compra de bienes y servicios de menor cuantía para el funcionamiento de la administración.
- Algunos contratos de mantenimiento y pequeñas reparaciones donde se considera que la licitación podría ser desproporcionada.

En este contexto, un manual desactualizado no solo genera confusión sobre las reglas, sino que puede propiciar prácticas que se apartan de las exigencias legales y de los estándares de transparencia contemporáneos.

9.2. Efectos jurídicos

Los efectos jurídicos se relacionan con los riesgos de nulidad de los actos administrativos y de los contratos, así como con eventuales responsabilidades disciplinarias y fiscales para los servidores públicos.

9.2.1 Riesgo de nulidad de actos y contratos

Cuando el manual de contratación no incorpora normas recientes (como la Ley 2195 de 2022) o lineamientos vigentes, es posible que los procedimientos internos:

- No prevean la motivación reforzada del uso de la contratación directa.
- Omisionen requisitos exigidos por la ley, como el análisis de riesgos o la verificación de inhabilidades e incompatibilidades.
- Utilicen montos o topes desactualizados, clasificando un proceso como de contratación directa cuando ya debería adelantarse mediante otra modalidad.

En tales casos, los actos administrativos que soportan la modalidad de selección y los contratos resultantes pueden ser objeto de demandas de nulidad o de cuestionamientos por parte de los organismos de control, lo que genera inestabilidad jurídica y puede afectar la continuidad de la prestación de servicios.

9.2.2 Responsabilidad disciplinaria de los servidores públicos

Los servidores que adelantan procesos contractuales guiados por un manual desactualizado quedan expuestos a observaciones disciplinarias por:

Omisión de deberes funcionales, si se considera que debían conocer y aplicar la normativa vigente, más allá de lo establecido en el manual.

Desconocimiento de principios de la contratación, como la selección objetiva, la transparencia o la planeación, cuando se evidencian deficiencias en estudios previos, soportes o publicidad.

La Procuraduría y las personerías municipales pueden abrir investigaciones disciplinarias cuando detectan que los procedimientos internos no son acordes con el marco legal vigente, independientemente de que el manual no se haya ajustado oportunamente.

9.2.3 Riesgo de responsabilidad fiscal

La Contraloría puede encontrar hallazgos con incidencia fiscal si la desactualización del manual conduce a:

Pagos por bienes o servicios contratados mediante contratación directa sin que se demuestre adecuadamente la razonabilidad del precio o la pertinencia de la modalidad.

Celulares sobrecostos o deficiencias en la ejecución del contrato, atribuibles a fallas en la planeación y supervisión.

En estos escenarios, la administración no solo enfrenta un cuestionamiento jurídico, sino la posibilidad de que se determinen presuntos detrimentos patrimoniales a cargo de funcionarios o exfuncionarios.

9.3 Efectos administrativos

Desde la dimensión administrativa, la desactualización del manual impacta directamente la eficiencia y consistencia de los procesos de contratación directa.

9.3.1 Incremento de la incertidumbre procedimental

Cuando el manual no ofrece procedimientos claros y actualizados, cada dependencia puede interpretar de manera distinta:

- El alcance de los estudios previos.
- Los requisitos documentales.
- Los pasos a seguir para la publicación en SECOP II.
- Los criterios para seleccionar al contratista en la contratación directa.

Esta falta de estandarización genera incertidumbre y abre la puerta a que se adopten decisiones dispares ante situaciones similares, dificultando la trazabilidad y el control interno.

9.3.2 Retrasos y reprocesos

La ausencia de lineamientos actualizados se traduce en:

- Retrasos en los procesos, cuando los expedientes deben devolverse para completar documentos no previstos en el manual (por ejemplo, matrices de riesgos, soportes adicionales de experiencia, declaraciones de conflicto de interés).
- Reprocesos que aumentan la carga de trabajo de las oficinas jurídicas y de contratación, y que pueden atrasar la ejecución de proyectos o la prestación de servicios esenciales.

En términos prácticos, esto puede significar que recursos presupuestados para un año específico queden comprometidos tardíamente o se trasladen para vigencias futuras, afectando la ejecución del plan de desarrollo municipal.

9.3.3 Debilitamiento del control interno

El manual de contratación es una herramienta clave para el sistema de control interno. Cuando está desactualizado, los procesos de verificación se vuelven menos efectivos porque los formatos, listas de chequeo y procedimientos no reflejan las exigencias normativas actuales.

En consecuencia:

- Los controles previos (antes de la suscripción del contrato) pueden no detectar ciertas omisiones.
- Los controles posteriores (auditorías internas) tienen dificultad para evaluar la conformidad de los procesos, pues carecen de un patrón actualizado de referencia.

9.4 Efectos en la transparencia y la rendición de cuentas

La contratación directa ya supone un reto de transparencia debido a la menor competencia que ofrece respecto a modalidades como la licitación pública. Un manual desactualizado agrava estos riesgos.

9.4.1 Publicidad incompleta o tardía en SECOP II

Si el manual no incorpora de manera clara la obligación de publicar todos los hitos de la contratación directa en SECOP II (estudios previos, acto que motiva la causal, minuta del contrato, informes de supervisión, actas de liquidación, etc.), se corre el riesgo de:

- Publicar solo el contrato, pero no los estudios previos ni la motivación de la causal.
- Subir información con retrasos, dificultando el seguimiento ciudadano y de los órganos de control.

Esto reduce la transparencia activa del municipio y dificulta la rendición de cuentas frente a la ciudadanía y los proveedores.

9.4.2 Acceso limitado a la información por parte de la ciudadanía

Cuando la información contractual no se publica de manera completa y oportuna, la ciudadanía, las veedurías y los medios de comunicación tienen dificultades para ejercer control social sobre la gestión contractual. Esto se traduce en:

- Desconocimiento sobre quiénes son los contratistas del municipio, por qué se seleccionaron y en qué condiciones.
- Menor capacidad para identificar posibles conflictos de interés, concentración de contratos o prácticas que puedan indicar riesgos de corrupción.

En el mediano plazo, esta opacidad afecta la confianza ciudadana en la administración municipal.

9.5 Efectos fiscales y de eficiencia del gasto

La desactualización del manual también tiene repercusiones fiscales:

- Un manual que no incorpora criterios recientes de eficiencia y análisis de mercado puede conducir a pagos por encima de los precios de referencia, especialmente en contratos de contratación directa donde la competencia es limitada.
- La falta de una adecuada planeación y de matrices de riesgo puede ocasionar modificaciones contractuales frecuentes, ampliaciones de plazo o adiciones presupuestales que encarecen la ejecución, afectando el equilibrio financiero del municipio.

- En casos extremos, puede conducir a que determinados proyectos no se ejecuten oportunamente, generando subejecución presupuestal y pérdida de oportunidades de inversión para la comunidad.

Todo lo anterior impacta la posibilidad del municipio de utilizar de manera eficiente los recursos, lo que es especialmente crítico en entidades con capacidad fiscal limitada como Tópaga.

9.6 Efectos institucionales y de gobernabilidad

Finalmente, los efectos institucionales y de gobernabilidad se evidencian en:

- El debilitamiento de la imagen de la administración municipal, cuando se percibe que los procesos contractuales no están plenamente alineados con las exigencias de transparencia y legalidad.
- La relación con los proveedores, que puede verse afectada si perciben falta de reglas claras, demoras o cambios constantes de criterio.
- La confianza de los órganos de control en la capacidad del municipio para gestionar de manera responsable la contratación directa.

La persistencia de un manual desactualizado contribuye a consolidar una cultura organizacional en la que la improvisación y las soluciones ad hoc reemplazan a la planeación y a la estandarización de procedimientos.

9.7 Síntesis del capítulo II

La desactualización del manual de contratación de Tópaga en el periodo 2023–2024 tiene efectos significativos sobre la modalidad de contratación directa. Genera riesgos jurídicos (nulidad de actos y contratos, responsabilidad disciplinaria y fiscal), debilita la eficiencia administrativa (retrasos, reprocesos, incertidumbre), afecta la transparencia y la rendición de cuentas (publicidad incompleta, menor control social), y repercute negativamente en la eficiencia del gasto y en la legitimidad institucional.

Estos efectos muestran la necesidad urgente de actualizar el manual, no solo como un requisito formal, sino como una condición indispensable para garantizar que la contratación directa contribuya a los fines esenciales del Estado y fortalezca la confianza ciudadana en la administración municipal. En el siguiente capítulo se formulan recomendaciones concretas orientadas a lograr este propósito.

10. Capítulo III: recomendaciones para la actualización y mejora del manual de contratación (2023–2024)

En este capítulo se presentan recomendaciones dirigidas a que el municipio de Tópaga pueda actualizar y fortalecer su manual de contratación, con énfasis en la modalidad de contratación directa. Se propone un conjunto de acciones que consideran la realidad institucional del municipio, la normativa vigente para el periodo 2023–2024 y la necesidad de mejorar la transparencia, la eficiencia y la integridad en la gestión contractual.

10.1 Proceso formal de actualización del manual

La primera recomendación es que la Alcaldía adopte un proceso formal de revisión y actualización del manual, estructurado en fases y con responsables claramente definidos.

10.1.1 Creación de un comité o mesa de trabajo de contratación

Se sugiere conformar un Comité de Contratación o Mesa Técnica integrado por:

- El(la) Secretario(a) de Gobierno o quien haga sus veces.
- El(la) Jefe de la Oficina Jurídica o asesor jurídico.
- Un delegado de la Secretaría de Planeación.
- Un delegado de la Secretaría de Hacienda.
- El responsable de SECOP II y archivo de contratación.

Este comité tendría la función de:

- Coordinar la revisión del manual.
- Recopilar las observaciones de las distintas dependencias.
- Articular la actualización del documento con el plan de desarrollo y con los planes anticorrupción y de atención al ciudadano.

10.1.2 Fases del proceso de actualización

El proceso puede dividirse en cuatro fases:

1. Diagnóstico: revisión del manual vigente, identificación de vacíos frente a la normativa actual y recogida de recomendaciones de auditorías y órganos de control.
2. Diseño: redacción de la propuesta de manual actualizado, incluyendo estructura, procedimientos y formatos.
3. Validación: socialización interna con las dependencias, recepción de comentarios y ajuste del documento.
4. Aprobación y divulgación: expedición del nuevo decreto de adopción, publicación y socialización a todos los funcionarios.

10.2 Estructura sugerida del manual actualizado

Se recomienda que el manual actualizado tenga una estructura clara y ordenada, que incluya como mínimo:

1. Disposiciones generales: objeto, alcance, principios y marco normativo.
2. Planeación contractual: procedimientos, responsables, análisis de necesidades, estudios previos, matriz de riesgos, programación en el Plan Anual de Adquisiciones.
3. Modalidades de selección: descripción y procedimientos específicos para licitación, selección abreviada, concurso de méritos y contratación directa, actualizados con las normas vigentes.
4. Contratación directa: capítulo especial con el detalle de causales, requisitos, documentos, flujogramas, listas de chequeo y ejemplos de aplicación.
5. Ejecución contractual: supervisión, interventoría, manejo de modificaciones, adiciones, suspensiones y prórrogas.
6. Liquidación de contratos: procedimientos, plazos y formatos.
7. Uso de SECOP II y gobierno digital: lineamientos para la publicación de información y el manejo de la plataforma.
8. Control interno y mejora continua: indicadores, mecanismos de evaluación y procesos de revisión periódica del manual.

9. Anexos: formatos, modelos de estudios previos, matrices de riesgo, listas de chequeo y otros documentos tipo.

Contar con una estructura definida facilitará el uso del manual y permitirá que los funcionarios identifiquen rápidamente la normativa y los procedimientos aplicables a cada caso.

10.3 Incorporación de la normativa vigente y lineamientos recientes

Es fundamental que el manual actualizado incorpore de manera explícita:

- Los ajustes derivados de la Ley 2195 de 2022, en materia de transparencia, integridad y lucha contra la corrupción.
- Las disposiciones del Decreto 1082 de 2015 relacionadas con la planeación contractual, estudios previos y modalidades de selección.
- Los documentos tipo y lineamientos de Colombia Compra Eficiente, en lo que sean aplicables a la realidad del municipio.
- Los principales criterios derivados de la jurisprudencia del Consejo de Estado, especialmente en temas de nulidad de contratos, selección objetiva y responsabilidad de los servidores públicos.

La incorporación de estos elementos debe hacerse en lenguaje claro y operativo, de modo que el manual sea comprensible y útil para los funcionarios que lo aplican diariamente.

10.4 Fortalecimiento de la planeación y de la contratación directa

La planeación contractual debe ser uno de los ejes centrales del manual actualizado.

10.4.1 Estudios previos robustos

Se deben diseñar formatos de estudios previos que incluyan, como mínimo:

- Justificación de la necesidad a atender.
- Marco normativo del proceso.
- Análisis del mercado (cotizaciones, estudios de precios, referencias).
- Análisis de riesgos (incluidos los riesgos de corrupción).

- Soporte de la modalidad de selección y de la causal de contratación directa.
- Estimación de costos y disponibilidad presupuestal.

10.4.2 Listas de chequeo específicas para contratación directa

El manual debe incorporar **checklists** para la contratación directa, que orienten a los funcionarios sobre:

- Documentos mínimos que deben conformar el expediente.
- Etapas y plazos a cumplir.
- Publicidad requerida en SECOP II.
- Verificación de inhabilidades e incompatibilidades.

Esto contribuirá a reducir errores, homogeneizar procedimientos y mejorar la calidad de los expedientes contractuales.

10.5. Integración con SECOP II y herramientas digitales

El manual actualizado debe asumir el uso de **SECOP II** como un eje transversal de la gestión contractual:

- Definiendo con claridad qué información debe publicarse en cada etapa del proceso.
- Estableciendo responsables y tiempos para la publicación.
- Incorporando instrucciones básicas para el manejo de la plataforma.

Asimismo, se recomienda explorar el uso de otras herramientas digitales (como sistemas de radicación electrónica, firmas digitales y repositorios de documentos) que faciliten la trazabilidad y archivo de la contratación directa.

10.6 Fortalecimiento institucional y de capacidades

La actualización del manual debe complementarse con acciones de fortalecimiento institucional:

- Diseño e implementación de un plan de capacitación anual en contratación pública, con énfasis en contratación directa, dirigido a secretarios de despacho, asesores, supervisores y personal de apoyo.

- Establecimiento de alianzas con la ESAP, Colombia Compra Eficiente y la Función Pública para acceder a programas de formación, asistencia técnica y herramientas metodológicas.
- Generación de espacios internos de socialización y discusión de casos, donde se analicen experiencias, hallazgos de auditorías y buenas prácticas.

Estas acciones contribuirán a que el manual no sea un documento estático, sino un instrumento vivo al servicio de una cultura de integridad y eficiencia.

10.7 Estrategias de transparencia y participación ciudadana

Para fortalecer la legitimidad de la contratación directa, el manual puede incluir:

- Lineamientos para la publicación proactiva de información contractual en la página web del municipio, más allá de lo requerido en SECOP II.
- Mecanismos para informar a la comunidad sobre los contratos más relevantes, sus objetivos, montos y avances de ejecución.
- Orientaciones para el relacionamiento con veedurías ciudadanas, juntas de acción comunal y otros actores sociales interesados en el control de la gestión contractual.

Estas estrategias permiten al municipio avanzar hacia un modelo de gobierno abierto, en el que la contratación pública se concibe como un proceso transparente y sujeto a vigilancia social.

10.8 Seguimiento, evaluación y mejora continua del manual

Finalmente, es indispensable que el manual actualizado contemple un esquema de **mejora continua**, que incluya:

- Una **cláusula de revisión periódica** (por ejemplo, cada dos años o cada vez que se expidan reformas normativas relevantes).
- La definición de **indicadores de gestión** de la contratación (tiempos de tramitación, porcentaje de contratos publicados oportunamente en SECOP II, hallazgos de control, nivel de ejecución presupuestal, etc.).

- La obligación de revisar el manual a partir de los resultados de las auditorías, las recomendaciones de los órganos de control y las lecciones aprendidas en la ejecución de contratos.

De esta manera, el manual de contratación dejará de ser un documento estático para convertirse en un instrumento dinámico, ajustado periódicamente a la realidad institucional y normativa.

10.9 Síntesis del capítulo III

Las recomendaciones planteadas buscan que el municipio de Tópaga transite desde un manual de contratación desactualizado hacia un instrumento moderno, articulado con la normativa vigente y adaptado a sus capacidades institucionales. La creación de un comité de contratación, la definición de una estructura clara para el manual, la incorporación de la normativa actual, el fortalecimiento de la planeación, la integración con SECOP II, la capacitación permanente del personal y la implementación de mecanismos de transparencia y mejora continua son elementos clave para lograr este objetivo.

12. Conclusiones

1. La desactualización del manual de contratación en Tópaga es un problema estructural y no un hecho aislado.

Del análisis realizado se evidencia que el manual adoptado mediante el Decreto Municipal 015 de 2019 permaneció, durante el periodo 2023–2024, sin una revisión integral que incorporara las reformas normativas y los lineamientos recientes en materia de contratación pública. Esto no obedece únicamente a un descuido puntual, sino a la ausencia de una política institucional clara de actualización periódica de instrumentos de gestión.

2. Las causas de la desactualización combinan factores normativos, institucionales, técnicos y culturales.

Se identificó que el manual carece de cláusulas explícitas sobre su revisión periódica y no define con precisión quién debe liderar su actualización. A ello se suma la limitada capacidad administrativa del municipio, la alta rotación de funcionarios, la falta de un sistema formal de seguimiento normativo y una cultura organizacional que privilegia la costumbre y la experiencia individual por encima del cumplimiento estricto de procedimientos escritos.

3. La modalidad de contratación directa resulta especialmente afectada por este desfase. La contratación directa, por su carácter excepcional, requiere una regulación interna clara, actualizada y detallada. La ausencia de lineamientos modernos en el manual de Tópaga genera incertidumbre sobre el uso de las causales, el alcance de los estudios previos, el manejo de los riesgos y la publicidad de las actuaciones. Esto incrementa la discrecionalidad y dificulta la aplicación uniforme de criterios objetivos en la selección de contratistas.

4. Existen efectos jurídicos relevantes que incrementan el riesgo para la administración municipal y sus servidores.

El uso de procedimientos desfasados frente a la normativa vigente puede dar lugar a decisiones contractuales vulnerables a demandas de nulidad, hallazgos disciplinarios y posibles responsabilidades fiscales. La no incorporación de ajustes derivados de normas recientes, como la Ley 2195 de 2022, expone a los funcionarios a reproches por omisión de deberes funcionales y por desconocimiento de principios como la selección objetiva, la transparencia y la planeación.

13. Recomendaciones

1. Se recomienda que la administración municipal de Tópaga establezca, mediante acto administrativo, un procedimiento claro de revisión del manual de contratación, con una periodicidad definida (por ejemplo, cada dos años o al inicio de cada periodo de gobierno). Este proceso debe contemplar la revisión sistemática de las nuevas leyes, decretos, lineamientos de Colombia Compra Eficiente y recomendaciones de los órganos de control, de manera que el manual se mantenga alineado con la normativa vigente y no vuelva a acumular rezagos como en el periodo 2023–2024.

2. Es conveniente conformar un Comité de Contratación integrado por representantes de la Alcaldía, Oficina Jurídica, Planeación, Hacienda y el responsable de SECOP II, entre otros. Este comité debe liderar la actualización del manual, revisar los procedimientos internos, hacer seguimiento a los procesos de contratación directa y servir como instancia de apoyo para la toma de decisiones complejas. Formalizar su funcionamiento a través de resolución o decreto garantizará continuidad y claridad en las responsabilidades.

3. Rediseñar el manual con énfasis específico en la modalidad de contratación directa. El nuevo manual debe incluir un capítulo robusto dedicado exclusivamente a la contratación

directa, donde se desarrollen detalladamente: las causales permitidas, los requisitos documentales, la estructura de los estudios previos, la motivación de la causal, el análisis de mercado y la gestión de riesgos. Incluir flujogramas, listas de chequeo y formatos tipo ayudará a que los funcionarios sigan procedimientos homogéneos y reduzcan errores que puedan derivar en hallazgos disciplinarios o fiscales.

4. Integrar plenamente el uso de SECOP II y otras herramientas digitales al manual. El manual debe incorporar de manera explícita los pasos que se deben seguir en SECOP II para los procesos de contratación directa: registros de planeación, publicación de estudios previos, cargue del contrato, modificaciones, informes de supervisión y actas de liquidación. Además, se sugiere que el municipio avance en la digitalización de archivos contractuales y en el uso de firmas electrónicas o digitales, con el fin de mejorar la trazabilidad, reducir tiempos y facilitar la supervisión y el control interno.

BIBLIOGRAFÍA

- Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente. (s. f.). *Guías y herramientas para el uso del SECOP I y SECOP II*. Agencia Nacional de Contratación Pública – CCE. Recuperado de <https://www.colombiacompra.gov.co>
- Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente. (s. f.). *Lineamientos generales para la expedición de manuales de contratación*. Agencia Nacional de Contratación Pública – CCE.
- Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente. (2023). *Manual de contratación CCE-GCO-MA-01 (Versión 06, 30-11-2023)*. Agencia Nacional de Contratación Pública – CCE.
- Avella Rojas, K. J., & Romero Rubio, D. M. (2018). Análisis comparativo de la Ley 80 de 1993 y la Ley 1882 de 2018. *Nueva Época*, (50), 87–110.

- Camelo Ramírez, H. G. (2022). *Los manuales de contratación en la contratación pública* [Tesis de maestría, Universidad Externado de Colombia]. Repositorio Institucional Universidad Externado de Colombia.
- Congreso de la República de Colombia. (1993, 28 de octubre). *Ley 80 de 1993 por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública*. Diario Oficial, 41.094.
- Congreso de la República de Colombia. (2007, 16 de julio). *Ley 1150 de 2007 por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con recursos públicos*. Diario Oficial, 46.691.
- Congreso de la República de Colombia. (2011, 12 de julio). *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*. Diario Oficial, 48.128.
- Congreso de la República de Colombia. (2018, 15 de enero). *Ley 1882 de 2018 por la cual se adicionan, modifican y dictan disposiciones orientadas a fortalecer el régimen de contratación estatal y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial, 50.481.
- Congreso de la República de Colombia. (2022, 18 de enero). *Ley 2195 de 2022 por medio de la cual se adoptan medidas en materia de transparencia, prevención y lucha contra la corrupción*. Diario Oficial, 51.979.
- Constitución Política de Colombia [Const.]. (1991). *Constitución Política de Colombia de 1991*. Secretaría del Senado.

- Gobernación de Boyacá. (s. f.). *Manual de contratación del Departamento de Boyacá (Versión 3)*. Gobernación de Boyacá.
- Misión de Observación Electoral – MOE. (s. f.). *Contratación directa, ¿excepción o regla en Colombia?* Misión de Observación Electoral.
- Presidencia de la República de Colombia. (2015, 26 de mayo). *Decreto 1082 de 2015, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional*. Diario Oficial, 49.523.
- Universidad Militar Nueva Granada. (2023). *Riesgos del proceso de contratación directa en la Alcaldía del municipio de Ubaté* [Trabajo de grado]. Repositorio Institucional Universidad Militar Nueva Granada.
- Vargas-Cano, C., & Castrillón-Aguilar, M. (2024). La implementación de los Pliegos Tipo en la contratación estatal de obras de infraestructura vial: un estudio de sus beneficios. *Gestionar: Revista de Empresa y Gobierno*, 4(1), 23–40.