

**“LA SUPERVISIÓN DE LOS CONTRATOS ESTATALES CELEBRADOS  
POR LAS SUPERINTENDENCIAS Y UNIDADES ADMINISTRATIVAS  
ESPECIALES DE LA ADMINISTRACIÓN NACIONAL”**

Trabajo de investigación presentado como requisito para optar al título de  
Magister en Derecho Administrativo

Presentado por  
**SYLVIA ROCÍO RAMÍREZ RUEDA**  
XIII Promoción, grupo 2

Director  
Dr. MANUEL ALBERTO RESTREPO MEDINA

Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario  
Facultad de Jurisprudencia  
Maestría en Derecho Administrativo  
Bogotá, D.C., 2011

## CONTENIDO

<b>Introducción.....</b>	<b>5</b>
<b>1. Marco teórico.....</b>	<b>12</b>
<b>2. Reflexión crítica en torno a la supervisión del contrato estatal.....</b>	<b>47</b>
<b>3. Descripción y análisis de disposiciones sobre supervisión e interventoría de las superintendencias y unidades administrativas especiales.....</b>	<b>67</b>
<u>Superintendencias</u>	
1.Superintendencia de Industria y Comercio.....	67
2.Superintendencia de Notariado y Registro.....	74
3.Superintendencia de Puertos y Transporte.....	83
4.Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.....	90
5.Superintendencia de Sociedades.....	98
6.Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada.....	103
7.Superintendencia del Subsidio Familiar.....	109
8.Superintendencia Financiera de Colombia.....	121
9.Superintendencia Nacional de Salud.....	128

## Unidades Administrativas Especiales

10. Aeronáutica Civil.....	134
11. Agencia Nacional de Hidrocarburos.....	141
12. Biblioteca Nacional de Colombia.....	151
13. Comisión de Regulación de Agua Potable.....	161
14. Comisión de Regulación de Comunicaciones.....	171
15. Comisión de Regulación de Energía y Gas.....	179
16. Contaduría General de la Nación.....	188
17. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN.....	197
18. Dirección Nacional de Derechos de Autor.....	204
19. Dirección Nacional de Estupefacientes.....	209
20. Fondo Nacional de Vivienda.....	214
21. Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores.....	287
22. Junta Central de Contadores.....	234
23. Museo Nacional de Colombia.....	240
24. Unidad Administrativa Especial de los Parques Nacionales Naturales de Colombia.....	241
25. Unidad de Investigación y Análisis Financiero.....	246
26. Unidad de Planeación Minero Energética.....	251

<b>Conclusiones</b> .....	257
- Conclusiones sobre los manuales estudiados.....	257
- Reflexiones en torno a la conveniencia o no de unificar los procedimientos de supervisión de todas las entidades estatales.....	263
- Inquietudes surgidas con ocasión del desarrollo del trabajo de grado.....	270
- Conclusiones finales.....	274
<b>Bibliografía</b> .....	278

## **INTRODUCCIÓN**

El desarrollo de esta investigación hace parte del proyecto de la línea de investigación en tendencias y perspectivas del derecho administrativo sobre supervisión e interventoría de los contratos estatales. Los distintos trabajos que hacen parte de esta línea de investigación fueron agrupados por la tipología de las entidades en el nivel nacional; este proyecto, en particular, se ocupa de las superintendencias y unidades administrativas especiales.

### **Justificación del tema**

En la búsqueda de la satisfacción de las necesidades agrupadas bajo la concepción del “interés general”, el Estado celebra contratos con los particulares en aras de cumplir con sus fines esenciales de la mejor manera.

Llevar a cabo esos planes encaminados a desempeñar las labores que demandan las necesidades comunes es posible, fundamentalmente, gracias al presupuesto con que cuenta la Administración Pública, conformado por los aportes de todos los ciudadanos.

Por esa razón se consideró pertinente reparar, desde la academia, sobre la manera como se verifica el cumplimiento de los distintos objetos contractuales que en razón de su naturaleza pública, conciernen a todo el conglomerado social, partiendo de la inquietud que generan las brevísimas menciones del tema en el Estatuto de Contratación Pública, situación que sugirió en un primer momento la idea de que la ausencia normativa podría

estar comprometiendo el éxito del Estado en su función indispensable de seguimiento y control de sus contratos.

### **Objetivo general**

Conocer el alcance del artículo 14 de la Ley 80 de 1993 en la dinámica contractual de las entidades objeto de este análisis, concretamente en cuanto se refiere a la labor de supervisión durante el desarrollo y la liquidación de los contratos, con el fin de establecer si se hace necesario estandarizar, por vía de ley, en un *procedimiento único de supervisión*, todas las actividades de vigilancia a la gestión contractual o si conviene que cada entidad siga fijando sus mecanismos internos de control.

### **Objetivos específicos**

Las pretensiones específicas de esta investigación son:

- Determinar el marco teórico existente en relación con la supervisión y la interventoría de los contratos que celebran las superintendencias y unidades administrativas especiales.
- Establecer el método de aplicación del artículo 14 de la Ley 80 de 1993 a través del análisis de todos los manuales de supervisión e interventoría, comparando las estrategias empleadas por cada entidad.
- Analizar la hipótesis sobre la necesidad de unificar los procedimientos de vigilancia y control a través de una ley, o por el contrario descartar esa posibilidad.

- Estudiar las novedades legislativas en materia de supervisión e interventoría para determinar si constituyen un avance eficaz en la salvaguarda de los intereses del bien común, que justifican la contratación estatal.

### **Hipótesis**

La premisa a partir de la cual se emprendió la presente investigación, fue la siguiente:

*Dada la obligación (conveniente para todos) de verificar que el contrato estatal se desarrolle de manera idónea, es posible y se hace necesario que el legislador estandarice los métodos de control del mismo, a partir de la agrupación de los procedimientos que puedan ser considerados como de práctica universal para las entidades que deben observar el Estatuto de Contratación Administrativa.*

### **Metodología**

Para el desarrollo de esta investigación se estableció en la doctrina especializada el estado del arte del tema por desarrollar, luego de lo cual se hizo un trabajo de campo que consistió en la recopilación de todos los manuales de supervisión e interventoría (en los casos en que la entidad no contaba con este manual específico, se consultó el manual de contratación en el capítulo correspondiente a la supervisión). El propósito del trabajo de campo era tener acceso a la fuente primaria de la información a analizar.

El método a través del cual se adelantó la investigación fue inductivo. De acuerdo con este sistema, en la primera fase se observó cómo se realiza en la práctica la supervisión e interventoría de los contratos y se hizo un registro por cada entidad. Seguidamente se analizaron las prácticas observadas, definiendo las particularidades más sobresalientes de cada sistema de vigilancia.

Posteriormente se clasificaron las disposiciones analizadas de acuerdo a sus distintos rasgos característicos, relacionándolas bajo las categorías de “qué es la supervisión del contrato estatal”, “quién la ejerce”, “cómo se ejerce” y, en algunos casos, analizando la responsabilidad del supervisor o del interventor.

La información documental de fuente primaria, así depurada, dio lugar a la formulación de las primeras inquietudes y proposiciones sobre la supervisión y la interventoría de los contratos, las cuales fueron convalidadas, en algunos casos, y descartadas, en otros, luego del análisis de los últimos avances legislativos en la materia, específicamente los contenidos en la Ley 1474 de 2011, por la cual se adopta el nuevo Estatuto Anticorrupción.

Es de resaltar positivamente que, por la naturaleza de la investigación, el margen de la especulación teórica fue realmente mínimo, en la medida en que todo el análisis y sus posteriores conclusiones fueron el fruto del procesamiento de la información extraída de la fuente primaria. Así, las proposiciones y las conclusiones fueron contrastadas empíricamente no sólo con los manuales analizados, sino que también fueron cotejadas con los antecedentes jurisprudenciales sobre la materia y, finalmente, por intermedio

de la página web oficial Portal Único de Contratación,<sup>1</sup> se pudo conocer cuáles, en la práctica, el papel del supervisor del contrato en cada una de sus etapas.

### **Sinopsis del trabajo de grado**

El presente trabajo de grado consta de tres capítulos centrales a través de los cuales se desarrollan, en orden creciente de especificidad, las materias que permitieron el análisis integral de la supervisión de los contratos celebrados por las superintendencias y unidades administrativas especiales.

Así, tras hacer una sucinta exposición de la importancia y sobretodo de la necesidad estatal de contratar bienes y servicios con el sector privado, exaltando los recientes esfuerzos legislativos que significan un importante avance en comparación con el régimen anterior a la Ley 80 de 1993 en el cometido de suplir las carencias legislativas que daban cabida a la corrupción, a partir de la indefinición en los procedimientos, se analizaron los principios constitucionales de la contratación estatal, a la luz del significado del Estado social de derecho, forma adoptada por la República de Colombia con la Carta de 1991.

Resaltando los principios superiores de igualdad y de buena fe que irradian toda la actividad administrativa, se introduce el análisis de los principios legales de transparencia, selección objetiva, publicidad, planeación, máxima concurrencia, economía, responsabilidad y equidad, participantes indispensables (también) en la actividad de supervisión contractual.

---

<sup>1</sup> [www.contratos.gov.co](http://www.contratos.gov.co)

Para garantizar que en desarrollo de la contratación administrativa se respetarán los anteriores postulados, y que además el objeto contratado se entregará o se prestará cumpliendo rigurosamente con lo que se haya pactado en materia de plazos de entrega, condiciones financieras y de calidad del mismo, existen distintos controles de diferente naturaleza ordenados a defender la conveniencia del interés general, sin perjuicio del reconocimiento de los intereses particulares del contratista.

Precisado lo anterior, se repara brevemente en los rasgos característicos de las entidades cuyos manuales fueron tomados en consideración, para así ubicarlas dentro de la estructura del Estado, lo cual permite dimensionar a simple vista la importancia del proyecto desarrollado.

Al cabo de estos pasos iniciales, cuyos resultados se concretan en el marco teórico de este trabajo, se avocó el estudio de los manuales de supervisión e interventoría de todas las entidades objeto de este análisis, distinguiendo, como se mencionó arriba, las funciones deferidas al supervisor en razón de su naturaleza, así como dedicando un espacio para analizar, en cada entidad, quién puede ejercer la supervisión, cuáles son sus funciones específicas y qué menciona cada instructivo respecto de la responsabilidad del supervisor o interventor ante el evento de una indebida gestión.

Dicho análisis consta en la parte final de la revisión de cada manual. No obstante lo anterior, un capítulo está dedicado a hacer un parangón entre las particularidades de todos los instructivos revisados, sintetizado en un aparte de conclusiones finales sobre los mismos.

Teniendo en cuenta que la hipótesis inicial fue descartada ante la evidencia de que cada entidad determinará las funciones que estime necesarias para el

supervisor en función del objeto de cada contrato, otro aparte está dedicado a las consideraciones en torno a la conveniencia o no de unificar el procedimiento de vigilancia en todas las entidades estatales.

Para terminar, se analizan las disposiciones sobre supervisión e interventoría contenidas en el Estatuto Anticorrupción y en relación con las mismas se plantean algunas inquietudes y, en algunos casos, se formulan algunas proposiciones para incrementar su efectividad.

# 1. MARCO TEÓRICO

## Introducción

*En este capítulo se desarrollarán los conceptos obtenidos tras la recopilación bibliográfica de la actividad contractual del Estado, comenzando por los principios constitucionales y legales sobre los cuales se erige, pasando por el análisis de los mecanismos interdisciplinarios de control, estatales y ciudadanos, para poder entender, dentro del ordenamiento jurídico, qué lugar ocupa la labor de supervisión e interventoría de los contratos que celebra el Estado y posteriormente efectuar el análisis de la misma al interior de las entidades que constituyen el objeto de este trabajo.*

En tal propósito resulta de gran utilidad anotar que la discusión en torno a la categoría jurídica “contrato administrativo” ya es un tema que puede considerarse agotado, en tanto ha sido admitido por un amplísimo sector de la doctrina y de la jurisprudencia que, en efecto, hoy no es necesario distinguir, por una parte, los contratos de la Administración y por otra los contratos del Estado, como si se tratara de dos instituciones diferentes. Se ha convenido, tras largas disquisiciones,<sup>2</sup> que la categoría válida, en tanto se ajusta en todas sus características a los requerimientos de la dinámica actual de la Administración, es la de “Contrato Estatal”.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> ESCOBAR HENRÍQUEZ, Álvaro B. “El contrato estatal de obra”, p.33. Editorial Ibáñez. Bogotá, 2000.

Ver también GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás Ramón. “Curso de Derecho Administrativo I”, p.674. Editorial Civitas. Madrid, 1998.

<sup>3</sup> ESCOBAR GIL, Rodrigo. “Teoría General de los Contratos de la Administración Pública”, p.29. Legis Editores. Segunda edición. Bogotá, 2003.

Se expidió, entonces, la Ley 80 de 1993, con el propósito de unificar el régimen de contratos de la Administración. El antiguo estatuto tenía el inconveniente de ser confuso, circunstancia que trajo consigo dificultades insuperables: la aplicación de la legislación anterior siempre fue inquietante, ya que la falta de certeza sobre las normas aplicables a cada contrato en particular, además de generar inseguridad jurídica y desorden administrativo, abría la puerta a la corrupción.<sup>4</sup> Dentro de los problemas que ofrecía el régimen legal anterior se resaltan los siguientes: no había reglas expresas de interpretación de los textos legales; no se podía establecer con claridad una línea jurisprudencial en materia de contratación estatal y, a pesar de que se admitía el uso de instituciones contractuales del derecho privado, no existía un sistema que permitiera distinguir la frontera entre un régimen y otro.<sup>5</sup>

“Luego de varios proyectos infructuosos de reforma aparece la Ley 80 de 1993, Estatuto General de Contratación Administrativa, que se orienta a unificar todo lo referente a la contratación administrativa, a darle agilidad y transparencia, a exigir responsabilidad a todos los sujetos que intervienen en la actividad contractual, permitiendo el juego de la autonomía de la voluntad de las partes, dentro del marco de una actividad reglada. (...) El carácter de norma general, de expresión de principios generales sobre la contratación, ausencia de detalle en la regulación, permite que mediante la reglamentación de los procedimientos, sea más posible su actualización, lo que ha llevado al gobierno a la expedición de una reglamentación abundante sobre la misma, con la expedición de varios decretos reglamentarios (...)”<sup>6</sup>

---

Al respecto ver también DÁVILA VINUEZA, Luis Guillermo. “Régimen Jurídico de la contratación estatal”, p.25, 2ª edición. Editorial Legis. Bogotá, 2003.

<sup>4</sup> BENAVIDES, José Luis. “El Contrato Estatal: entre el Derecho Público y el Derecho Privado”, p.37. Universidad Externado de Colombia. Reimpresión de la segunda edición. Bogotá, 2005. y DÁVILA VINUEZA, Op. Cit., p. 10 a 14.

<sup>5</sup> BENAVIDES, Op. Cit., p. 42 a 46.

<sup>6</sup> PALACIO HINCAPIÉ, Juan Ángel. “La contratación de las entidades estatales”, p.25. Librería Jurídica Sánchez R., cuarta edición. Bogotá, 2003.

Se hará, para comenzar, un breve resumen introductorio al sistema de contratación estatal, partiendo de sus presupuestos constitucionales, pasando por los principios de la contratación administrativa, para así poder establecer algunas características del actual régimen de contratación y su supervisión, y a la vez determinar qué avances se han logrado frente a la erradicación de la corrupción en el nuevo ordenamiento contractual.

### **Los principios constitucionales de la contratación estatal<sup>7</sup>**

Haber adoptado la forma de Estado social de derecho comporta para el mismo la asunción múltiples obligaciones de acuerdo con sus fines esenciales.<sup>8</sup> Del artículo 2° superior se extrae que hace parte de dichos fines la obligación de distribuir las oportunidades de manera equitativa y responsable, en aras de promover “la prosperidad general” y de facilitar “la participación de todos en (...) la vida económica, política y administrativa (...)” de la Nación.

De esa manera, la ley ha creado, para dar real cumplimiento a tales propósitos constitucionales, ciertos sistemas de control interno, así como ha señalado los parámetros para diseñar los planes de desarrollo y dice qué deberá incluirse en los presupuestos plurianuales.<sup>9</sup> Lo anterior, aunado a los regímenes de responsabilidad que la misma ley da tanto para las entidades

---

<sup>7</sup> Ver MATAALLANA CAMACHO, Ernesto. “Manual de Contratación de la Administración Pública”, p. 29 a 80. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2005. Ver también DÁVILA VINUEZA, Op. Cit., p. 1 a 14.

<sup>8</sup> Constitución Política de Colombia, Art. 2°

<sup>9</sup> MATAALLANA CAMACHO, Op. Cit., p. 31 a 36.

como para los funcionarios públicos, obligándoles a observar el derecho a la igualdad y otras garantías fundamentales (constitucionales y de capital importancia para el desarrollo del proceso de contratación), tales como el debido proceso y el derecho de petición, llevan a reiterar que, también en materia de contratación, el afán de las normas es el de cumplir con el mandato de dar prevalencia a la Carta.<sup>10</sup>

El principio constitucional de buena fe ilumina, de igual forma, las normas sobre contratación. En desarrollo del mismo, por ejemplo, se ha señalado que la Administración debe contratar, por lo menos, en las mismas condiciones de los particulares, existiendo para el cocontratante la obligación de entregarle bienes idóneos, que se ajusten rigurosamente a la calidad ofrecida antes de contratar. En otras palabras, el ordenamiento contractual busca enérgicamente combatir la idea equivocada de que si de contratar con el Estado se trata, la calidad del objeto contratado podrá ceder en pos de un mayor beneficio económico para el contratista porque, en última instancia, nadie se percatará de las deficiencias de los bienes y servicios entregados a la Administración.<sup>11</sup>

Ese mismo principio de buena fe determina la existencia en la ley de un riguroso régimen de inhabilidades e incompatibilidades. “Las primeras gravan desde el inicio y con anterioridad a la presentación de la propuesta al

---

<sup>10</sup> MATALLANA CAMACHO, Op. Cit., p. 43 a 55.

<sup>11</sup> FRANCO GUTIÉRREZ, Omar. “La Contratación Administrativa”, p.424. Editorial Ibáñez. Bogotá, 2000.

contratista participante. Entretanto, las segundas pueden surgir durante el proceso de formación del contrato e incluso durante su ejecución”.<sup>12</sup>

Respecto de las mencionadas causales de inhabilidad o incompatibilidad, la jurisprudencia ha aclarado que “(...) en tanto los funcionarios públicos sólo pueden hacer aquello que expresamente les está atribuido, los particulares tienen la posibilidad de realizar todo lo que no les esté prohibido, principio éste del que se deriva aquel según el cual las causales de inhabilidad o de incompatibilidad deben estar expresa y taxativamente prescritas por la Constitución o la ley y son de aplicación e interpretación restrictiva (...)”.<sup>13</sup>

### **Los principios de la contratación estatal<sup>14</sup>**

Los contratos del Estado se rigen, a la vez, por un catálogo de principios de rango legal que ya han sido ampliamente desarrollados por la doctrina especializada, razón por la cual sólo se aludirá de manera sucinta a los más importantes.

---

<sup>12</sup> “Estatuto General de Contratación de la Administración Pública”. Legis, Colección “Eruditos Prácticos”. Editorial Legis, tercera edición. Bogotá, 2007.

<sup>13</sup> Consejo de Estado, Sala Plena. Sentencia S-216 de noviembre 10 de 1993. C.P. Libardo Rodríguez Rodríguez.

<sup>14</sup> Al respecto ver TAPIAS PERDIGÓN, Camilo. “Aspectos prácticos de la contratación pública”, p. 51 a 89. 1ª edición. Casa Editorial Grupo Ecomedios. Bogotá, 2000. Ver también PINO RICCI, Jorge (compilador). “Régimen de contratación estatal”, p.35. 2ª edición. Universidad Externado de Colombia. Bogotá, 1997. Ver también EXPÓSITO VÉLEZ, Juan Carlos. “La configuración del contrato de la Administración Pública en el derecho colombiano y español”, p.555 a 604. Universidad Externado de Colombia, 2003. Ver también MALLANA CAMACHO, Op. Cit., p. 177 a 243.

El principio de transparencia tiene un carácter general y propende por la repartición equitativa de las oportunidades, en aras de propiciar una igualdad material entre los ciudadanos. En cuanto a la supervisión de los contratos administrativos se refiere, ha señalado la doctrina:

“Referirse a la transparencia dentro del Estado social y democrático de derecho significa abordar uno de sus principales sustentos, que se caracteriza por proporcionar elementos suficientes para una verdadera convivencia, para el respeto a la igualdad de los asociados, y en especial para garantizar el ejercicio de poder sobre las bases de imparcialidad y publicidad, tendientes a evitar actuaciones oscuras, ocultas y, por lo tanto, arbitrarias de los servidores públicos en desarrollo de sus competencias o atribuciones. Desde el punto de vista de la ciencia política, implica referirse a un elemento consolidador de la institucionalidad y de ruptura con el ejercicio personalizado o subjetivo del poder, que como es evidente atenta contra los postulados del interés público y general”.<sup>15</sup>

A lo dicho agrega la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, también partiendo del concepto de Estado social de derecho para explicar la importancia de observar este principio dentro de toda la dinámica tanto contractual, como pre- y post-contractual:

“Transparencia quiere decir claridad, diafanidad, nitidez, pureza y translucidez. Significa que algo debe ser visible, que puede verse, para evitar la oscuridad, la opacidad, lo turbio y lo nebuloso. Así, la actuación administrativa, específicamente la relación contractual, debe ser perspicua, tersa y cristalina”.<sup>16</sup>

De otra parte, y como fruto del desarrollo que el Estatuto de Contratación ha hecho de los propósitos constitucionales, se encuentra al principio de *selección objetiva*, que implica la necesaria acreditación en todos los casos por parte de los postulantes de su idoneidad para prestar el servicio que la

---

<sup>15</sup> SANTOFIMIO GAMBOA, Orlando. “Tratado de Derecho Administrativo – Contratación Indevida”, p.188. Universidad Externado de Colombia, primera edición. Bogotá, 2004.

<sup>16</sup> Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal. Sentencia de julio 10 de 2001, Expediente No.136811. M.P. Nilson Pinilla. Sentencia citada por SANTOFIMIO GAMBOA, Op. Cit.

Administración requiere, sin importar la modalidad de escogencia del contratista.<sup>17</sup>

Como desarrollo también del principio de transparencia ya referido, se erige el de *publicidad*, que se encamina a lograr una mayor concurrencia de proponentes a los procesos de selección<sup>18</sup> y se exige a las entidades contratantes que las condiciones de sus procesos contractuales sean incluyentes, evitando favorecer fraudulentamente a un licitante en particular.

De otra parte, el principio de economía, de manera análoga a lo que se ha observado en los dos principios a los cuales se ha aludido sucintamente, implica mucho más que celeridad en la actuación administrativa y austeridad en el gasto.<sup>19</sup>

El principio de economía se traduce, por ejemplo,<sup>20</sup> en la obligación que tiene la Administración contratante de fijar términos preclusivos y perentorios a sus procesos de selección; implica que en caso de controversias, deban tener previstos y preferir mecanismos alternativos de solución de las mismas; les señala a las entidades la obligación de haber establecido la disponibilidad presupuestal con que habrán de cubrir el contrato con anticipación a la publicación del pliego de condiciones, así como el desarrollo anterior de los estudios que analizan la conveniencia y necesidad de contratar; les prohíbe exigir autorizaciones o cualquier requisito meramente formal luego de adjudicado el contrato y, finalmente, lo que llama de especial modo la

---

<sup>17</sup> MATALLANA CAMACHO, Op. Cit., p.189 a 191.

<sup>18</sup> *Ibidem*, pág.180.

<sup>19</sup> CAMPILLO PARRA, Carlos Enrique. "Celebración y ejecución de contratos estatales". Ecoe Ediciones, p. 128. Segunda edición. Bogotá, 2006.

<sup>20</sup> MATALLANA CAMACHO, Op. Cit., p. 200 a 220.

atención de los contratistas, restringe las posibilidades de declarar desierta una licitación o concurso.

El artículo 26 de la Ley 80 de 1993 consagra el principio de responsabilidad, según el cual los servidores públicos, por norma general, están en la obligación de perseguir el cumplimiento de los fines de la contratación, “vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato”. Por su parte, los contratistas tienen el deber de suministrar información exacta y veraz sobre los bienes y servicios que ofrecen a las entidades del Estado, así como de no hallarse incursos en ninguna causal inhabilidad o incompatibilidad legal para contratar.

El principio de mantenimiento de la ecuación contractual está consagrado en el artículo 27 del Estatuto de Contratación y parte de la consideración de que los particulares que se vinculan contractualmente con el Estado, además de su interés ciudadano de colaborar en la consecución de sus fines esenciales, también tienen un legítimo interés de lucrarse a partir de la actividad económica que vayan a desarrollar con la Administración. De ahí que los contratistas tengan derecho a exigir que se restablezca el equilibrio económico del contrato cuando éste se pierda, siendo esta teoría del equilibrio financiero aplicable a todos los contratos estatales conmutativos.<sup>21</sup>

Y, finalmente, como es bien sabido, el factor económico es un tema altamente sensible dentro de la dinámica contractual. Por esa razón, la jurisprudencia también se ha ocupado de estandarizar las causas por las

---

<sup>21</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia No.14943 del 21 de junio de 1993. C.P. Daniel Suárez Hernández.

cuales puede verse alterado el equilibrio económico de los contratos, señalando las siguientes:<sup>22</sup>

- Por actos o hechos de la entidad administrativa contratante.
- Por actos de la administración general como Estado. *Hecho del Príncipe*.<sup>23</sup>
- Por factores exógenos a las partes del negocio. Teoría inicialmente llamada *de la imprevisión*.

### **Controles a la actividad contractual<sup>24</sup>**

El artículo 14 de la Ley 80 de 1993, *de los medios que pueden utilizar las entidades estatales para el cumplimiento del objeto contractual*, señala que “para el cumplimiento de los fines de la contratación, las entidades estatales al celebrar un contrato (...),

- Tendrán la dirección general y la responsabilidad de ejercer el control y la vigilancia de la ejecución del contrato (...)
- Pactarán cláusulas excepcionales al derecho común de terminación, interpretación y modificación unilaterales (...)

---

<sup>22</sup> H. Consejero de Estado Dr. Suárez Hernández, *Ibídem*.

<sup>23</sup> Al respecto ver PARRA GUTIÉRREZ, William René. “Los contratos estatales”, p. 12. Tercera edición. Ediciones Librería del Profesional. Bogotá, 1998.

<sup>24</sup> PARRA PARRA, José Eurípides. “El contrato de interventoría”, p.33. Editorial Ibáñez. Bogotá, 2002.

Conjuntamente con esta disposición de carácter general, se tiene que la actividad contractual “además de estar sometida a estrictas normas que aseguran su transparencia y legalidad, fue sometida en la Ley 80 de 1993 a un control amplio de diversos organismos que vigilan la actividad del Estado, la conducta de sus funcionarios y de los particulares que intervienen en la contratación. (...)

“(...) Lo cierto es que este excesivo control, de no aplicarse de manera racional, puede paralizar la Administración, ya que los funcionarios encargados de la administración del contrato, únicamente tendrían tiempo disponible para atender sus requerimientos. Pero la moralidad y la transparencia en la contratación bien valen la existencia de un máximo control”.<sup>25</sup>

### El control fiscal

La Constitución Política delegó el control fiscal a la Contraloría General de la República, quien tiene la función de vigilar “la gestión fiscal de la Administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación”.<sup>26</sup>

Así, el artículo 268 superior señala, entre las atribuciones del Contralor General de la República, las siguientes:

---

<sup>25</sup> PALACIO HINCAPIÉ, Op. Cit., p.63.

<sup>26</sup> Artículo 268 de la Constitución Política de Colombia.

- Exigir informes sobre su gestión fiscal a los empleados oficiales de cualquier orden y a toda persona o entidad pública o privada que administre fondos o bienes de la nación
- Establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, imponer las sanciones pecuniarias que sean del caso, recaudar su monto y ejercer la jurisdicción coactiva sobre los alcances deducidos de la misma.
- Promover ante las autoridades competentes, aportando las pruebas respectivas, investigaciones penales o disciplinarias contra quienes hayan causado perjuicio a los intereses patrimoniales del Estado.

La novedad que incorporó la Carta de 1991 fue la de que el control fiscal, en adelante, no atenderá de manera exclusiva a un criterio contable; con su expedición, la vigilancia que ejerce la Contraloría comprenderá “un control financiero, de gestión y de resultados, fundados en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales”, una vez se haya liquidado o terminado el contrato. Así, el ejercido por la Contraloría es un control posterior y selectivo (sólo procede una vez agotados los trámites administrativos de legalización de los contratos o una vez liquidados), teniendo en cuenta que del control previo se encargan las autoridades de control interno de cada entidad.<sup>27</sup>

Finalmente, de la lectura de las atribuciones del Contralor reseñadas arriba, se concluye (además de que está en capacidad de imponer las sanciones correspondientes a las gestiones fiscales inconvenientes que detecte) que,

---

<sup>27</sup> *Ibíd.*, pág. 64

como en razón de su actividad fiscalizadora, la Contraloría accederá inevitablemente a información que pueda comprometer la responsabilidad disciplinaria o penal de sus investigados, le asiste la obligación institucional de compulsar copias a las respectivas autoridades en caso de detectar cualquier posible modalidad de fraude.

### El control disciplinario<sup>28</sup>

La Procuraduría General de la Nación está encargada de investigar las conductas de los servidores públicos que constituyan una falta disciplinaria durante el desarrollo de sus funciones como tales. Esta misión implica que la Procuraduría acomete sus investigaciones, ya de manera oficiosa o bien a petición de cualquier ciudadano, con el fin de lograr el establecimiento de cualquier anomalía que haya afectado la actividad contractual del Estado, sobretodo en cuanto a la observancia de los principios y de los fines de la contratación se refiere. Y así, de acuerdo con los resultados obtenidos, corresponderá a la Procuraduría adelantar las acciones tendientes a la aplicación de las sanciones tanto pecuniarias como disciplinarias que se hayan impuesto, enviando a la vez una copia de tales informes a la Fiscalía, con el fin de que dicho ente investigador pase a establecer o a descartar la comisión de los posibles delitos.<sup>29</sup>

---

<sup>28</sup> Al respecto ver también la obra "Análisis normativo, jurisprudencial y fáctico de la corrupción en Colombia 1991-2001", de la Procuraduría General de la Nación en convenio con la Universidad Nacional de Colombia.

<sup>29</sup> PALACIO HINCAPIÉ, Op. Cit., p.65.

## El control por parte de la Fiscalía

La sanción penal, independiente de la disciplinaria, se deriva del mérito que dentro de una investigación encuentre la Fiscalía para considerar que, en cada caso concreto, se ha infringido la ley penal.

“Su función se concreta a la investigación de las conductas constitutivas de hechos punibles que se originen en la actividad contractual, para lo cual procederá ya sea de oficio o por denuncia, a acusar ante los jueces competentes a quienes resulten implicados. Para cumplir su función, se autorizó la creación de unidades especializadas en la investigación y acusación de los hechos que se cometan con ocasión de la actividad contractual (art.64 de la Ley 80 de 1993)”.<sup>30</sup>

Además de estos sistemas de control, la Ley 80 de 1993 prevé otros dos sistemas también útiles en la supervisión del contrato estatal: el control comunitario o ciudadano y el control a partir de los fines de la contratación.

El control comunitario está definido en el artículo 66 del Estatuto de Contratación y dispone que “todo contrato que celebran las entidades estatales estará sujeto a la vigilancia y control ciudadano”,<sup>31</sup> control que se concreta en la posibilidad de que los ciudadanos sean veedores y denuncien las irregularidades que detecten.<sup>32</sup>

El control a partir de los mismos fines de la contratación es tal vez el más sutil, mas no por ello menos eficaz: para ejercerlo no es indispensable prohibir de modo escrito los actos. Los principios de la contratación reiteran

---

<sup>30</sup> *Ibidem*, p.67.

<sup>31</sup> Al respecto ver en “Sistema de Información para la Vigilancia de la Contratación Estatal (SICE). “Respuesta institucional contra la corrupción”, Bogotá, 2002”, p. 55, “apoyo al control fiscal y ciudadano”.

<sup>32</sup> *Ibidem.*, p.67 y 68.

la obligación que tienen los funcionarios públicos de ejercer sus competencias únicamente para los fines previstos en la ley.<sup>33</sup>

### **Las entidades sobre las que versa este análisis**

En los términos del artículo 1º de la Ley 80 de 1993, dicho estatuto tiene por objeto “disponer las reglas y principios que rigen los contratos de las entidades estatales”.

En el artículo 2º del mismo ordenamiento indica cuáles serán, para efectos de aplicación de la ley, esas entidades estatales a que alude en el artículo anterior. Son las siguientes:

Art.2º, num.1. “Son entidades estatales: a) La Nación, las regiones, los departamentos, las provincias, el distrito capital y los distritos especiales, las áreas metropolitanas, las asociaciones de municipios, los territorios indígenas y los municipios; los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta en las que el Estado tenga participación superior al cincuenta por ciento (50%), así como las entidades descentralizadas indirectas y las demás personas jurídicas en las que exista dicha participación pública mayoritaria, cualquiera sea la denominación que ellas adopten, en todos los órdenes y niveles.  
b) El Senado de la República, la Cámara de Representantes, el Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía General de la Nación, la Contraloría General de la República, las contralorías departamentales, distritales y municipales, la Procuraduría General de la Nación, la Registraduría Nacional del Estado Civil, los ministerios, los departamentos administrativos, **las superintendencias, las unidades administrativas especiales** y, en general, los organismos o dependencias del Estado a los que la ley otorgue capacidad para celebrar contratos”. (Énfasis fuera del texto original).

Dentro de la organización administrativa del Estado y, en concreto, de la función administrativa, los principales organismos son los que se enlistan a

---

<sup>33</sup> CÁRDENAS GÓMEZ, Humberto, citado por PALACIO HINCAPIÉ, Op. Cit., p. 69.

continuación, con el fin de ubicar las superintendencias y las Unidades Administrativas Especiales, que son aquellas instituciones sobre las que se aplicará la hipótesis planteada en relación con la supervisión del contrato estatal:

Los principales organismos de la Administración son los siguientes:<sup>34</sup>

- Los ministerios y los departamentos administrativos
- Las superintendencias
- Los establecimientos públicos
- Las Unidades Administrativas Especiales
- Las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta
- Las entidades descentralizadas indirectas.

Constituyen el objeto del presente estudio las siguientes entidades:

1. Superintendencia de Industria y Comercio
2. Superintendencia de Notariado y Registro
3. Superintendencia de Puertos y Transporte
4. Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios
5. Superintendencia de Sociedades

---

<sup>34</sup> VIDAL PERDOMO, Jaime. "Derecho Administrativo", 12ª edición, p. 90 a 119. Editorial Legis. Bogotá, 2004.

6. Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada
7. Superintendencia del Subsidio Familiar
8. Superintendencia Financiera de Colombia
9. Superintendencia Nacional de Salud
10. Aeronáutica Civil
11. Agencia Nacional de Hidrocarburos
12. Biblioteca Nacional de Colombia
13. Comisión de Regulación de Agua Potable
14. Comisión de Regulación de Comunicaciones
15. Comisión de Regulación de Energía y Gas
16. Contaduría General de la Nación
17. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN
18. Dirección Nacional de Derechos de Autor
19. Dirección Nacional de Estupefacientes
20. Fondo Nacional de Vivienda
21. Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores
22. Junta Central de Contadores
23. Museo Nacional de Colombia

24. Unidad Administrativa Especial de los Parques Nacionales Naturales

25. Unidad de Investigación y Análisis Financiero

26. Unidad de Planeación Minero Energética

Dos casos precisan una mención especial, ya que no serán objeto de este estudio. Se trata, en primer lugar, de la Unidad Administrativa Especial Comisión Nacional de Regalías, que según se dispuso en el Decreto No. 149 de 2004 (modificado por el Decreto No. 71 de 2005), fue suprimida y liquidada, y dicho proceso se declaró terminado por el Encargado de las Funciones de la Dirección de la Comisión Nacional de Regalías en Liquidación mediante la Resolución No.122 de 2005.

En segundo lugar se encuentra la Escuela Nacional del Deporte que fue una unidad administrativa especial sin personería jurídica, la cual fue creada y operó con carácter de institución universitaria adscrita al Ministerio de Educación Nacional, con recursos del orden nacional pero, en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley 715 de 2001; en el artículo 20 de la Ley 790 de 2002 y en el Decreto 1052 de 2006, que disponen que las entidades educativas que se encontraran adscritas al orden nacional deberían ser traspasadas a los diferentes entes territoriales, el Concejo Municipal de Santiago de Cali emitió el Acuerdo No.168 del 14 de diciembre de 2005, en virtud del cual se creó, en esa ocasión ya dentro del orden municipal, el establecimiento público “Institución Universitaria Escuela Nacional del Deporte”, que de acuerdo con lo ordenado en el artículo 1 del Decreto 2684 de 2006, emanado del Ministerio de Educación Nacional, fue traspasado al municipio de Cali, en su condición de ente territorial receptor.

## **Novedades legislativas en materia de supervisión contractual**

En desarrollo de este trabajo de grado tuvo lugar la expedición de la ley por la cual se adoptó el Estatuto Anticorrupción.<sup>35</sup> Algunas de sus disposiciones están relacionadas con la supervisión y la interventoría de los contratos y, en otros casos, las mismas se encuentran relacionadas incluso con las inquietudes que surgieron al terminar de analizar los manuales de las entidades que constituyeron el objeto de este estudio, a propósito de las cuales se reflexionará a continuación, en el orden en que aparecen en el texto del Estatuto Anticorrupción.

### Norma:

**“Artículo 5.- Quien haya celebrado un contrato estatal de obra pública, de concesión, suministro de medicamentos y de alimentos ó su cónyuge, compañero o compañera permanente, pariente hasta el segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad y/o primero civil o sus socios en sociedades distintas de las anónimas abiertas, con las entidades a que se refiere el artículo 2 de la Ley 80 de 1993, durante el plazo de ejecución y hasta la liquidación del mismo, no podrán celebrar contratos de interventoría con la misma entidad”.** (Énfasis fuera del texto original).

En relación con este artículo, en el cual se consagra una incompatibilidad que se extenderá por todo el tiempo que dure en vigencia cualquiera de los cuatro contratos a que se refiere la norma (obra pública, concesión, suministro de medicamentos y de alimentos), el ejercicio realizado en este

---

<sup>35</sup> Proyecto de ley No.174 de 2010 (Cámara) y No.142 de 2010 (Senado). Ley 1474 del 12 de julio de 2011.

estudio impone concluir que la ley no debería restringir su alcance solamente a las tipologías antedichas, sino que la disposición debería ser aplicable a todos los contratos estatales, sobre todo teniendo en cuenta que no existe una razón evidente para que sólo recaiga sobre esos cuatro contratos.

El texto legal en comento no comporta un verdadero adelanto hacia la independencia de las interventorías. En lugar de expedirse una norma en ese sentido, el legislador debería ordenar que las personas naturales o jurídicas que desarrollen contratos de interventoría, se especialicen en esa clase de servicio de consultoría para las entidades, de tal suerte que no les estuviera permitido ejecutar otra clase de contratos, tales como el de obra o el de concesión, por ejemplo.

Dicho en pocas palabras, convendría que las empresas que prestaran servicios de interventoría y, en general, de consultoría, sólo desarrollaran esa clase de contratos, lo cual garantizaría un alto grado de experiencia y de independencia para quien desarrolle la labor de vigilancia.

Norma:

*“Artículo 44.- Sujetos disciplinables. El artículo 53 de la Ley 734 de 2002, quedará así:*

*El presente régimen se aplica a los particulares que cumplan labores de interventoría **o supervisión** en los contratos estatales; también a quienes ejerzan funciones públicas, de manera permanente o transitoria, en lo que tienen que ver con estas, y a quienes administren recursos públicos u oficiales. (...)*

**Administran recursos públicos aquellos particulares que recaudan, custodian, liquidan o disponen el uso de rentas parafiscales, de rentas que hacen parte del presupuesto de las entidades públicas o que estas últimas han destinado para su utilización con fines específicos. (...)**

En relación con el artículo 44 de la Ley 1474 de 2011, es de destacar como positiva la inclusión de los supervisores en la categoría de *sujetos disciplinables* de que trata el artículo 53 de la Ley 734 de 2002, porque se aviene al propósito de combatir la corrupción al ampliar el espectro de la responsabilidad que se deriva de esa función de vigilancia a la gestión contractual.

No sucede lo mismo con la inclusión dentro del concepto de “administradores de recursos públicos” a los particulares que los “custodien”, disposición que no es tan conveniente porque, tal como sucede en el caso de los supervisores e interventores en relación con los dineros entregados como anticipo del valor del contrato, éstos están encargados, como se vio durante el análisis de las entidades sobre las que versa este trabajo, de velar por su adecuada inversión y en algunos instructivos se indica que deberán autorizar su desembolso; por esta razón no resulta tan evidente que dentro de una misma categoría pueda ubicarse a quienes tienen la facultad de disponer de unos recursos y a quienes sólo están llamados a vigilar y propender por la adecuada gestión de los mismos.

Norma:

“Artículo 82. *Responsabilidad de los Interventores. Modifíquese el artículo 53 de la Ley 80 de 1993, el cual quedará así:*

*Los consultores y asesores externos responderán civil, fiscal, penal y disciplinariamente tanto por el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de consultoría o asesoría, como por los hechos u omisiones que les fueren imputables y que causen daño o perjuicio a las entidades, derivados de la celebración y ejecución de los contratos respecto de los cuales hayan ejercido o ejerzan las actividades de consultoría o asesoría. (...)*". (Énfasis fuera del texto original).

Teniendo en cuenta que el artículo 53 de la Ley 80 de 1993, sin la modificación que se propone en el Estatuto Anticorrupción, sólo alude a las responsabilidades penal y civil de los consultores, interventores y asesores, es de la mayor utilidad la consagración legal de la responsabilidad fiscal de los mismos, sobre la cual no había absoluta claridad hasta ahora. No resulta igual de novedosa la disposición en materia disciplinaria por cuanto dicha modalidad de responsabilidad ya se había establecido en el artículo 53 de la Ley 734 de 2002.

Norma:

*"Artículo 83.- Supervisión e Interventoría Contractual. Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda. (...)*".

En razón de la considerable extensión y de la importancia del contenido del artículo 83 del Estatuto Anticorrupción, se fraccionarán las demás disposiciones contenidas en el mismo para facilitar su análisis:

- Artículo 83 Estatuto Anticorrupción:

*“(…) **La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos.***

***La interventoría consistirá en el seguimiento técnico que sobre el cumplimiento del contrato realice una persona natural o jurídica contratada para tal fin por la Entidad Estatal, cuando el seguimiento del contrato suponga conocimiento especializado en la materia, o cuando la complejidad o la extensión del mismo lo justifiquen. No obstante lo anterior cuando la entidad lo encuentre justificado y acorde a la naturaleza del contrato principal, podrá contratar el seguimiento administrativo, técnico, financiero, contable, jurídico del objeto o contrato dentro de la interventoría”.** (Énfasis fuera del texto original).*

Sobresale de la disposición anotada la conveniencia de haber distinguido por vía de ley entre los conceptos de supervisión e interventoría, que en la mayoría de los manuales analizados recibían un tratamiento analógico por

no parecer, en el criterio de las distintas entidades, que hubiera una diferencia significativa entre uno y otro.

En relación con la definición de la supervisión como el conjunto de actividades de “seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico” al contrato, hay que anotar que habría sido conveniente incluir también aspectos como el impacto social y el ambiental que pueda traer consigo la ejecución del objeto contratado, factores a los cuales también debería hacerse un control. En general, el aspecto que merece la mayor consideración aquí, es que la interventoría debería encargarse de tantas actividades de tan diversa naturaleza, como obligaciones haya suscrito el contratista.

La misma inquietud surgió respecto de la función de la interventoría, que incluso, de acuerdo con el texto de la ley que se analiza, estará aún más restringida, por cuanto deberá limitarse al control de carácter técnico al desarrollo del contrato, *salvo que* la entidad contratante, por considerarlo necesario, decida incluir dentro del objeto del contrato de interventoría la vigilancia de otros aspectos del contrato.

El reparo se erige en torno a la consideración de que, según se observó durante el análisis de los distintos manuales de supervisión e interventoría que conforman este trabajo, cuando las entidades celebran contratos tales como el de obra, que por definición legal deberán contar con el acompañamiento de un interventor,<sup>36</sup> esperan de éste que vigile la ejecución del contrato desde todos los puntos de vista (jurídico, administrativo, financiero, etcétera), sin que el interventor pueda limitarse a realizar una

---

<sup>36</sup> Inciso 2 del numeral 1 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993.

consultoría de carácter técnico. Así, resulta fácil advertir las dificultades que tendrá la implementación de la norma en cuestión porque, como se pasa a desarrollar en el análisis de las disposiciones subsiguientes del artículo 83 bajo examen, el propósito del Estatuto Anticorrupción es repartir las tareas que antes correspondían únicamente al interventor o al supervisor, entre ambos.

Finalmente, teniendo en cuenta que la norma en comento se refiere al seguimiento de carácter técnico por parte del interventor como su exclusiva función original, convendría definir las actividades que corresponden a esa categoría de vigilancia.

- Artículo 83 Estatuto Anticorrupción:

*“(...) Por regla general, no serán concurrentes en relación con un mismo contrato, las funciones de supervisión e interventoría. **Sin embargo, la entidad puede dividir la vigilancia del contrato principal, caso en el cual en el contrato respectivo de interventoría, se deberán indicar las actividades técnicas a cargo del interventor y las demás quedarán a cargo de la Entidad a través del supervisor.***

*El contrato de Interventoría será supervisado directamente por la entidad estatal”. (Énfasis fuera del texto original).*

La norma transcrita consagra una forma muy particular y novedosa de vigilar el desarrollo de los contratos que no se estima conveniente, porque no es eficiente escindir las labores de vigilancia que antes se concentraban eficazmente en una única figura (la del supervisor o la del interventor), en dos, atendiendo al aspecto a controlar.

No se trata de una medida eficiente, en primer lugar, porque no es necesaria, teniendo en cuenta que el supervisor o el interventor, en razón de su experiencia profesional, se encuentra ampliamente capacitado para acompañar integralmente la ejecución del contrato.

En segundo lugar, porque la distribución entre dos instancias de control de las funciones que históricamente ha desarrollado un solo funcionario o contratista externo, puede dar lugar al fenómeno de la duplicidad de funciones, ya que la ley en comento no indica qué tareas corresponden exactamente a qué categoría de vigilancia, si administrativa, técnica, contable o jurídica (al respecto es importante anotar que durante el análisis de los manuales que componen este trabajo se observó que en algunos de ellos, por ejemplo, se decía que la suscripción de las actas de inicio y de terminación de los contratos correspondía a las funciones “jurídicas” del supervisor, mientras que en otros la misma tarea se encuadraba dentro de las funciones de carácter “administrativo”) y los dos agentes (el interventor y el supervisor), pueden terminar desarrollando las mismas actividades, sin saberlo. También es posible que se presente el fenómeno contrario; es decir, que se queden ámbitos importantes dentro del cumplimiento del objeto contratado sin vigilancia, puesto que el supervisor podría pensar que determinada tarea corresponde al interventor y viceversa.

Durante el avance en el análisis de los manuales de supervisión e interventoría de las superintendencias y unidades administrativas especiales se encontraron disposiciones encaminadas a establecer un mecanismo de “*supervisión de la interventoría*”, preceptuando que cuando el objeto del contrato principal sea de aquellos que requiere el acompañamiento de un interventor externo a la entidad, el desarrollo de sus funciones de control

sería a la vez vigilado por un supervisor de la entidad contratante, quien no estaría a cargo de la vigilancia del contrato principal, sino sólo de la idoneidad de la vigilancia que el interventor ejerciera sobre aquél. Una disposición en este sentido, como también se incluye en el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011 que se comenta, sí podría redundar en beneficios para la Administración pública en la medida en que se limite a supervisar el cumplimiento de las funciones del interventor y **no** el desarrollo del contrato principal, puesto que una intervención de esa índole sólo dificultaría la celeridad de la ejecución de éste.

- Artículo 83 Estatuto Anticorrupción:

*“Parágrafo Primero.- En adición a la obligación de contar con interventoría, teniendo en cuenta la capacidad de la entidad para asumir o no la respectiva supervisión en los contratos de obra a que se refiere el artículo 32 de la Ley 80 de 1993, **los estudios previos de los contratos cuyo valor supere la menor cuantía de la entidad, con independencia de la modalidad de selección, se pronunciarán sobre la necesidad de contar con interventoría.***

*Parágrafo Segundo.- El Gobierno Nacional reglamentará la materia”.* (Énfasis fuera del texto original).

No se comparte la disposición transcrita por cuanto no resulta tan clara su utilidad, en la medida en que para acometer la vigilancia de los contratos a que se refiere el artículo 83 bajo examen, la entidad podrá escoger, de acuerdo con las capacidades técnicas y profesionales de su personal, si

delega las funciones de supervisión en uno de sus funcionarios o si contrata los servicios de interventoría con un agente externo.

De otra parte (y esta es la razón que en realidad representa la causa principal por la que no se estima útil la norma en comentario), es de esperarse que una vez entre en vigencia el Estatuto Anticorrupción con el precepto que se analiza, todos los estudios previos de los contratos indiquen, invariablemente, que es indispensable contar con el acompañamiento de un interventor, puesto que nadie querrá tener que asumir la responsabilidad de haber afirmado que no se requería la presencia del interventor, y que por su ausencia ocurriera algún suceso desafortunado, por lo cual se le pueda reclamar a quien hizo los estudios previos por haber recomendado prescindir del mecanismo de vigilancia en cuestión.

Norma:

*“Artículo 84.- Facultades y deberes de los supervisores y los interventores. La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligatorio por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista.  
(...)”*

En razón de la considerable extensión y de la importancia del contenido del artículo 84 del Estatuto Anticorrupción, se fraccionarán las demás disposiciones contenidas en el mismo para facilitar su análisis:

*“Parágrafo 1.- El numeral 34, del artículo 48 de la Ley 734 de 2002 quedará así:*

*No exigir, el supervisor o el interventor, la calidad de los bienes y servicios adquiridos por la entidad estatal, o en su defecto, los exigidos por las normas técnicas obligatorias, o certificar como recibida a satisfacción, obra que no ha sido ejecutada a cabalidad. También será falta gravísima omitir el deber de informar a la entidad contratante los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando se presente el incumplimiento*". (Énfasis fuera del texto original).

No se considera positiva la disposición transcrita porque su contenido hace que la naturaleza de las funciones del supervisor y del interventor muten, pasando de ser "*de medio*" a ser "*de resultado*".

Para llegar a esta conclusión basta imaginar la situación de un interventor que desarrolló todas sus funciones de manera responsable y de buena fe y que a la terminación del desarrollo del objeto contratado declara recibir a satisfacción la obra. El efecto de la disposición en comento es que éste deberá responder por cualquier defecto que presente la misma, incluso si el interventor, dentro de sus capacidades profesionales normales, no hubiera podido percatarse de algún vicio oculto que tuviera la obra entregada por el contratista por lo que, como se anticipó, la obligación de garantizar la idoneidad del desempeño del contratista por parte del interventor terminó siendo de medio y no de resultado.

El otro efecto que tendrá la referida disposición se deriva de la obligación que se consagra allí para el supervisor o interventor de denunciar ante la entidad cualquier circunstancia que tenga la posibilidad de configurar un acto de

corrupción o de afectar el contrato. La explicación de porqué no se está tampoco de acuerdo con dicho precepto se encuentra, nuevamente, suponiendo que un supervisor esté desarrollando sus funciones con normalidad y actuando siempre de buena fe, no considere que determinada circunstancia constituya un evento de corrupción o sea una conducta punible, pero, por el contrario, la entidad contratante sí lo considere así o incluso un organismo de control.

¿Qué ocurre en ese caso, de acuerdo con la disposición en comento? En ese caso resultará siempre comprometida la responsabilidad del supervisor o del interventor, razón por la cual el efecto práctico que tendrá la norma en cuestión será el de hacer que quienes estén a cargo de la vigilancia de los contratos estatales denuncien sistemáticamente cualquier circunstancia, por menor que sea, como un posible hecho punible, con el fin de exonerarse de cualquier responsabilidad en su contra. Lo mismo ocurre con lo dispuesto en el párrafo tercero del artículo 84 que se examina, el cual preceptúa:

*“Parágrafo 3.- El interventor que no haya informado oportunamente a la Entidad de un posible incumplimiento del contrato vigilado o principal, parcial o total, de alguna de las obligaciones a cargo del contratista, será solidariamente responsable con éste de los perjuicios que se ocasionen con el incumplimiento por los daños que le sean imputables al interventor”.*

Naturalmente, el efecto colateral del panorama expuesto será el de entorpecer la dinámica contractual del Estado y, muy seguramente, contribuir a la congestión de los despachos judiciales, que se verán abocados a tener

que resolver de fondo cuestiones que en realidad no ameritaban un pronunciamiento de un juez de la República.

- Artículo 84 Estatuto Anticorrupción:

*“Parágrafo 2.- Adiciónese la Ley 80 de 1993, artículo 8, numeral 1, con el siguiente literal:*

*k) El interventor que incumpla el deber de entregar información a la entidad contratante relacionada con el incumplimiento del contrato, con hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato.*

*Esta inhabilidad se extenderá por un término de cinco (5) años, contados a partir de la ejecutoria del acto administrativo que así lo declare, previa la actuación administrativa correspondiente”.*

La disposición contenida en el parágrafo segundo transcrito merece análogas consideraciones a las expuestas en relación con el parágrafo primero del artículo 84 en comentario. Sólo resta una inquietud: teniendo en cuenta que este parágrafo segundo adiciona un literal al artículo 8 de la Ley 80 de 1993, ¿quién estará llamado a determinar el incumplimiento de la obligación que allí se consagra para el contratista?, ¿la entidad contratante?, ¿la Procuraduría General de la Nación?

Norma:

**“Artículo 85. Continuidad de la interventoría. Los contratos de interventoría podrán prorrogarse por el mismo plazo que se haya prorrogado el contrato objeto de vigilancia. En tal caso el**

*valor podrá ajustarse en atención a las obligaciones del objeto de interventoría, sin que resulte aplicable lo dispuesto en el párrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993". (Énfasis fuera del texto original).*

El Estatuto Anticorrupción tiene la virtud de permitir la continuidad de la interventoría en relación con el contrato que se ha venido vigilando. Es de destacar como positiva esta disposición por su doble finalidad conveniente: de una parte, implica una gran economía para la entidad contratante, que habiendo escogido a un interventor luego de un proceso objetivo de selección, ya conoce sus calidades profesionales, prescindiendo de tener que iniciar un nuevo proceso de escogencia; y de otra parte, permite aprovechar, también en beneficio de la Administración pública, el conocimiento y la experiencia que el interventor tiene en relación con el contrato al cual ha venido siguiendo desde su suscripción.

Norma:

**“Artículo 91. Anticipos. En los contratos de obra, concesión, salud, o los que se realicen por licitación pública, el contratista deberá constituir una fiducia o un patrimonio autónomo irrevocable para el manejo de los recursos que reciba a título de anticipo, con el fin de garantizar que dichos recursos se apliquen exclusivamente a la ejecución del contrato correspondiente, salvo que el contrato sea de menor o mínima cuantía”.** (Énfasis fuera del texto original).

La disposición contenida en este artículo se queda inexplicablemente corta en sus alcances, ya que no sólo los contratos de obra, de concesión, de salud, o los que se realicen por licitación pública, sino también cualquier otro

contrato estatal que corresponda a cualquier otra tipología, o bien si el contratista fue elegido mediante un proceso de selección abreviada o concurso de méritos, merecen que sus dineros se destinen con responsabilidad y con rigurosidad, en procura del bien común que, como no se puede dejar de lado, es la razón de ser de absolutamente todos los contratos que celebran las entidades públicas.

### **Conclusiones preliminares**

La hipótesis que se propuso para emprender la presente investigación, fue la siguiente:

*Dada la obligación (conveniente para todos) de verificar que el contrato estatal se desarrolle de manera idónea, es posible y se hace necesario que el Legislador estandarice los métodos de control del mismo, a partir de la agrupación de los procedimientos que puedan ser considerados como de práctica universal para las entidades que deben observar el Estatuto de Contratación Administrativa.*

Este documento contiene el resultado de la búsqueda realizada sobre la estructura del Estado para poder ubicar las entidades cuyo proceso contractual habrá de analizarse y para poder establecer qué existe en referencia a la supervisión del contrato estatal.

Lo que se pudo establecer es que, si bien es cierto que tanto la ley como la doctrina y la jurisprudencia reconocen la importancia de supervisar los contratos estatales, también lo es que no existe un sistema unificado para realizar ese propósito, afirmación que se confirma con la disposición del

artículo 89 del Decreto 2474 de 2008 el cual, no obstante señala la obligación que tienen todas las entidades cobijadas por la Ley 80 de 1993 de tener un manual de contratación, se limita a hacer esa prescripción de carácter general sin ahondar si quiera un poco en el contenido que debe tener o, al menos, en las materias que como mínimo habrá de regular.

No obstante lo anterior, es indispensable recordar que, como se acaba de exponer y analizar, en desarrollo de este trabajo de grado se expidió la Ley 1474 del 12 de julio de 2011, por la cual se adoptó el Estatuto Anticorrupción,<sup>37</sup> el cual, cambiando la tendencia que se había presentado hasta este punto, en que las referencias legales al control de la gestión contractual han sido tan escasas, sí se ocupa en buena medida de la supervisión y de la interventoría de los contratos, distinguiendo entre ambos conceptos y consagrando una serie de responsabilidades por la ejecución de sus funciones de vigilancia, lo cual implicará que, a pesar de que no exista un instructivo estándar de supervisión e interventoría, sí habrá en adelante unas disposiciones mínimas que sobre esa materia deberán contener los manuales de todas las instituciones que contratan bajo la égida del Estatuto General de Contratación Pública.

La entrada en vigencia del Estatuto Anticorrupción tendrá marcadas implicaciones dentro de la estructura de los manuales de supervisión e interventoría de las entidades públicas que se analizarán a continuación, puesto que deberán ajustarse prontamente a esas disposiciones

---

<sup>37</sup> Ley 1474 del 12 de julio 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*".

implementando en sus manuales, cambios que estarán relacionados con los siguientes aspectos:

- Dentro del perfil de quién podrá ser interventor o supervisor, deberán tenerse en cuenta las nuevas incompatibilidades, particularmente aquellas derivadas del objeto contratado, como se analizó arriba en relación con lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley 1474 de 2011.

- Al establecerse claramente que el bien jurídico tutelado en las disposiciones de carácter contractual es la moralidad administrativa (artículo 83 del Estatuto Anticorrupción), se reiteró y se dio mayor importancia a la obligación por parte de las entidades públicas de vigilar sus contratos. En lo subsiguiente los manuales deberán distinguir conceptualmente entre “supervisión” e “interventoría”, modificación que será muy importante en la medida en que los aspectos que corresponderá vigilar al *interventor* y al *supervisor* se encuentran ya distribuidos en el texto legal en comento.

- El Estatuto Anticorrupción agudiza el deber de información de los supervisores e interventores para con la entidad contratante, particularmente en cuanto a la advertencia de posibles actos de corrupción se refiere, so pena de incurrirse en falta grave (artículo 84 Ley 1474 de 2011), haciéndose conveniente que los manuales, de antemano, enteren a quienes desarrollarán las labores de vigilancia de su nueva condición.

- Un novedad muy conveniente del Estatuto Anticorrupción es la de permitir (en su artículo 85) que el contrato de interventoría se pueda prorrogar por el mismo término que el contrato vigilado, superando los inconvenientes del artículo 40 de la Ley 80 de 1993, que al impedir esa posibilidad, implicaban un mayor desgaste de la Administración.

Las anteriores precisiones y novedades son de indispensable conocimiento para lograr una lectura más provechosa y un mejor análisis del contenido de los manuales que se estudiarán a continuación, por cuanto todos son anteriores a la Ley 1474 de 2011.

Se señaló desde el principio de esta investigación que en la actualidad hay tantos mecanismos de supervisión como manuales de contratación existen, por lo general uno en cada entidad. Cuando se definió el marco teórico que corresponde a este tema de investigación se pudo establecer que la anterior afirmación es cierta, en el sentido de que a pesar de que hay unos principios generales que determinan tanto para las entidades públicas, como para los contratistas y para la ciudadanía el deber de desarrollar y de velar porque los contratos se cumplan según la ley, también es claro que no se cuenta con un sistema detallado, minucioso, unificado que deban observar todas las entidades contratantes.

Así, lo que corresponde a continuación, es confirmar si la ausencia de un sistema estandarizado de supervisión realmente atenta contra la celeridad, la economía y, sobretodo, contra la transparencia y adecuada ejecución de los contratos estatales o si, por el contrario, el que cada entidad tenga su método de supervisión resulta el mecanismo más eficaz para prevenir la corrupción y para lograr el propósito general de concluir de manera exitosa cada evento de contratación administrativa.

## 2. REFLEXIÓN CRÍTICA EN TORNO A LA SUPERVISIÓN DEL CONTRATO ESTATAL

### Introducción

*El cometido de las siguientes reflexiones es determinar qué es la supervisión del contrato estatal, así como quién y de qué manera se ejerce, atendiendo a los fines que persigue el Estado los cuales, no puede perderse de vista, constituyen la razón de ser de toda la dinámica contractual.*

En efecto, el Estado tiene como cometido fundamental atender las necesidades que, en la búsqueda del bien común, sea necesario satisfacer.

Por esa razón, decide contratar con terceros ajenos a su estructura original el desarrollo de diferentes obras que si él mismo decidiera emprender, no culminaría de la mejor manera.

Como dichos contratos son posibles gracias a que existe un presupuesto, que también es público, es legítimo que la Administración tenga el apremio de supervisarlos; de controlarlos de la mejor manera.

Para contestar a las 3 preguntas iniciales de este capítulo resulta especialmente útil acudir a los antecedentes jurisprudenciales, teniendo en cuenta que la ley sólo enuncia la actividad de control y faculta a las entidades que contratan para, efectivamente, hacer una supervisión, sin ofrecer un grado de profundización importante.

Este análisis tiene el propósito de brindar un panorama general de cómo se desarrolla la práctica cotidiana de la supervisión de los contratos estatales en Colombia.

## **Qué es la supervisión del contrato estatal**

La Ley 80 de 1993 es el Estatuto de Contratación Estatal en Colombia. Respecto de la supervisión del contrato administrativo, el artículo 14 de la aludida ley dispone:

“Art. 14- De los medios que pueden utilizar las entidades estatales para el cumplimiento del objeto contractual.

Para el cumplimiento de los fines de la contratación, las entidades estatales al celebrar un contrato:

1. Tendrán la dirección general y la responsabilidad de ejercer el control y vigilancia de la ejecución del contrato”. (...)

En su artículo 4°, *de los derechos y deberes de las entidades estatales*, la Ley 80 de 1993 señala:

“Art. 4- Para la consecución de los fines de que trata el artículo anterior [Art.3°- *de los fines de la contratación estatal*], las entidades estatales:

(...)

4. Adelantarán revisiones periódicas de las obras ejecutadas, servicios prestados o bienes suministrados, para verificar que ellos cumplan con las condiciones de calidad ofrecidas por los contratistas, y promoverán las acciones de responsabilidad contra éstos y sus garantes cuando dichas condiciones no se cumplan.

Las revisiones periódicas a que se refiere el presente numeral deberán llevarse a cabo por lo menos una vez cada seis (6) meses durante el término de vigencia de las garantías”.

Es claro, entonces, que la ley tiene el interés indiscutible de proteger el desarrollo de la contratación estatal, en tanto su dinámica permite cumplir con muchos de los fines del Estado; ya se ha pronunciado la Corte

Constitucional en ese sentido: *“la ley dota a la Administración de herramientas o mecanismos especiales, ausentes en las formas contractuales privadas, que están presentes para asegurar el cumplimiento de los fines estatales y del interés general”*.<sup>38</sup>

Sin embargo, la facultad administrativa de supervisar el contrato no se debe exclusivamente a que ésta se haya mencionado en el articulado de una norma. La posibilidad y el deber por parte del Estado de ejercer un activo control a la actividad contractual, tiene un origen anterior:

“Los derechos y prerrogativas de una parte se constituyen a la vez en los deberes de la otra parte. Sin embargo, resulta menester anotar que las prerrogativas de la administración se encuentran ínsitas en el contrato estatal, sin que sea pertinente que cláusula alguna se lo atribuya expresamente.

Así es indiscutible la presencia de la potestad de “control” y de “dirección”. En ejercicio de ella se adoptarán todas las medidas necesarias y conducentes a lograr la ejecución del contrato de acuerdo con las exigencias materiales, técnicas y financieras reguladas. Para el efecto, deberán tomarse las medidas correctivas del caso y “acordarán los mecanismos y procedimientos pertinentes para precaver o solucionar rápida y eficazmente las diferencias o situaciones litigiosas que llegaren a sucederse”. También “tendrán derecho a solicitar la actualización y la revisión de los precios cuando se produzcan fenómenos que alteren en su contra el equilibrio económico y financiero del contrato”.

No es suficiente conferir a la administración prerrogativas de control y dirección, si ellas no van acompañadas de un poder coercitivo cuyo fin básico es constreñir a contratista al más adecuado cumplimiento de sus obligaciones; para el efecto “adelantarán las gestiones necesarias para el reconocimiento y cobro de las sanciones pecuniarias y garantías a que hubiere lugar”; “adelantarán las acciones conducentes a obtener la indemnización de los daños que sufra en desarrollo o con ocasión del contrato celebrado” y “repetirán contra los servidores públicos, el contratista o los terceros responsables, según el caso, por las indemnizaciones que se deban pagar como consecuencia de la actividad contractual”.<sup>39</sup>

---

<sup>38</sup> Corte Constitucional de Colombia, sentencia C-400 del 2 de junio de 1999. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

<sup>39</sup> Exposición de motivos del Proyecto de Ley 149 de 1992. Texto del 23 de septiembre de 1992, p. 14.

Es más: la supervisión del contrato administrativo es connatural a la definición que del Estado colombiano hace la propia Carta Política:

“Art. 1- Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”.

Por las especiales características de la organización estatal de Colombia, donde ha de prevalecer el interés general, la Corte Constitucional, en la sentencia C-716 de 2002, señaló:

“En el marco de un Estado de derecho, como es el caso colombiano, resulta impensable imaginar una actividad legalmente regulada que no se encuentre sometida a un control específico. (...) El enfoque proyectado del nuevo sistema dirige su atención a los resultados globales de la gestión administrativa, sin sacrificar por ello la claridad y transparencia de la misma; persigue la evaluación de los frutos recogidos por la Administración y no el simple apego de la gestión a la norma.”<sup>40</sup>

No obstante lo que se ha dicho hasta aquí, la supervisión del contrato estatal no es sólo una prerrogativa y un deber de la administración. Teniendo en cuenta que el desarrollo de los contratos administrativos involucra dineros públicos, el control de los mismos también puede versar sobre la misma entidad contratante, para lo cual existen entidades especializadas e independientes dentro de la estructura del Estado. En suma, “ningún ente, por soberano o privado que sea, puede abrogarse el derecho de no ser

---

<sup>40</sup> Corte Constitucional de Colombia, sentencia C-716 del 3 septiembre de 2002, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

fiscalizado cuando tenga que ver directa o indirectamente con los ingresos públicos o bienes de la comunidad (...).<sup>41</sup>

Tal carácter mandatorio es reiterado por el artículo 83 del Estatuto Anticorrupción (Ley 1474 de 2011):

“Artículo 83. Supervisión e interventoría contractual. Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda (...).”

De acuerdo con lo señalado hasta este punto se puede concluir que la supervisión es un proceso sucesivo de control que busca verificar que cada una de las partes que suscribe el contrato lo haga en los términos que se pactaron inicialmente.

### **Quién ejerce la supervisión del contrato estatal**

El artículo 14 de la Ley 80 de 1993, *de los medios que pueden utilizar las entidades estatales para el cumplimiento del objeto contractual*, señala que “para el cumplimiento de los fines de la contratación, las entidades estatales al celebrar un contrato (...),

- Tendrán la dirección general y la responsabilidad de ejercer el control y la vigilancia de la ejecución del contrato (...)

Los artículos 32, 53 y 56 de la citada Ley 80 encargan en la figura del interventor la supervisión del contrato estatal y determinan su responsabilidad tanto civil como penal, así:

---

<sup>41</sup> Corte Constitucional de Colombia, sentencia C-167 de 1995. M.P. Fabio Morón Díaz.

*“Art. 32- De los contratos estatales*

2. Son contratos de consultoría los que celebren las entidades estatales referidos a los estudios necesarios para la ejecución de proyectos de inversión, estudios de diagnóstico, prefactibilidad o factibilidad para programas o proyectos específicos, así como a las asesorías técnicas de coordinación, control y supervisión.

Son también contratos de consultoría los que tienen por objeto la interventoría, asesoría, gerencia de obra o de proyectos, dirección, programación y la ejecución de diseños, planos, anteproyectos y proyectos.

Ninguna orden del interventor de una obra podrá darse verbalmente. Es obligatorio para el interventor entregar por escrito sus órdenes o sugerencias y ellas deben enmarcarse dentro de los términos del respectivo contrato”.

(Subrayas fuera de texto).

*“Art. 53- De la responsabilidad de los consultores, interventores y asesores.*

Los consultores, interventores y asesores externos responderán civil y penalmente tanto por el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de consultoría, interventoría o asesoría, como por los hechos u omisiones que les fueren imputables y que causen daño o perjuicio a las entidades, derivados de la celebración y ejecución de los contratos respecto de los cuales hayan ejercido o ejerzan las funciones de consultoría, interventoría o asesoría”.

*“Art.56- De la responsabilidad penal de los particulares que intervienen en la contratación estatal.*

Para efectos penales, el contratista, el interventor, el consultor y el asesor se consideran particulares que cumplen funciones públicas en todo lo concerniente a la celebración, ejecución y liquidación de los contratos que celebren con las entidades estatales y, por lo tanto, estarán sujetos a la responsabilidad que en esa materia señala la ley para los servidores públicos”.

De acuerdo con las disposiciones hasta aquí enlistadas, queda establecido que el contrato estatal requiere de la presencia del interventor, aunque esta función no tiene que ser necesariamente contratada con un agente externo a la entidad del Estado. Por el especial encargo que se hace a quien ha de controlar el desarrollo del contrato, el funcionario o empleado, al vincularse al servicio, “adquiere una investidura que lo coloca en una relación de dependencia con el Estado, la cual determina que pueda exigírsele, en razón

de su conducta, un grado específico de responsabilidad. De este modo, cuando incumple sus deberes o incurre en conductas prohibidas, debe acarrear con las cargas y consecuencias de orden patrimonial, disciplinario, e inclusive penal”.<sup>42</sup>

El Estatuto de Contratación, si bien se ocupa en extenso de ilustrar sobre el régimen de responsabilidad de los particulares que hagan las veces de interventores en desarrollo de un contrato administrativo, no restringe la asesoría técnica de control y supervisión a los particulares, excluyendo a los funcionarios de la propia entidad para el desarrollo de la misma, excepto en el caso del contrato de obra en el que, por expresa disposición legal,<sup>43</sup> la supervisión deberá ser contratada con una tercera persona, ajena tanto a la entidad contratante como al contratista.

Ciertamente, el particular encargado de la vigilancia del contrato se asimilará a un servidor público,<sup>44</sup> ya que es función pública toda actividad que realice fines propios del Estado, aunque la ejerzan personas extrañas a la

---

<sup>42</sup> Corte Constitucional de Colombia, sentencia C-563 del 7 de octubre de 1998, M.P. Antonio Barrera Carbonell y Carlos Gaviria Díaz.

<sup>43</sup> Artículo 32 de la Ley 80 de 1993: “**De los contratos estatales.** Son contratos estatales todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere el presente estatuto, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad, así como los que, a título enunciativo, se definen a continuación:

1o. Contrato de obra.

Son contratos de obra los que celebren las entidades estatales para la construcción, mantenimiento, instalación y, en general, para la realización de cualquier otro trabajo material sobre bienes inmuebles, cualquiera que sea la modalidad de ejecución y pago.

En los contratos de obra que hayan sido celebrados como resultado de un proceso de licitación o concurso públicos, la interventoría deberá ser contratada con una persona independiente de la entidad contratante y del contratista, quien responderá por los hechos y omisiones que le fueren imputables en los términos previstos en el artículo 53 del presente estatuto”.

<sup>44</sup> Artículo 56 de la Ley 80 de 1993.

administración pública.<sup>45</sup> Es importante aclarar en este punto que lo que coloca al particular en la situación de servidor público, no es concretamente el vínculo que surge de la relación, importante o no, con el Estado, sino de la naturaleza de la función que se le atribuye por ministerio de la ley, la cual fija la índole y alcance de la relación jurídica.<sup>46</sup>

*Los contratistas, como sujetos particulares, no pierden su calidad de tales porque su vinculación jurídica a la entidad estatal no les confiere una investidura pública, pues si bien por el contrato reciben el encargo de realizar una actividad o prestación de interés o utilidad pública, con autonomía y cierta libertad operativa frente al organismo contratante, ello no conlleva de suyo el ejercicio de una función pública.*

*Lo anterior es evidente, si se observa que el propósito de la entidad estatal no es el de transferir funciones públicas a los contratistas, las cuales conserva, sino la de conseguir la ejecución práctica del objeto contractual, en aras de realizar materialmente los cometidos públicos a ella asignados.<sup>47</sup>*

El propósito del supervisor es, además de garantizar el interés de la comunidad, controlar objetiva y técnicamente la adecuada ejecución del contrato.<sup>48</sup> De ahí que se entienda que representa a la entidad estatal y que, en consecuencia, actúa en su nombre.

Que la auditoría sea interna o externa (realizada por los propios funcionarios de la entidad o por un tercero que se ha contratado para tal efecto), depende de la evaluación que haga la propia entidad contratante de sus condiciones técnicas, profesionales, económicas, etc., para poder asumir el control del

---

<sup>45</sup> MAGGIORE, Giuseppe. Derecho Penal, parte especial, Editorial Temis, 1955, p.137, citado en la sentencia T-621/05.

<sup>46</sup> Corte Constitucional de Colombia, sentencia C-563 de 1998. Op. Cit.

<sup>47</sup> Corte Constitucional de Colombia, sentencia C-563 de 1998. Op. Cit.

<sup>48</sup> Corte Constitucional de Colombia, sentencia T-621 del 16 de junio de 2005. M.P. Álvaro Tafur Galvis.

desarrollo del contrato con éxito. Lo cierto es que, en el evento de optar por contratar la asesoría en supervisión de una persona externa a la entidad, se deberá adelantar un proceso de selección objetiva de la misma, de acuerdo con los principios y con las disposiciones procedimentales propias de la contratación estatal ya que, como lo dice expresamente el Estatuto de Contratación, el de interventoría es claramente un contrato estatal cuyo control, además de ser deferido inicialmente al interventor, es una misión interinstitucional, como se pasa a desarrollar en los párrafos siguientes.

En relación con quién puede ejercer la supervisión o la interventoría, el Estatuto Anticorrupción consagra una importante incompatibilidad, cuyo contenido ya fue desarrollado ampliamente en el marco teórico de este estudio. Dice el artículo 5 de la aludida norma:

“Artículo 5º- Quien haya celebrado un contrato estatal de obra pública, de concesión, suministro de medicamentos y de alimentos o su cónyuge, compañero o compañera permanente, pariente hasta el segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad y/o primero civil o sus socios en sociedades distintas de las anónimas abiertas, con las entidades a que se refiere el artículo 2º de la Ley 80 de 1993, durante el plazo de ejecución y hasta la liquidación del mismo, no podrán celebrar contratos de interventoría con la misma entidad”.

Ahora bien, en relación con los controles ejercidos ya no por supervisores o interventores externos, sino aquellos que son adelantados directamente por el Estado, se tiene que el control fiscal, por ejemplo, es de carácter posterior y selectivo; corresponde constitucionalmente a la Contraloría General de la República, quien tiene la función de vigilar la gestión fiscal de la Administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o

bienes de la Nación”.<sup>49</sup> Se trata de un control financiero, de gestión y de resultados, fundados en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales, una vez se haya liquidado o terminado el contrato.

50

Las referencias jurisprudenciales evidencian que era una necesidad impostergable para el ordenamiento contar con un catálogo de garantías constitucionales que permitieran combatir eficazmente la corrupción que se presentaba interinstitucionalmente en materia fiscal, así como, en particular, tener un estatuto contractual con disposiciones concretas en ese sentido. Al respecto se indicó en la sentencia C-113 de 1999:

“(…) Añádese a lo dicho que las posibilidades de co-gestión por parte de delegados de los entes fiscalizadores, tal como se daba con anterioridad a la Carta Política de 1991, no solamente resultaba ineficaz para lograr una verdadera transparencia de los procesos administrativos, en especial los de contratación, sino que se había constituido en oportunidad y motivo de corrupción, en cuanto se prestaba para ilícitos pactos entre funcionarios administrativos y los encargados de su vigilancia. Eso, además de la injustificada dilación que en los trámites correspondientes implicaba la permanente consulta de las decisiones con los órganos de control, especialmente las auditorías, cuyos titulares creían gozar de autoridad suficiente para obstaculizar y para desviar las actuaciones previas a la contratación, imponiendo no pocas veces sus criterios a las autoridades competentes, con ostensible vulneración del principio de separación funcional y distorsionando el verdadero papel que se atribuye a quienes ejercen el control fiscal”.<sup>51</sup>

---

<sup>49</sup> Artículo 268 de la Constitución Política de Colombia.

<sup>50</sup> PALACIO HINCAPIÉ, Juan Ángel. “La contratación de las entidades estatales”, p.64. Librería Jurídica Sánchez R., cuarta edición. Bogotá, 2003.

<sup>51</sup> Corte Constitucional de Colombia, sentencia C-113 del 24 de febrero de 1999, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

La Contraloría ejerce un control numérico-legal de evaluación de los resultados globales de la gestión administrativa;<sup>52</sup> para ello cuenta con un instrumento de gran utilidad: el Sistema de Información para la Vigilancia de la Contratación Estatal (SICE), el cual “permite focalizar el ejercicio del control fiscal mediante la identificación de los sectores en donde la contratación pública se realiza por fuera de los parámetros del mercado. Esta es la principal herramienta con que cuenta la Contraloría para definir las políticas de control selectivo, que tienen que ver, como se adelantó, no con la verificación particular e individual de las transacciones realizadas por la Administración, sino con la verificación global de las tendencias contractuales de la Administración”.<sup>53</sup>

El recientemente expedido Estatuto Anticorrupción trae consigo importantes novedades en materia de responsabilidad fiscal. En efecto, el artículo 82 de la Ley 1474 de 2011 modifica el artículo 53 de la Ley 80 de 1993 estableciendo de manera expresa la responsabilidad fiscal de los consultores. De otra parte, el artículo 91 del Estatuto Anticorrupción fija los nuevos parámetros bajo los cuales deberá procederse con los dineros entregados por las entidades contratantes a título de anticipo.

Seguidamente, se encuentra el control disciplinario que está en cabeza de la Procuraduría General de la Nación. A ella corresponde lo relacionado con “la investigación de todas las conductas de los funcionarios que constituyan faltas disciplinarias, en el desempeño de sus funciones. Por tanto debe

---

<sup>52</sup> RESTREPO, Juan Camilo. “Hacienda Pública”. Segunda edición. Universidad Externado de Colombia. Bogotá, 1994, p.279.

<sup>53</sup> Corte Constitucional de Colombia, sentencia C-716 de 2002.

adelantar de oficio o a petición de cualquier persona las investigaciones para establecer las anormalidades que se presenten en la actividad contractual por parte de los funcionarios, relacionados con la observancia de los principios y fines de la contratación estatal”.<sup>54</sup>

Las novedades que en materia disciplinaria fueron introducidas por el Estatuto Anticorrupción se encuentran en el artículo 44 (que modifica el artículo 53 de la Ley 734 de 2002, Código Disciplinario Único) y en el artículo 84, que modifica lo dispuesto en el artículo 48 de la aludida Ley 734.

El otro ente de control está representado por la Fiscalía General de la Nación, que mediante sus unidades especializadas en la investigación y la acusación de los hechos que se cometan con ocasión de la actividad contractual,<sup>55</sup> procede a acusar ante el juez que corresponda a quienes les resulte comprometida su responsabilidad.

En materia penal vale la pena resaltar que el Estatuto Anticorrupción, en sus artículos 5 y 84 (parágrafo 2), modifican el régimen legal de inhabilidades e incompatibilidades, cuya inobservancia entraña penas privativas de la libertad, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 408 del Código Penal.

Adicionalmente el artículo 66 de la Ley 80 de 1993 dispone que todo contrato que celebren las entidades estatales estará sujeto a la vigilancia y control ciudadano. El gobierno nacional y territorial estimulará el control por parte de la comunidad en tanto la ley, por su parte, reconoce a las asociaciones cívicas, comunitarias, de profesionales, benéficas o de utilidad común, la facultad de “denunciar ante las autoridades competentes las actuaciones,

---

<sup>54</sup> PALACIO HINCAPIÉ, Op. Cit., p.65.

<sup>55</sup> Artículo 64 de la Ley 80 de 1993.

hechos u omisiones de los servidores públicos o de los particulares, que constituyan delitos, contravenciones o faltas en materia de contratación estatal”.

Cabe anotar que aunque el control por parte de las autoridades resulta tan deseable para el ordenamiento, no puede dejarse de lado que se trata, de todas maneras, de una forma de intervención dentro de un proceso contractual, que por tal razón debe realizarse dentro de los límites de las competencias de cada una con el fin de evitar obstruir la normal actuación administrativa: “si el ente que controla ayuda también a tomar la decisión de carácter administrativo, la sugiere, la propicia o la presiona, o induce modificaciones a los iniciales propósitos de la entidad vigilada, está impedido para cumplir adecuadamente su labor. No puede confundirse al operador administrativo con el ente que vigila y controla la integridad de lo actuado por aquél”. Lo que se persigue es “evitar que los trámites de contratación se estanquen o se dilaten en el tiempo, precisamente por la indebida intromisión de los agentes de control. Estos, obviamente, están llamados a intervenir, pero en los términos expuestos”.<sup>56</sup>

### **Cómo se ejerce la supervisión del contrato estatal**

De lo expuesto hasta este punto se sigue que el propósito de las disposiciones legales en materia de supervisión contractual, además de perseguir el adecuado cumplimiento de los objetos contratados, así como que se dé el destino apropiado a los recursos con los que se paga por los

---

<sup>56</sup> Corte Constitucional de Colombia, sentencia C-113 de 1999. M.P. José Gregorio Hernández Galindo, op.cit.

mismos, es el de evitar la coadministración por parte de los órganos de control.

El contrato de interventoría es por definición un contrato estatal<sup>57</sup> que, naturalmente, implicará para la entidad contratante la obligación de contar con una apropiación presupuestal disponible, que le permita atender el costo del contratista interventor. Empero, antes de ahondar en la respuesta a la pregunta sobre cómo se ejerce la supervisión del contrato estatal, es importante anotar que en el caso de los contratos de que habla el artículo 355 de la Constitución,<sup>58</sup> su decreto reglamentario dispone que un porcentaje del valor del convenio podrá destinarse para el pago de la interventoría del mismo en los siguientes términos:

Decreto 777 del 16 de mayo de 1992:<sup>59</sup>

“Art. 6º- La ejecución y cumplimiento del objeto del contrato se verificarán a través de un interventor, que podrá ser funcionario del gobierno (...).

También se podrá contratar directamente la interventoría con personas naturales o jurídicas especializadas y de reconocida idoneidad en la materia objeto del contrato. Estos gastos, que no podrán exceder del cinco por ciento (5%) del valor del contrato, se imputarán al mismo (...).”

Volviendo a la cuestión inicialmente planteada, luego de la revisión de las normas de la contratación estatal se encontró que no existe un parámetro

---

<sup>57</sup> Artículo 32 de la Ley 80 de 1993.

<sup>58</sup> Contratos celebrados con entidades sin ánimo de lucro.

<sup>59</sup> “Por el cual se reglamenta la celebración de los contratos a que se refiere el inciso segundo del artículo 355 de la Constitución Política”.

estándar que determine para todos los casos la manera como ha de ejercerse la supervisión del contrato estatal.

Por lo anterior se acudió al análisis de la sinopsis contractual que se publica en la página web de la contratación administrativa,<sup>60</sup> de tal suerte que se pudiera observar, en la práctica, cómo se vigilan los contratos del Estado. Ese trabajo de campo permitió corroborar que la misión del interventor comienza desde la fase misma de revisión de la documentación del proyecto, en tanto se le encarga estudiar la información suministrada por la entidad contratante con el objeto de tener claridad sobre la necesidad insatisfecha de la comunidad cuya suplencia está a cargo del ente público que animó la apertura del proceso de selección del contratista; así mismo tiene la obligación de visitar el lugar donde se desarrollará la obra junto con el contratista, con el fin de verificar las condiciones del sitio, así como las calidades profesionales y técnicas del cocontratante, su récord de aportes al Sistema de Seguridad Social, el tiempo de dedicación que demandará el contrato, etc.

Se observó que agotada la fase anterior, el supervisor envía un informe a la entidad contratante, relacionando todos los aspectos que en su criterio pueden incidir (positiva o negativamente) en la ejecución del contrato.

Pasando a la ejecución propiamente dicha, se encontró que el interventor elabora y suscribe, junto con el contratista, el Acta de Iniciación del Contrato. En ese punto es muy conveniente que el interventor conozca los manuales internos de la entidad contratante en materia de procedimientos técnicos,

---

<sup>60</sup> [www.contratos.gov.co](http://www.contratos.gov.co)

financieros, legales, administrativos, etc., para que su gestión pueda ser más eficiente y que sus pronunciamientos sean hechos en oportunidad. Resulta igualmente útil que el supervisor conozca de antemano el objeto contratado y los estudios sobre los cuales se soporta éste.

Avanzando en el mismo orden cronológico de los proyectos, se estableció que la primera obligación del supervisor en la que interactúa activamente con el contratista es la de hacer cumplir (o verificar el cumplimiento de) las normas técnicas para el desarrollo de la clase particular de contrato de que se trate, así como los instructivos básicos de contratación proporcionados por la entidad pública, en caso de que existan; de no tenerlos, se apreció que el parámetro general de referencia del supervisor es el texto de los pliegos de condiciones y es ahí donde inicia la obligación central de verificar cada una de las entregas parciales de obra.<sup>61</sup>

En este punto es importante hacer una anotación jurisprudencial que, no obstante haberse suscitado con ocasión de un contrato de obra, sintetiza adecuadamente el propósito perseguido con la acción de supervisar los contratos de la Administración:

“(…) Ahora bien, se ha considerado que cualquier gestión o trámite que se adelante entre el contratista y el Estado, que tenga que ver con la ejecución propia del contrato de obra, deberá ser revisada de manera previa por el Interventor, y que todas sus comunicaciones se efectuarán por escrito. De esta manera se imprime total transparencia a su gestión y los actos que involucren la ejecución de la obra contratada. Así mismo, se busca que las inquietudes del contratista se resuelvan efectivamente, siguiendo un procedimiento específico que garantice el debido proceso y evacue de manera efectiva las peticiones e inquietudes del contratista.

---

<sup>61</sup> Por el alto impacto de esta tipología de contratos, el trabajo de campo realizado por medio de la página web de la contratación pública se centró en el de obra.

Pero en este punto surgen dos asuntos importantes que han de ser analizados: primero, que la gestión que adelante el contratista deberá responder de manera estricta a las pautas que se hayan establecido previamente en el contrato, y a las observaciones que el propio Interventor haga en cada etapa de la ejecución del mismo; y, segundo, que el Interventor, cumplirá la labor encomendada ciñéndose a las estipulaciones contenidas en el contrato de obra.

De esta manera, el contratista en todo momento tendrá la posibilidad de comunicar al Interventor el estado de su gestión y éste a su vez determinará si lo ejecutado responde a los parámetros técnicos de la obra contratados. Así, se establece un canal de comunicación permanente en garantía de la transparencia en la realización de la obra contratada y en aras de la preservación del equilibrio de la ecuación contractual.

De no cumplirse por parte del contratista lo pactado en el contrato de obra, así se lo hará saber el Interventor, quien con base en la información y la revisión de la obra ejecutada, determinará si ésta responde a lo pactado en el contrato, dando cuenta de lo sucedido al contratante, e informando igualmente al contratista. De esta manera, la realización de una obra no significa que la misma sea y deba ser aceptada por la administración, pues debe recordarse que ésta realiza y vela por los intereses generales de la comunidad, es decir, porque la obra responda a los lineamientos del contrato y satisfaga de manera cabal las necesidades que dieron lugar a la contratación.

Así las cosas la obra contratada deberá ejecutarse de conformidad con los lineamientos jurídicos y técnicos estipulados en el contrato y esta no podrá modificarse o adecuarse a los intereses y necesidades del contratista (...).<sup>62</sup>

Una vez hechas estas precisiones sobre los fines y los procedimientos que deben ser tenidos en cuenta tanto por los supervisores como por los contratistas, se continuó con el análisis de las obligaciones del interventor, de acuerdo con la lectura del texto de algunos contratos publicados en el portal oficial de la contratación en Colombia.

La obligación que materializa la gestión del interventor frente a cada entrega parcial de obra, atendiendo a los parámetros jurisprudenciales también, es la de presentar ante la entidad los informes correspondientes a esas entregas parciales, en la medida en que se van recibiendo. Cabe anotar que la

---

<sup>62</sup> Corte Constitucional de Colombia, sentencia T-621 del 16 de junio de 2006. M.P. Álvaro Tafur Galvis.

Administración también está interesada en que el interventor verifique, así como la calidad, el cumplimiento del cronograma oficial del contrato.

En cuanto a este aspecto se refiere, vale la pena anotar que el Estatuto Anticorrupción (Ley 1474 de 2011) incrementó sensiblemente el deber de información que tienen los supervisores e interventores para con la entidad contratante, en los términos de artículo 83 *ibídem*, analizado dentro del marco teórico de la presente investigación.

En caso de que se presente alguna contingencia que requiera variar el plan inicial, se pudo observar que es el interventor el primero en conocer de esa situación y, en consecuencia, por representar en ese momento los intereses de la entidad contratante, le corresponde dar su visto bueno y plantear la novedad a la entidad para luego sí poder introducir algunos cambios al objeto inicial o a la programación original del proyecto. Naturalmente, es también obligación del supervisor revisar y aprobar esas nuevas entregas y, en compañía del funcionario competente de la entidad, revisar y comparar los precios del nuevo acuerdo a que se llegó.

Cuando concluye la ejecución de los contratos, se observó que el interventor se desplaza hasta el lugar de la obra para levantar el acta que corresponda al nivel de cumplimiento por parte del contratista: el acta de entrega final, o bien el acta de vencimiento del plazo, en caso de que no se hayan alcanzado los objetivos, y en la misma se fija una fecha perentoria para la entrega final.

Finalmente, hay que anotar que, en razón de la confianza que se deposita en el interventor, éste responderá por la veracidad de las declaraciones hechas por él tanto en el acta final como en los informes periódicos de las entregas parciales por parte del contratista.

Este recuento sucinto permite hacerse una idea general de cuáles son las actividades que corresponden en la práctica a la vigilancia de la gestión contractual.

### **Conclusiones preliminares**

En desarrollo de la investigación inicial se determinó que antes del Estatuto de Contratación vigente, la actividad de la Administración en materia de contratos estaba caracterizada por un terrible desgüeño reflejado en la ausencia de planeación y de metodología para adelantar los procesos de contratación, así como de unos alarmantes niveles de corrupción.

Se pudo apreciar que el Legislador ha hecho un vigoroso esfuerzo orientado a delimitar claramente las funciones de todos aquellos entes y funcionarios que deban participar de los procesos propios de los contratos estatales, delimitando a cada ente interviniente (Procuraduría, Contraloría, Fiscalía), con el mayor nivel de detalle que le fue posible, cuál es el propósito de su misión.

Se corroboró la parte de la hipótesis inicial de acuerdo con la cual no hay un parámetro estandarizado para adelantar la misión controladora. Sin embargo, luego de la revisión de las cláusulas específicas de algunos contratos elegidos aleatoriamente entre todos los publicados en el portal web de la contratación administrativa, se observó que la práctica en materia de supervisión es más o menos homogénea entre las entidades públicas.

Es de resaltar la multiplicidad de herramientas de registro, de seguimiento y de control con que cuentan tanto las entidades como los organismos

encargados de la supervisión de los contratos. Como es natural, teniendo tantos intereses de la comunidad comprometidos, no podrían ser menos. Se destaca como un aspecto positivo que la tendencia es, cada día más, hacia la modernización y la automatización de los sistemas que permiten acceder y publicar la información de interés común en materia contractual.

### **3.DESCRIPCIÓN Y ANÁLISIS DE LAS DISPOSICIONES SOBRE SUPERVISIÓN E INTERVENTORÍA DE LAS SUPERINTENDENCIAS Y UNIDADES ADMINISTRATIVAS ESPECIALES**

*El propósito de este capítulo es analizar la información recopilada al cabo del trabajo de campo en relación con el desarrollo de la supervisión e interventoría de los contratos que se celebran al interior de las entidades que constituyen el objeto de este trabajo de grado. Se estudiará individualmente el manual de cada entidad, reseñando las disposiciones relacionadas con la supervisión, para luego proceder a depurar el sentido y el alcance de los preceptos destacables, de acuerdo con las particularidades de cada instructivo.*

#### **SUPERINTENDENCIAS**

##### **SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO**

La Superintendencia de Industria y Comercio fue creada por el Decreto Legislativo No.623 de 1974, como un organismo de carácter técnico, adscrito al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y fue reformada mediante el Decreto 2153 de 1992, de modernización del Estado, por el cual adquirió autonomía financiera y presupuestal. Múltiples funciones adicionales a las originales se han ido otorgando a la entidad. En tal sentido son de resaltar la Ley 446 de 1998, la Ley 546 de 1999, la Ley 527 de 2000 y la Ley 643 de 2001.

La Superintendencia cuenta con un manual específico para el desarrollo de las funciones de interventoría y supervisión de los contratos y convenios, que fue adoptado mediante la Resolución No.14261 de 2008.<sup>63</sup>

## PROPÓSITO DE LA SUPERVISIÓN

El numeral 2 de las consideraciones de la citada Resolución indica cuál es el propósito de la supervisión, con el fin de dar cumplimiento a la obligación de vigilancia consagrada en el artículo 4 de la Ley 80, así:

“Que esta vigilancia para constatar la ejecución y cumplimiento de los trabajos y actividades de los contratistas, se lleva a cabo por parte de la administración a través de supervisores que se designan entre funcionarios de la entidad y, de manera excepcional, a través de personas ajenas a ésta, tal como se exige para los contratos de obra, caso en el cual se denominan interventores”.

## QUIÉN ES EL INTERVENTOR O SUPERVISOR

El numeral 3 de las consideraciones de la aludida Resolución indica quiénes son las personas del interventor y del supervisor, así:

“Que el interventor y el supervisor son las personas que, en nombre del contratante, controlan, vigilan e imparten aprobación a la obra ejecutada o a los bienes recibidos. Como funcionarios de la administración, actúan como delegados de ésta para los efectos de la ejecución del contrato y deberán responder ante la misma por las acciones u omisiones en el desempeño de sus funciones”.

## FUNCIONES DEL INTERVENTOR O SUPERVISOR

Como funciones del supervisor o interventor, el artículo 2 del texto de la Resolución N°14261 de 2008 señala las siguientes:

---

<sup>63</sup> Manual consultado en mayo de 2010, disponible en internet según oficio de la Oficina Jurídica No.10-1938-1-0, del 4 de mayo de 2010. Página web de la entidad: [www.sic.gov.co](http://www.sic.gov.co)  
Última fecha de consulta: abril de 2011.

“2.1. Velar por la adecuada ejecución de todas y cada una de las obligaciones contractuales por parte del contratista.

2.2. Hacer seguimiento al cumplimiento de las obligaciones y exigir al contratista la ejecución idónea y oportuna del objeto a cargo de éste, lo cual incluye la verificación de las especificaciones inherentes o propias de los bienes, obras o servicios contratados previstos en la oferta, pliegos o términos de referencia y obligaciones del contrato.

2.3. Reportar al ordenador del gasto, los hechos u omisiones en que eventualmente incurra el contratista, que amenacen o puedan generar alteraciones en el normal desarrollo o ejecución del contrato. Así mismo, dar aviso oportuno a estas dependencias para lo de sus respectivas competencias, cuando el contratista no cumpla con las condiciones contractuales. En cualquier evento el reporte deberá acompañarse con los documentos soportes correspondientes que acrediten fehacientemente el hecho.

2.4. Cuando se aprecien graves irregularidades en la ejecución de un contrato que amenace con su paralización, es obligación de los Supervisores informar por escrito dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la ocurrencia de los hechos, al ordenador del gasto para que éste inicie las acciones correspondientes.

2.5. Acatar las observaciones y recomendaciones jurídicas que tome la Oficina Jurídica y el ordenador del gasto en los eventos de discrepancias entre las partes durante la vigencia del contrato y en este evento, abstenerse de expedir cumplidos para el pago de las obligaciones contraídas, hasta tanto no se tenga pronunciamiento favorable para ese efecto.

2.6. Aprobar o rechazar, por escrito, oportuna y motivadamente, la entrega de bienes, obras o servicios, según éstos se ajusten o no a las especificaciones técnicas, condiciones y/o calidades acordadas en el contrato.

2.7. Suscribir con el contratista y dentro de los términos acordados en el contrato, las actas de iniciación, recibo o entrega parcial o definitiva de los bienes, obras o servicios contratados.

2.8. Formular al contratista, por el medio más adecuado y eficaz, las observaciones que estime pertinentes para obtener los mejores resultados en la ejecución contractual.

2.9. Certificar el cumplimiento de las obligaciones del contratista. Dicha certificación constituye un requisito previo para el pago del valor del contrato.

2.10. Atender oportunamente las peticiones que durante la ejecución del contrato formule el contratista y, de ser necesario, dar traslado de las mismas al funcionario o dependencia competente.

2.11. Conformar una carpeta en la que la documentación se encuentre en forma cronológica y debidamente foliada con toda la papelería que se produzca

en desarrollo de la ejecución del contrato, así como de la correspondencia realizada por el contratista.

2.12. Las demás funciones señaladas en el contrato o convenio respectivo, en la Ley 80 de 1993, Ley 1150 del 16 de julio del 2007, el Decreto 066 del 16 de enero del 2008 y demás decretos reglamentarios o disposiciones especiales que rijan la materia o que la modifiquen.

PARÁGRAFO 1.- Las funciones específicas del supervisor y del interventor dependerán de las prestaciones y obligaciones que se pacten en cada contrato, y, en particular, de las especificaciones técnicas contenidas en éstas.

PARÁGRAFO 2.- Los supervisores designados podrán solicitar el apoyo y asesoría de las diferentes dependencias de la Superintendencia en aquellos casos y temas en que lo consideren pertinente”.

Frente a la responsabilidad del supervisor o interventor, el artículo 5 de la Resolución en estudio dispone lo siguiente:

“Incumplimiento: El incumplimiento de las funciones y deberes plasmadas en la presente resolución dará lugar al traslado de los hechos a la Secretaría General – Grupo Control Interno Disciplinario o a quien haga sus veces, a fin de que determine lo que corresponda en materia de responsabilidad de la función supervisora, de conformidad con las disposiciones contempladas en la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 del 16 de julio del 2007, el Decreto 066 del 16 de enero del 2008, normas que las complementen, adicionen o modifiquen y la Ley 734 del 2002”.

## PARTICULARIDADES DEL MANUAL DE SUPERVISIÓN DE LA SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO – S.I.C.

### Sobre la supervisión y la persona del supervisor

- Nada se menciona sobre quiénes pueden ejercer la labor de supervisión de sus contratos. No se abre expresamente<sup>64</sup> la posibilidad

---

<sup>64</sup> En contraste con las disposiciones del manual de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, por ejemplo, que sí deja expresamente abierta la posibilidad de que la supervisión sea realizada por personal de planta o por personal externo.

de que además del personal de planta de la Superintendencia, esa misión pueda ser encargada a agentes externos.

- Tampoco se fijan límites sobre quién puede ser supervisor o interventor, como sí aparece en otros manuales. Sin embargo, esta omisión no parece ser en verdad relevante, en la medida en que los manuales que sí hablan sobre las calidades de la persona que ha de supervisar, remiten al régimen legal de inhabilidades e incompatibilidades. Así, de todas maneras, estará siempre presente la obligación subyacente de acatar las disposiciones en esa materia.

#### Sobre las funciones del supervisor

- Las funciones del supervisor y del interventor se enlistan de manera genérica, sin discriminar si son de carácter técnico, económico, administrativo o legal.

Se trata de una relación de principios de interventoría que, por ser de tal naturaleza (una “relación de *principios*”), omite regular en detalle las precisas gestiones y actitudes que se esperan del supervisor o del interventor. Sin embargo, tras la lectura de los 12 numerales, no se advierte una omisión grave en este sentido.

Es importante anotar que el numeral 2.12. aclara que además de las misiones que se encargan de manera precisa en el texto de la Resolución SIC N°14261 de 2008, habrán de cumplirse las demás disposiciones de ley al respecto de la supervisión y la interventoría al señalar que

“Son funciones del supervisor y/o interventor:

(...)

2.12. Las demás funciones señaladas en el contrato o convenio respectivo, en la Ley 80 de 1993, Ley 1150 del 16 de julio del 2007, el Decreto 066 del 16 de enero del 2008 y demás decretos reglamentarios o disposiciones especiales que rijan la materia o que la modifiquen”.

- El párrafo 1° del numeral 2.12. remite al estudio del objeto que se contrate en cada caso para fijar de manera particular las funciones específicas del supervisor o del interventor, así:

“PARÁGRAFO 1.- Las funciones específicas del supervisor y del interventor dependerán de las prestaciones y obligaciones que se pacten en cada contrato, y, en particular, de las especificaciones técnicas contenidas en éstas”.

- Como conclusión parcial frente a lo tocante con la necesidad o no de que el texto del manual de supervisión contenga una relación exhaustiva de las conductas que ha de desplegar el supervisor, tal parece que esto no es necesario.

Ciertamente, en la medida en que, a partir de disposiciones como las dos últimas que se acaban de analizar, se consagran prescripciones generales de conducta, la regulación, aunque dista mucho de ser minuciosa, sigue siendo omnicomprendensiva.

Este efecto se logra mediante dos estrategias fácilmente identificables: en primer lugar, la remisión expresa a las leyes de contratación administrativa que, como es natural, suplirán los vacíos de esta Resolución que se está analizado; y en segundo lugar, se acude a otra táctica muy efectiva, como lo es condicionar inescindiblemente las funciones del supervisor al objeto particular que se vaya a desarrollar en cada contrato.

### Sobre la responsabilidad del supervisor

- El artículo 5 de la Resolución 14261 de 2008 defirió al Grupo de Control Interno Disciplinario la facultad de determinar la naturaleza de la responsabilidad por la que podría ser llamado el supervisor en caso de incumplimiento.

A pesar de que nada se menciona al respecto de la eventual obligación de la entidad de llamar en garantía o iniciar una acción de repetición en contra del supervisor, este silencio no desmejora la posición jurídica de la entidad respecto de su interventor o supervisor incumplido, en la medida en que existen disposiciones de mayor jerarquía que, de todas formas, son de obligatorio cumplimiento en cuanto a la responsabilidad patrimonial se refiere.

## **SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO**

La Superintendencia de Notariado y Registro fue creada mediante el Decreto 3346 de 1959 y mediante el Decreto 1659 de 1978 se estableció la estructura, organización y atribuciones de la Superintendencia como unidad administrativa especial, con personería jurídica y patrimonio autónomo, adscrita al Ministerio de Justicia. Dentro de los actos de reestructuración de la entidad se destacan el Decreto 2158 de 1992; el Decreto 1669 de 1997; el Decreto 302 de 2004 y el Decreto 412 de 2007.

La Superintendencia es un organismo adscrito al Ministerio de Interior y de Justicia, que cuenta con autonomía administrativa y financiera, así como con personería jurídica y patrimonio independiente. Sus funciones se encuentran en el artículo 12 del Decreto 412 de 2007 y su manual de supervisión fue adoptado mediante la Resolución No.5880 de 2007.<sup>65</sup>

### Definiciones

#### **INTERVENTORÍA O SUPERVISIÓN**

“Es el proceso permanente y secuencial que implica la supervisión, control y evaluación de cada una de las etapas de la contratación de servicios, consultoría, logística y desarrollo de los proyectos.

El contrato de interventoría es una modalidad del contrato de consultoría, que se utiliza particularmente en el contrato de Obra.

En la interventoría o supervisión se deben tener en cuenta los criterios de CALIDAD, CANTIDAD Y OPORTUNIDAD.

---

<sup>65</sup> Manual consultado en agosto de 2009, disponible en internet, tal como se dispuso expresamente en el artículo 5º de la misma Resolución 5880 del 4 de septiembre de 2007. Página web de la entidad: [www.supernotariado.gov.co](http://www.supernotariado.gov.co) Última fecha de consulta: abril de 2011.

Cada fase de ejecución de un contrato o convenio, debe ser verificada y aprobada por el interventor o supervisor.

En cumplimiento de lo anterior, el interventor o supervisor deberá controlar, exigir y verificar la ejecución y cumplimiento del objeto del contrato, de los términos de referencia y de la propuesta del contratista, en los contratos o convenios celebrados por la Entidad.

Se designará como supervisor al funcionario que determine la alta dirección de la Superintendencia, cuando la naturaleza del contrato a vigilar sea diferente al de obra pública y conlleva idénticas responsabilidades y funciones que las del interventor”.

## DESIGNACIÓN

“El Secretario General de la Entidad, designará a los interventores o supervisores de los contratos que se celebren por parte de la Superintendencia de Notariado y Registro, con excepción de aquellos cuya contratación sea resultado de un proceso de selección en los términos previstos en la Ley 80 de 1993”.

## CALIDADES DEL INTERVENTOR O SUPERVISOR

- “1. En las interventorías de obra que no sean resultado de una licitación pública, en los de instalaciones eléctricas o de informática, la designación recaerá, de preferencia, en un servidor público de planta, profesional de la arquitectura o de la ingeniería de acuerdo con el objeto del contrato.
2. En aquellos contratos cuyo objeto sea diferente a los enunciados en el numeral anterior, el interventor o supervisor será un servidor público de planta, profesional con experiencia en el área objeto del contrato.
3. En los contratos de obra que hayan sido celebrados como resultado de un proceso de licitación pública, la interventoría debe ser contratada con una persona natural o jurídica independiente de la entidad, conforme lo dispone el numeral 1, inciso 2 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993”.

## OBJETIVOS DE LA INTERVENTORÍA O SUPERVISIÓN

“La interventoría o supervisión de los contratos, tiene como objetivo garantizar a la entidad:

- El cumplimiento del objeto y alcance del contrato.
- Que se adopten las medidas encaminadas a corregir cualquier desviación del mismo.
- Que la calidad de las obras, de los bienes o servicios contratados, correspondan a las necesidades y exigencias de la Entidad.
- Que la entrega de las obras, o de los bienes, o la prestación del servicio, se realicen de manera oportuna y conforme a las condiciones de la solicitud, de la oferta y del contrato mismo.
- Que la ejecución administrativa del contrato se lleve a cabo conforme lo pactado: Pagos, vencimiento, prórrogas, suspensiones, modificaciones, sanciones, etc.
- Que las certificaciones de cumplimiento se expidan de manera oportuna y con el cumplimiento de los requisitos pactados.
- Que los pagos se realicen de manera oportuna y con el cumplimiento de los requisitos establecidos en los documentos del contrato.
- Que los pagos correspondan a los valores presupuestalmente asignados y al porcentaje ejecutado del contrato.
- Que se tramite oportunamente la liquidación del contrato.
- Que las garantías se constituyan y mantengan durante la vigencia del contrato, conforme a las disposiciones legales y los términos del mismo.
- En general que se cumplan los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados”.

## OBLIGACIONES DEL INTERVENTOR O SUPERVISOR

“Las obligaciones del interventor o supervisor se centran fundamentalmente en vigilar, controlar y evaluar la realización del proceso y la ejecución del objeto y obligaciones del contrato, dentro del plazo y en las condiciones establecidas tanto en pliegos de condiciones o en los términos de referencia, como en la propuesta del contratista y el contrato mismo, documentos estos que se deben interpretar en forma armónica y unificada.

El interventor o supervisor debe conocer en forma completa y detallada todas y cada una de las actividades realizadas en la etapa precontractual, especialmente el estudio de justificación o conveniencia, el contenido de los pliegos de condiciones o términos de referencia, la oferta del contratista y el contrato celebrado”.

## FUNCIONES Y RESPONSABILIDADES

- “Firmar el acta de inicio del contrato de la cual remitirá copia al Grupo de Contratación para el respectivo registro y archivo en el contrato.
- Aprobar con su firma el cronograma de trabajo que le presente el Contratista.
- Velar porque se cumplan por el Contratista los cronogramas y las actividades pactadas, así como verificar que el objeto contratado se satisfaga de manera idónea y oportuna.
- Velar por la correcta inversión del anticipo y disponer conjuntamente con el contratista la apertura de una cuenta bancaria para el manejo de dichos dineros en la ejecución del contrato, verificando que los rendimientos financieros que se causen se trasladen oportunamente a la Superintendencia.
- Elaborar y aprobar con su firma las actas de entrega parcial o definitiva de obra, de bienes y suministro, o de recibo a satisfacción por la correcta prestación de los servicios. (...).
- Dar concepto escrito a las solicitudes que hace el contratista de modificación, aclaración o adición de los contratos, para su aprobación por el Ordenador del Gasto.
- Preparar para el Comité Asesor de Contratación el informe que sustente la justificación de adición, modificación, suspensión o cualquier otra situación que afecte la ejecución del contrato.
- Dar concepto escrito a las solicitudes de supresión de obras, compensaciones, o modificaciones que se causen en esta clase de contratos, para la aprobación final por el Ordenador del Gasto.
- Aprobar con su firma, conjuntamente con las del Ordenador del Gasto y el Contratista, las actas que se originen por la suspensión o liquidación de los contratos.
- Efectuar las revisiones periódicas que sean necesarias para garantizar que los contratistas cumplan con las especificaciones y condiciones de calidad del objeto contratado. (...).
- Tomar los datos y hacer los cálculos necesarios para cuantificar los trabajos realizados y previstos en los contratos para los efectos del pago.
- Rechazar los bienes, equipos, instrumentos, instalaciones, trabajos y demás elementos utilizados por el contratista que no se ajusten a las especificaciones pactadas, ordenando, si es el caso, su respectivo cambio.
- Actuar con la diligencia debida, de tal modo, que impida que por causas imputables a él o a los contratistas, sobrevenga una mayor onerosidad del contrato, afectándose los intereses patrimoniales de la Superintendencia.

- Verificar con oportuna anticipación la existencia de recursos presupuestales que permitan la adición en valor del contrato.
- Informar al Ordenador del Gasto con los debidos soportes, cuando se presenten incumplimientos injustificados por parte del Contratista, para que se adopten las acciones correspondientes de conformidad con lo previsto en la ley y en el contrato.
- Verificar, con la debida diligencia, que la Superintendencia de Notariado y Registro esté amparada por las garantías establecidas en el contrato, así como constatar con suficiente anticipación la renovación o modificación de las mismas, si fuere el caso.
- Controlar la vigencia y amparo de las garantías exigidas en el contrato para informar oportunamente al Ordenador del Gasto sobre la eventual declaratoria de siniestro, originada en el incumplimiento de las obligaciones por parte del contratista.
- Organizar un archivo de la ejecución del contrato, propio para la interventoría o supervisión encomendada.
- Disponer y administrar los recursos de personal, equipos, implementos y demás servicios necesarios para el normal desarrollo de la interventoría.
- Formular por escrito al Contratista, las observaciones y recomendaciones que estime oportunas y procedentes para el mejor cumplimiento del contrato, debiendo igualmente impartir las órdenes perentorias que sean necesarias para garantizar el cumplimiento de las obligaciones contractuales.
- Certificar con su firma la ejecución y cumplimiento de las obligaciones del contratista a entera satisfacción.
- Entregar en la Dirección Financiera o la dependencia que haga sus veces, los documentos soporte para el trámite de los pagos periódicos y final del contratista.
- Velar porque los pagos al contratista se hagan de manera oportuna, de acuerdo con lo pactado en el contrato.
- Verificar que los pagos al Contratista no superen el valor del contrato y su disponibilidad presupuestal.
- Verificar que el contratista cumpla en forma oportuna con sus obligaciones laborales frente al personal por él contratado para la ejecución del objeto del contrato.
- Verificar que con cada factura o documento equivalente, el contratista anexe la constancia firmada por el revisor fiscal o el representante legal, que acredite encontrarse a paz y salvo con los aportes a salud, riesgos profesionales,

pensiones y aportes a las Cajas de Compensación Familiar y Sena, cuando sea del caso, en los términos previstos en la ley 789 de 2002.

- Presentar al Secretario General, los informes: mensual y final de interventoría o supervisión, con los soportes de las actividades desarrolladas durante el respectivo período.
- Las demás que legal o administrativamente se requieran para la correcta ejecución del objeto contractual”.

## RESULTADO FINAL DE LA INTERVENTORÍA O SUPERVISIÓN

1. “Mantener el control administrativo y operativo de la gestión contractual.
2. Controlar la evaluación y cumplimiento de los pliegos de condiciones o términos de referencia.
3. Programación de actividades.
4. Actas de seguimiento.
5. Entrega de informes parciales e informe final de ejecución.
6. Control y evaluación del cumplimiento del contrato.
7. Condiciones y compromisos.
8. Tener certeza sobre la entrega de los productos finales.
9. Control y evaluación de ejecución presupuestal.
10. Control y evaluación del manejo de anticipos.
11. Acta final de interventoría sobre la ejecución del contrato.
12. Asegurar la modificación de las garantías de conformidad a lo pactado contractualmente.
13. Liquidación del contrato”.

## PROHIBICIONES PARA EL INTERVENTOR O SUPERVISOR

“Al interventor o supervisor de un contrato le está prohibido:

- Modificar el objeto del contrato.
- Autorizar cambios en las especificaciones que modifiquen el valor, plazo u objeto del contrato.
- Tramitar modificaciones al contrato el mismo día del vencimiento o después de vencido el plazo.
- Conciliar o transigir diferencias.
- Hacer acuerdos o impartir instrucciones verbales al contratista.
- Imponer multas o sanciones al Contratista”.

## RESPONSABILIDAD DE LOS INTERVENTORES O SUPERVISORES

“De conformidad con las disposiciones legales que regulan la materia, los interventores o supervisores serán responsables:

**DISCIPLINARIAMENTE:** Hasta con destitución, inhabilidad para contratar y acceder a cargos públicos o suspensión del cargo (Código Único Disciplinario – Ley 734 de 2002).

**FISCALMENTE:** Pago a la Administración del perjuicio causado al Estado.

**PENALMENTE:** Hasta con penas privativas de la libertad. (art.53 Ley 80 de 1993)

**CIVILMENTE:** Al pago de indemnizaciones a la entidad, en virtud de la Acción de Repetición, por los perjuicios causados a la administración por acción o por omisión. (art.53 Ley 80 de 1993)

La responsabilidad de los interventores y supervisores es INDELEGABLE. Por lo tanto, las actividades encomendadas deben ser ejecutadas en forma personal”.

## PARTICULARIDADES SOBRE LAS DISPOSICIONES DE SUPERVISIÓN E INTERVENTORÍA DE LOS CONTRATOS CELEBRADOS POR LA SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO.

### Sobre la supervisión y la persona del supervisor

- Aunque el manual de la Superintendencia de Notariado y Registro no distingue conceptualmente entre la supervisión y la interventoría, sí indica que esta última es una especie del contrato de consultoría y que se hace necesaria para el desarrollo de los contratos de obra.

- A diferencia de otros instructivos, éste sí indica que sus disposiciones se erigen sobre tres criterios esenciales para la vigilancia: calidad, cantidad y oportunidad.
- En relación con la designación del supervisor, corresponde al Secretario General de la entidad, a diferencia de otros manuales, en los que se faculta al Grupo de Contratos, y otras al Jefe del área interesada, salvo que se trate de un contrato de obra, evento en el cual se dará cumplimiento a lo establecido en el artículo 32 del Estatuto General de Contratación.

#### Sobre las funciones del supervisor

- A diferencia de algunos otros manuales, en el presente las funciones no se han distinguido en razón de su naturaleza entre jurídicas, administrativas, técnicas, etcétera, sino que se han agrupado en un listado común, indicando cuáles son las actividades a desarrollar, así como cuál es la finalidad de la interventoría, desde el punto de vista de la entidad. No obstante, las labores enlistadas no difieren de las consagradas en la mayoría de los demás manuales vistos, por lo que no ameritan una especial mención.

#### Sobre los límites de la supervisión

- Pocos manuales limitan (en el sentido de prohibir o restringir) las actividades del supervisor, como también se hace en el manual en comento. Aunque tales disposiciones no son del todo indispensables,

por cuanto hay facultades que son inherentes a la entidad contratante, finalmente pueden resultar convenientes en la medida en que previenen expresamente a la supervisión sobre lo que no le está permitido hacer. Tales actividades, son: “Modificar el objeto del contrato; autorizar cambios en las especificaciones que modifiquen el valor, plazo u objeto del contrato; tramitar modificaciones al contrato el mismo día del vencimiento o después de vencido el plazo; conciliar o transigir diferencias; hacer acuerdos o impartir instrucciones verbales al contratista e imponer multas o sanciones al Contratista”.

#### Sobre la responsabilidad del supervisor

- El manual de la Superintendencia de Notariado y Registro es singular en este aspecto, por cuanto además de remitir a las disposiciones legales pertinentes, dentro de su mismo contenido se refiere al alcance de la responsabilidad del supervisor, de acuerdo con la naturaleza del régimen de responsabilidad de que se trate, como no se hace de manera análoga en ningún otro instructivo. Ciertamente, en el texto que se analiza sólo se indica en qué podrían consistir las sanciones, y aunque tal ejercicio no era indispensable, sí logra ser ilustrativo, en términos generales, para el supervisor.

## **SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE**

La Superintendencia de Puertos y Transporte es una entidad de carácter administrativo y técnico, que está adscrita al Ministerio de Transporte, y cuenta con autonomía administrativa y financiera. Es el organismo encargado de cumplir las disposiciones de la Ley 1ª de 1991, así como las funciones delegadas mediante los Decretos 101 y 1016 de 2000, modificados por el Decreto 2741 de 2001.

De la normatividad que involucra a la entidad se destaca el Decreto 101 de 2000, mediante el cual se modificó la estructura del Ministerio de Transporte y se delegó en la entidad en comento las funciones de inspección, control y vigilancia del servicio público de transporte. Posteriormente, por medio del Decreto 1016 de 2000 se modificó la estructura de la Superintendencia, estableciendo su competencia funcional.

Mediante la Resolución 1942 del 9 de agosto de 2001, la Superintendencia de Puertos y Transporte estableció las reglas generales para el ejercicio de las interventorías de los contratos que celebra la entidad, las cuales se pasa a analizar.<sup>66</sup>

### **DEFINICIONES**

Aunque no se cuenta con un capítulo específico que lleve ese nombre, los artículos 1 y 3 de la Resolución contienen expresiones que definen en qué

---

<sup>66</sup> Manual disponible en medio físico y consultado directamente en la entidad en julio de 2009. Página web de la entidad: [www.supertransporte.gov.co](http://www.supertransporte.gov.co) Última fecha de consulta: abril de 2011.

consiste la interventoría y quién puede ser delegado o contratado para tal función.

#### Artículo 1:

“La interventoría de los contratos que celebre la Supertransporte, será desempeñada directamente por funcionarios vinculados a la Superintendencia, o por medio de personas naturales o jurídicas especializadas en esta materia a través de contratos celebrados para tal fin.

Lo anterior sin perjuicio de la previsión establecida en la Ley 80 de 1993, cuando se trata de contratos de obra cuyo procedimiento de selección de contratista esté precedido por una licitación pública, la interventoría en esos casos será contratada con una persona independiente de la Empresa”. (...).

#### Artículo 3:

“El interventor es el representante de la Supertransporte (...)”

### FUNCIONES DEL INTERVENTOR

Éstas se encuentran divididas en dos categorías: técnicas y administrativas. Siendo en total 27 funciones las que constan en los artículos 6 y 7 de la Resolución, a continuación se incluyen las más relevantes de unas y otras:

#### Artículo 6

“Son funciones técnicas del interventor las siguientes:

1. Exigir de los contratistas los programas de trabajo, inversiones y cronogramas de entrega, revisarlos, aprobarlos o solicitar su modificación cuando así lo requiera la documentación aportada. Asimismo, deberá verificar durante todo el tiempo de ejecución del contrato el cumplimiento de lo estipulado en los programas entregados por el contratista.

En caso de modificaciones, éstas serán elaboradas por el contratista y aprobadas por el interventor, quien deberá velar y abstenerse de aprobar cualquier documento concediendo validaciones de atrasos imputables al contratista. Igualmente, el interventor deberá dentro de los dos días siguientes

a la firma del documento respectivo, enviarlo a su superior inmediato y a la Oficina Jurídica para el respectivo control de legalidad. (...).

4. Ordenar la suspensión de la ejecución del contrato, cuando el mismo se esté ejecutando en forma indebida, hasta que el contratista realice los ajustes del caso para cumplir con las especificaciones adecuadas para su ejecución. De la anterior decisión se deberá elaborar un acta debidamente motivada, suscrita por el contratista y el interventor del contrato.

En el evento de suspensión consagrado en el presente numeral, no puede el interventor pretermitir incumplimientos del contratista en la ejecución del contrato. (...).

7. El interventor tiene la obligación de no permitir en ningún caso la ejecución del contrato principal ni de los adicionales si se llegaren a suscribir, sin el perfeccionamiento del mismo (s) y sin el lleno de los requisitos legales correspondientes a la clase del contrato, para su ejecución.

8. Presentar un informe final sobre la ejecución y cumplimiento del contrato.

## Artículo 7

Son funciones administrativas de los interventores de la Superintendencia de Puertos y Transporte las siguientes:

(...) 2. Informarse sobre la organización y procedimientos internos de la Supertransporte relacionados con el manejo del respectivo contrato, así como las normas que lo regulan tanto en las obligaciones como el objeto contratado. (...).

5. Suscribir con el contratista (en el evento que el contrato lo exija) el acta de iniciación del contrato, dentro de los 10 días calendario siguientes a la fecha de legalización del contrato, de acuerdo a lo previsto en el artículo 41 de la Ley 80 de 1993 o dentro del plazo que el contrato determine, adjuntando el programa de trabajo o entrega según sea el contrato debidamente aprobado por el interventor.

Se entiende que el contrato ha sido legalizado cuando se le comunica al interventor que han sido aprobadas las garantías que tenía que constituir, cuenta con registro presupuestal, ha sido publicado en el diario único de contratación y se ha cancelado el impuesto de timbre si hay lugar a pagar este último.

Los contratos que no requieren aprobación de pólizas se entiende que pueden ser ejecutados a partir del momento en el cual la oficina jurídica envía copia del contrato debidamente suscrito, e informando que cuenta con registro presupuestal y la publicación en diario único de contratación.

En caso de no suscribirse el acta de iniciación dentro del plazo señalado, siendo obligación del interventor comunicar al contratista el vencimiento del mismo, se entenderá que la fecha de iniciación del contrato será la del día siguiente a la fecha de vencimiento del mencionado plazo. En tal situación el interventor deberá elaborar unilateralmente el acta de iniciación respectiva.

6. Aprobar oportunamente la cuenta presentada para el pago del anticipo o el pago anticipado según sea el caso, en los contratos donde tales figuras estén contempladas, con el criterio suficiente para permitir la organización previa y el rápido inicio del contrato. Igualmente, deberá controlar la inversión del anticipo entregado al contratista.

En ningún caso el interventor podrá autorizar la entrega de los dineros del anticipo sin haber aprobado previamente el programa de inversión.

Es función del interventor velar porque el anticipo se utilice única y exclusivamente en los gastos en que el contratista deba incurrir con ocasión de la ejecución del contrato, sin que en ningún caso se pueda destinar el dinero del anticipo para cubrir los gastos de legalización del contrato o atender el pago de los impuestos a que haya lugar en razón del mismo. (...).

11. Cuando sucedan hechos constitutivos de fuerza mayor o caso fortuito de conformidad con la ley, el interventor deberá suscribir el acta de suspensión respectiva dentro de los siete días calendario siguientes a la ocurrencia de los hechos y enviarla una vez suscrita a la Oficina Jurídica de la Superintendencia dentro de los tres días siguientes. Para la suspensión del contrato se debe realizar una evaluación de los hechos acaecidos, las causas que los motivaron y la diligencia con que el contratista actuó antes de la ocurrencia de éstos. (...).

17. Cuando para la ejecución del contrato la Superintendencia entregue al contratista elementos indispensables para el cumplimiento del objeto, el interventor está en la obligación de velar por el mantenimiento y conservación de los mismos.

Lo anterior sin perjuicio de la responsabilidad del contratista que tiene la custodia de los bienes a cualquier título por parte de la Superintendencia”.

## RESPONSABILIDAD DEL INTERVENTOR

El artículo 8 de la Resolución trata ese aspecto de manera específica. Sin embargo, en el artículo 4 se hace otra mención importante sobre los distintos regímenes de responsabilidad de los interventores, como se lee a continuación.

#### Artículo 4

“En concordancia con las disposiciones legales vigentes, además de las responsabilidades penales, disciplinarias y fiscales a que hubiere lugar, la sociedad o persona natural (funcionario o contratista) que ejerciera la interventoría será civilmente responsable de los perjuicios originados en el mal desempeño de sus funciones, sin que ello exima de la responsabilidad que por el mismo concepto pueda corresponder al contratista”.

#### Artículo 8

“Los interventores externos responderán civil y penalmente, tanto por el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de interventoría, como por los hechos u omisiones que le fueren imputables y que causen daño y perjuicio a la Superintendencia, como consecuencia de las funciones de interventoría asignadas.

Los servidores públicos que ejerzan las funciones de interventoría, serán igualmente responsables disciplinaria, civil y penalmente por sus acciones y omisiones en concordancia con la Ley de Contratación y el Régimen Único Disciplinario”.

## PARTICULARIDADES DEL MANUAL DE SUPERVISIÓN DE LA SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE – SUPERTRANSPORTE

### Sobre la supervisión y la persona del supervisor

- El manual de esta Superintendencia contempla la posibilidad de que la interventoría sea desempeñada tanto por un funcionario de la misma entidad, como por un asesor externo que se contrate para tal fin, aclarando que de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 80 de 1993 y en la Ley 1150 de 2007, la interventoría que se contrate para vigilar el avance de un contrato de obra deberá ser el resultado de un proceso de licitación como mecanismo de escogencia del interventor.

- No proporciona este manual una definición específica de la actividad de supervisar sus contratos. Sin embargo, al describir con gran detalle (en los artículos 6 y 7 de la Resolución) las obligaciones del interventor durante la fase contractual y poscontractual, en realidad no se extraña una definición más allá de la genérica incluida en la Ley 80 de 1993.

### Sobre las funciones del supervisor

- En la Resolución 1942 de 2001 se dividen las funciones en las categorías de técnicas y administrativas, aunque esta no es precisamente una particularidad exclusiva de la resolución en comento, por cuanto esta agrupación se ha encontrado en la mayoría de los demás manuales analizados.
- Se resalta, en cambio, una función especial con respecto a la verificación del uso de los dineros entregados bajo la modalidad del anticipo, que no se encuentra en ningún otro manual. El texto es el que sigue:

“Es función del interventor velar porque el anticipo se utilice única y exclusivamente en los gastos en que el contratista deba incurrir con ocasión de la ejecución del contrato, sin que en ningún caso se pueda destinar el dinero del anticipo para cubrir los gastos de legalización del contrato o atender el pago de los impuestos a que haya lugar en razón del mismo”.

Ciertamente, en otros manuales<sup>67</sup> se encuentran disposiciones al respecto de la verificación financiera que se le encarga al interventor.

Sin embargo, el manual de la Superintendencia de Transporte es el

---

<sup>67</sup> Se puede encontrar una disposición en un sentido similar en el numeral 6 del artículo 44 del manual de supervisión de la Superintendencia Nacional de Salud.

único que prohíbe expresamente la destinación del anticipo para cubrir los gastos tributarios o de legalización del mismo contrato para cuya ejecución se entreguen los recursos financieros.

#### Sobre la responsabilidad del supervisor

- Los artículos 4 y 8 del manual de supervisión regulan exclusivamente la responsabilidad de las sociedades y de las personas naturales que se designen para tal fin.

El artículo 4 se ocupa de aclarar que en el evento de derivarse cualquier clase de responsabilidad por una indebida gestión de la persona directamente encargada de la interventoría, ésta se declarará sin perjuicio de la responsabilidad que por la misma razón pueda corresponderle a quien figure como contratista.

El artículo 8 enlista las clases de responsabilidad que puede imputársele a los contratistas externos con ocasión de sus acciones u omisiones que lesionaran el interés de la Superintendencia, agregando que para el caso de los funcionarios de la misma entidad que incurran también en cualquier conducta lesiva, se aplicarán las disposiciones del Código Disciplinario Único.

## **SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS**

La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios es un organismo de carácter técnico, originalmente adscrito al Ministerio de Desarrollo Económico, tal como se indicó en el artículo 76 de la Ley 142 de 1994 (que es su acto de creación), pero que luego, en virtud de lo dispuesto en el artículo 1º del Decreto 195 de 2004, por el cual se integró el Sector Administrativo de Planeación Nacional y se reestructuró el Departamento Nacional de Planeación, pasó a ser una entidad adscrita a este último. La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios tiene personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonial y su función esencial es la inspección, la vigilancia y el control de los entes prestadores de servicios públicos, así como la protección a sus usuarios.

El manual de supervisión<sup>68</sup> de los contratos que celebra la Superintendencia está contenido en la Resolución No.2005130005745 del 1º de abril de 2005, que se pasa a analizar.

### **DEFINICIONES**

#### **SUPERVISIÓN**

“La supervisión de un contrato es una obligación de vigilancia y control administrativo, financiero, técnico y legal, la cual se asigna de manera particular a un funcionario para verificar el cumplimiento del objeto y obligaciones del contrato, en las condiciones de modo, tiempo, lugar, cantidad, calidad y demás

---

<sup>68</sup> Manual disponible en medio físico en las dependencias de la entidad, según la respuesta dada por la Oficina Asesora Jurídica de la Superintendencia mediante el Oficio No.20101300299951 del 16 de abril de 2010. Página web de la entidad: [www.superservicios.gov.co](http://www.superservicios.gov.co) Última fecha de consulta: junio de 2011.

que se hubieren pactado en el respectivo contrato materia de supervisión y en los demás documentos que hagan parte del mismo”.

## DESIGNACIÓN DEL SUPERVISOR

“En el texto del contrato se señalará el servidor público que efectuará la supervisión del mismo

La supervisión estará a cargo del jefe de la dependencia que solicite la celebración del contrato o de quien éste designe.

Salvo el caso anterior, el supervisor designado no podrá delegar en ningún caso la función de supervisión sin perjuicio de que pueda solicitar el apoyo necesario para la correcta supervisión del contrato, teniendo en cuenta su naturaleza y complejidad.

El jefe de la dependencia que solicitó la celebración de contrato, por razones justificadas, podrá designar como supervisor a un servidor público distinto del inicialmente designado, siempre que este último cuente con la formación profesional o técnica y/o la experiencia que garantice la idoneidad de la supervisión.

**Parágrafo primero.-** Cuando la complejidad del contrato lo amerite, se conformará un Comité de Supervisión integrado por un número plural e interdisciplinario de jefes de dependencia o servidores públicos con experiencia y/o formación profesional idónea, de tal forma que se garantice la correcta y oportuna supervisión del contrato (...).”

## OBLIGACIONES DEL SUPERVISOR

Son, entre otras, obligaciones del supervisor, las siguientes:

“(...) 3. Exigir al contratista la ejecución idónea u oportuna del objeto del contrato y de las obligaciones derivadas del mismo. Para el efecto se debe tener en cuenta que las obligaciones del contratista son las señaladas en el contrato y sus anexos (...). La verificación del cumplimiento del objeto y obligaciones del contrato se hará sobre las condiciones de modo, tiempo y lugar pactados, así como sobre las cantidades, calidades, valores y especificaciones técnicas pactadas. (...) Para efectuar la verificación, el supervisor debe apoyarse en revisiones documentales y perceptivas según sea la naturaleza del objeto del contrato. (...).

7. Verificar el cumplimiento de las normas de seguridad social. El supervisor deberá exigir al contratista que acredite el cumplimiento de sus obligaciones

con el sistema integral de seguridad social en salud, pensiones y riesgos profesionales, así como el cumplimiento de sus obligaciones parafiscales (...).

8. Realizar las gestiones necesarias para el cumplimiento de las obligaciones a cargo de la Superintendencia de acuerdo con lo previsto en el contrato. (...).

11. Previa exposición de las circunstancias que justifican la suspensión del contrato, proyectar el acta de suspensión de acuerdo con el formato establecido para el efecto y enviarla para su trámite al Grupo de Contratos y Adquisiciones, o a quien haga sus veces. De requerirse, el supervisor debe elaborar el acta de reiniciación y gestionar su suscripción por las partes. Tanto el acta de suspensión como el acta de reinicio deberán ser firmadas por el ordenador del gasto, el supervisor y el contratista. (...).

13. (...) Cuando antes de la terminación y/o liquidación del contrato, el contratista solicite certificaciones sobre el cumplimiento del mismo, éstas serán suscritas por el supervisor y el coordinador del Grupo de Contratos y Adquisiciones.

14. Mantener actualizada la documentación del contrato en todo lo que se refiere a su ejecución. (...) Para los contratos celebrados a partir del 1º de enero de 2005, la carpeta de los documentos físicos de los contratos reposará en el archivo del Grupo de Gestión Documental y la misma se gestionará a través de un Sistema de Gestión Documental Digital. (...)."

## RESTRICCIONES ESPECIALES DEL SUPERVISOR

"Sin perjuicio de las prohibiciones y prescripciones consagradas en normas vigentes para los servidores públicos, el supervisor de un contrato en ningún caso podrá:

1. Acordar con el contratista cualquier forma de suspensión, modificación, adición de bienes, de servicios de obras o trabajos, de valores o de plazos del contrato, sin que éstas se hubieren autorizado previamente por el ordenador del gasto competente, mediante la suscripción del respectivo documento.

2. Ordenar cualquier clase de actividad no prevista en el contrato o fuera de los términos, plazos y condiciones estipulados en el mismo.

3. Suscribir acta de iniciación del contrato antes de haberse cumplido todos los requisitos necesarios para su ejecución según lo previsto en el contrato y en la ley.

4. Retardar injustificadamente la suscripción del acta de iniciación del contrato o autorizar la realización de las actividades a cargo del contratista sin haberse suscrito la correspondiente acta de iniciación, cuando ésta fuere procedente".

## RESPONSABILIDAD DEL SUPERVISOR

“El supervisor responderá por el incumplimiento de obligaciones previstas en el contrato, en esta resolución y en las demás normas vigentes, o por las que naturalmente le corresponde ejercer en la función de supervisión.

La responsabilidad del supervisor se establecerá, de acuerdo con los procedimientos y disposiciones vigentes para cada caso, en el ámbito civil, patrimonial, administrativo, fiscal, disciplinario o penal, según corresponda”.

## PARTICULARIDADES SOBRE LAS DISPOSICIONES DE SUPERVISIÓN DE LOS CONTRATOS CELEBRADOS POR LA SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS

### Sobre la supervisión y la persona del supervisor

- La supervisión se define como una actividad de inspección y control al desarrollo de un contrato desde el punto de vista administrativo, financiero, técnico y legal, con el fin de garantizar el estricto cumplimiento de los términos convenidos con el contratista.
- El manual no incluye una definición de “supervisor”, ni distingue el concepto del de “interventor”, como sí ocurre en algunos otros manuales. En el caso bajo examen sólo se alude al primero.
- De acuerdo con las disposiciones analizadas, en el caso de la Superintendencia de Servicios Públicos, en el texto de cada contrato deberá indicarse qué funcionario estará a cargo de la supervisión de aquél, correspondiendo la designación del supervisor al jefe de la dependencia que solicitó la celebración del contrato.
- El único evento posible de delegación de la supervisión es precisamente la que haga el jefe de la división a uno de sus

funcionarios, ya que quien haya sido delegado para supervisar un contrato, no podrá delegar nuevamente esta función. En la resolución se aclara que esta limitación no tiene el efecto de impedir que se pueda solicitar el apoyo de los demás profesionales de una división, si así lo amerita la naturaleza del contrato, sino que lo que se busca es mantener la responsabilidad de la vigilancia en un solo agente.

- El manual de la *Superservicios* consagra la figura del Comité de Supervisión que se conformará por un grupo interdisciplinario de jefes de dependencia o de funcionarios con alta experiencia en alguna materia particular, cuando la complejidad del objeto contratado lo demande para su adecuado desarrollo.

- En lo que a las restricciones al supervisor se refiere, las mismas están encaminadas a impedir cualquier variación en el contrato que no cuente con la anuencia expresa del ordenador del gasto, por lo que, como se aprecia en su redacción, cualquier modificación, adición, suspensión, etcétera, sólo podrá ser llevada a cabo si está previamente autorizada y se ha suscrito antes el documento correspondiente por parte de quien tiene la facultad legal de comprometer contractualmente a la entidad. La decisión no podrá ser tomada en ningún caso entre el supervisor y el contratista, así ambos convengan en ello.

#### Sobre las funciones del supervisor

- El manual en estudio consagra un listado de obligaciones a cargo del supervisor, sin distinguirlos de acuerdo con su naturaleza, por cuanto el objetivo fundamental es garantizar el cumplimiento integral de las cláusulas contractuales, tanto para la entidad contratante como para su contratista.

A propósito de las garantías al contratista, el manual consagra expresamente la obligación para el supervisor de asegurarse de que se dé cumplimiento de todo cuanto esté a cargo de la Superintendencia, de acuerdo con los términos del contrato.

- En caso de que las circunstancias hagan indispensable suspender la ejecución de un contrato, el supervisor deberá proyectar el acta en virtud de la cual se autorice la suspensión, así como la de reiniciación de actividades. En contraste con las disposiciones de otros manuales, la obligación y la facultad del supervisor llega únicamente hasta la redacción del proyecto de sendas actas, pero las mismas deberán estar firmadas por el contratista, por el ordenador del gasto y por el supervisor, no bastando, como sí pasa en otros casos, con la firma del supervisor y del contratista para legitimar la suspensión o reanudación de la ejecución del objeto contractual.

La disposición en comento denota el papel activo de la entidad dentro de su gestión contractual al participar de esta clase de decisiones, lo cual puede traducirse en mayor conocimiento del funcionamiento de la Superintendencia y, con ello, en una mayor eficiencia en el cumplimiento de sus misiones institucionales.

- Un efecto análogo se deriva de la disposición en virtud de la cual si bien corresponde al supervisor certificar el estado actual del contrato antes de su terminación o liquidación, dicha constancia deberá estar suscrita igualmente por el coordinador del Grupo de Contratos y Adquisiciones, requisito que implica un nivel más alto de conocimiento de estado de los contratos por parte de la entidad.

- En la mayoría de los manuales de supervisión analizados se aprecia que corresponde al supervisor conservar el soporte documental de los contratos cuya vigilancia se le encomiendan. En este caso vale la pena destacar que el archivo de los documentos físicos relacionados con los distintos contratos reposará en el archivo del Grupo de Gestión Documental y, a la vez, se usará el Sistema de Gestión Documental Digital para conservar una copia virtual de los mismos.

La disposición en comento llama nuestra atención por cuanto en la mayoría de los instructivos estudiados se responsabiliza al supervisor por la actualización y la vigencia del soporte documental de los contratos, mas la entidad contratante no parece tener un vínculo particular con éstos. En este caso la entidad, una vez más, participa activamente, facilitando el Sistema de Gestión Documental Digital y el espacio físico en el archivo del Grupo de Gestión Documental.

Ciertamente, lo más posible es que en la gran mayoría de entidades que han sido objeto de estas reflexiones los documentos deban permanecer en sus instalaciones; en este caso concreto ha llamado nuestra atención la alusión expresa que se ha hecho al lugar de archivo y la conservación de los documentos dentro del manual de supervisión de los contratos.

#### Sobre la responsabilidad del supervisor

- En el manual de la *Superservicios* se enuncian como fuentes de responsabilidad el incumplimiento de las obligaciones que surgen para éste del texto del contrato; el incumplimiento de los deberes y obligaciones consagrados en la resolución que se acaba de analizar y,

por supuesto, de las obligaciones que legalmente correspondan a la función de vigilancia y control.

- De la misma forma como se aprecia en los demás manuales que incluyen un capítulo sobre la responsabilidad del supervisor o del interventor, el de esta Superintendencia remite a los textos legales para la determinación de la responsabilidad y de la correspondiente sanción.

## **SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES**

La entidad fue creada mediante la Ley 58 de 1931 bajo la denominación de “Superintendencia de Sociedades Anónimas”. Dentro de sus actos de reforma más importantes, se destacan el Decreto 1941 de 1986; el Decreto 2155 de 1992; el Decreto 1258 de 1993; la Ley 222 de 1995; el Decreto 1980 de 1996; el Decreto 3100 de 1997; la Ley 550 de 1999 y finalmente el Decreto 4350 de 2006.

La Superintendencia de Sociedades es un organismo técnico, adscrito al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, mediante el cual el Presidente de la República ejerce la inspección, vigilancia y control de las sociedades mercantiles, así como las facultades que le señala la Ley en relación con otras personas jurídicas o naturales.

Esta Superintendencia cuenta con un manual general de contratación,<sup>69</sup> en el que se han previsto gran cantidad de las vicisitudes que pueden tener lugar con ocasión del desarrollo de los contratos, dentro del cual se ha destinado el capítulo VIII a la supervisión e interventoría.

Se ha definido en qué consiste la actividad de seguimiento, mas no se ha precisado, como en otros manuales sí, el perfil de quién puede ser supervisor. No obstante, a partir de los principios generales fijados en la ley para la actividad contractual del Estado, se estableció en el aparte pertinente

---

<sup>69</sup> Manual consultado en la entidad, en abril de 2010. Autorización de la Coordinación del Grupo de Contratos mediante oficio No.2010-01-084089 del 8 de abril de 2010. Página web de la entidad: [www.supersociedades.gov.co](http://www.supersociedades.gov.co) Última fecha de consulta: abril de 2011.

un listado de los deberes y de las prohibiciones al supervisor, como se pasa a desarrollar.

## DEFINICIONES

### SUPERVISOR

“El supervisor será responsable de ejercer una adecuada, oportuna, eficaz y eficiente vigilancia del cumplimiento del contrato materia de supervisión, vigilancia que tendrá por objeto asegurar que el contratista se ciña a los plazos, términos, calidades y condiciones previstas en el contrato”.

### FUNCIONES DEL SUPERVISOR

- “Suscribir el acta de inicio y establecer el cronograma de actividades a ejecutar, en coordinación con el contratista, en caso de requerirlo el contrato.
- Velar porque el objeto del contrato se cumpla bajo las condiciones, características y, en general, lo que se establezca en el mismo. (...).
- Elaborar las actas de entrega parciales, así como el acta de finalización de actividades, en coordinación con el contratista, en caso de que lo requiera el contrato.
- Expedir oportunamente la constancia de recibo del objeto del contrato a satisfacción, para efectos del pago al contratista.
- Presentar por escrito al contratista las observaciones o recomendaciones que estime oportunas y procedentes para el mejor cumplimiento del suministro del bien o la prestación del servicio, debiendo impartir las órdenes perentorias que sean necesarias para garantizar el cumplimiento de las obligaciones, sin que ello implique modificación al objeto o plazo del contrato y remitir copia de ello a la carpeta original donde reposa el contrato.
- Estudiar y preparar la respuesta a cualquier solicitud del contratista, en relación con aspectos relacionados con la ejecución del contrato, dentro de los cinco (5) días siguientes al recibo de la comunicación en la Superintendencia, y remitirlas en forma inmediata al ordenador del gasto.
- Prestar asesoría al contratista orientándolo sobre la mejor manera de cumplir sus obligaciones, informándolo sobre los trámites, procedimientos y reglamentos de la Entidad.
- Revisar las facturas o cuentas de cobro presentadas por el contratista a la Entidad y entregarlas al Grupo Financiero para su pago, junto con el cumplido a satisfacción del objeto del contrato, copia del ingreso al Almacén, en el caso de

bienes, y los documentos que prueben que ha cumplido con sus obligaciones frente al sistema de seguridad social integral, con copia al Grupo de Contratos.

- Llevar un control de los pagos parciales, cuando el contrato sea de tracto sucesivo.
- Avisar dentro de los cinco (5) días siguientes a la ocurrencia de los hechos y por escrito al ordenador del gasto y al Grupo de Contratos, sobre cualquier retraso, incumplimiento parcial o total de obligaciones o irregularidades que se presenten durante la ejecución del contrato, para que se adopten oportunamente las medidas pertinentes. (...).
- Presentar informes mensuales (en papel y vía e-mail), de supervisión al Grupo de Contratos, cuando el plazo de ejecución exceda de un mes. Adicionalmente, el supervisor podrá presentar informes siempre que lo considere necesario. (...).
- Conocer en forma completa y detallada los estudios previos y demás documentos relacionados con el proceso contractual, los pliegos de condiciones, la propuesta del contratista y el contrato. La documentación podrá ser consultada en el Grupo de Contratos.
- Adelantar el trámite pertinente ante el Grupo Administrativo para la identificación al interior de la entidad del personal del contratista, y ante el Almacén para el ingreso y retiro de bienes y equipos de las instalaciones de la Superintendencia de Sociedades. (...).
- Conformar un expediente en forma cronológica debidamente foliado con toda la documentación que se produzca en desarrollo de la ejecución del contrato, así como de la correspondencia realizada por el contratista y copia de las respuestas dadas”.

## PROHIBICIONES DE LOS SUPERVISORES

“Está prohibido al supervisor tomar las siguientes determinaciones:

- a. Determinar y dar instrucciones al contratista sobre cómo debe ejecutar el objeto del contrato, de tal manera que invada la autonomía del contratista.
- b. Tomar decisiones de orden administrativo como las que se enuncian a continuación:
  - Resolver las solicitudes de prórroga.
  - Modificar las obligaciones contractuales.
  - Adicionar las obligaciones contractuales.
  - Declarar el incumplimiento del contrato.
  - Suspender la ejecución del contrato.
  - Efectuar otrosí al contrato.
  - Efectuar reajustes al contrato.
  - Solucionar las controversias que se susciten con ocasión del contrato.

- C. Las señaladas en el numeral 1 del artículo 35 y numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002, por la cual se expide el Código Único Disciplinario”.

## RESPONSABILIDADES Y SANCIONES APLICABLES

“La designación de supervisor implica el cumplimiento de las obligaciones señaladas, cuyo incumplimiento generará las consecuencias previstas en el artículo 51 de la Ley 80 de 1993.”

## PARTICULARIDADES SOBRE LAS DISPOSICIONES DE SUPERVISIÓN E INTERVENTORÍA DE LOS CONTRATOS CELEBRADOS POR LA SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES

### Sobre la supervisión y la persona del supervisor

- El manual cuenta con capítulo específico para determinar las reglas de la supervisión de los contratos, sin distinguir conceptualmente entre el *supervisor* y el *interventor*, como sucede en algunos otros.
- La definición de la supervisión no reviste mayor especialidad, en tanto señala que tendrá por objeto garantizar que el contratista se esté a los términos del contrato.

### Sobre las funciones del supervisor

- A diferencia de algunos otros manuales, en el presente las funciones no se han distinguido en razón de su naturaleza entre jurídicas,

administrativas, técnicas, etcétera, sino que se han agrupado en un listado común, sin llegar a ser, por ese mismo motivo, exhaustivas en las conductas que se esperan del supervisor.

- Del manual de supervisión de la Superintendencia de Sociedades es de resaltar la misión de apoyo al contratista que se ha encomendado al supervisor, quien no sólo deberá verificar la correcta ejecución del contrato, sino que está en la obligación de acompañar el desarrollo del mismo.

- A pesar de que no se advierte alguna particularidad que merezca especial atención en las funciones encomendadas a la supervisión, este manual se distingue por limitar en el tiempo los plazos que tiene el interventor para presentar los informes de las distintas fases del contrato a la entidad, generalmente restringidos a 5 o 10 días, disposición que no es común a los demás reglamentos.

#### Sobre la responsabilidad del supervisor

- Para determinar la responsabilidad y las sanciones aplicables al supervisor, el manual se limita a remitir a lo preceptuado en el artículo 51 de la Ley 80 de 1993. Empero, aunque en esta materia la disposición parezca tan contraída, lo cierto es que la falta de desarrollo de las normas que tratan de la responsabilidad de los servidores públicos, no es óbice para que el supervisor despliegue un comportamiento ajustado a derecho.

## **SUPERINTENDENCIA DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD PRIVADA**

La Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada fue creada mediante la Ley 62 de 1993<sup>70</sup> y es una entidad del orden nacional, de carácter técnico, adscrita al Ministerio de Defensa Nacional, con autonomía administrativa y financiera. A este organismo le corresponde ejercer el control, la inspección y la vigilancia sobre la industria que ofrece los servicios de vigilancia y de seguridad privada. En relación con su naturaleza jurídica se destaca el Decreto 2355 del 17 de julio de 2006, donde además se encuentran desarrollados sus objetivos y sus ámbitos de competencia, así como sus funciones.

La Superintendencia adoptó el manual de contratación que se procede a estudiar mediante la Resolución Supervigilancia N°4823 del 7 de noviembre de 2008.<sup>71</sup> La parte que resulta pertinente para nuestro estudio es el numeral 28 de la aludida Resolución, de la supervisión de los contratos, en el capítulo sobre la ejecución de los mismos.

### **EN QUÉ CONSISTE LA SUPERVISIÓN**

“La vigilancia de la ejecución de los contratos que celebre la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, estará a cargo del supervisor que designe el

---

<sup>70</sup> Artículo 34 de la Ley 62 de 1993.

<sup>71</sup> Manual disponible en internet, en la página web de la entidad, consultado en marzo de 2010. Respuesta de la Secretaría General mediante oficio No.04802 del 2 de marzo de 2010. Página web de la entidad: [www.supervigilancia.gov.co](http://www.supervigilancia.gov.co) Última fecha de consulta: abril de 2011.

área que haya solicitado la elaboración del contrato o que tenga la necesidad del bien o del servicio quien tomará las medidas necesarias para su correcta ejecución y cumplimiento”.

## LAS FUNCIONES DEL SUPERVISOR

1. “Elaborar el acta de inicio del contrato previa verificación de la aprobación de la garantía única por parte de la Secretaría General, la expedición del registro presupuestal y la presentación del recibo de pago de los derechos de publicación en el Diario Único de Contratación Pública y el pago del impuesto de timbre, si a ello hubiere lugar.
2. Elaborar el acta de recibo a satisfacción del objeto del contrato.
3. Exigir a EL CONTRATISTA la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado.
4. Buscar el cumplimiento de los fines del presente contrato.
5. Vigilar la correcta ejecución del objeto del presente contrato.
6. Proteger los derechos de la SUPERVIGILANCIA, del CONTRATISTA y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del mismo.
7. Informar al Grupo de Contratación de la SUPERVIGILANCIA, la fecha de vencimiento del plazo de ejecución del presente contrato.
8. Dar trámite oportuno para su respectivo pago a las facturas y cuentas de cobro presentados por el CONTRATISTA, previo expedición del cumplido a satisfacción por parte del mismo.
9. Informar a la Tesorería del Grupo de Recursos Físicos y Financieros de la entidad a más tardar el último día hábil de cada mes, los pagos que con ocasión la contrato suscrito deba realizar la SUPERVIGILANCIA en el mes siguiente, a efectos de incluirlos en el PAC respectivo.
10. Presentar al Grupo de Contratación el informe final, con el respectivo balance de ejecución y el estado de la cuenta para su respectiva liquidación.
11. Proyectar el acta de liquidación del contrato.
12. Informar oportunamente al Grupo de Contratación sobre las irregularidades o incumplimiento del CONTRATISTA en la ejecución del contrato.
13. Presentar al Grupo de Contratación de la SUPERVIGILANCIA informes periódicos, dependiendo del objeto contractual y de las obligaciones pactadas, sobre la ejecución del mismo.

14. Verificar el cumplimiento de la obligación del CONTRATISTA respecto del pago de sus aportes y el de sus empleados, si los tuviere, al sistema de Seguridad Social Integral, parafiscales (cajas de compensación familiar, SENA e ICEBF) e informar de ello al Grupo de Contratación.

15. Cumplir con las demás obligaciones que contribuyen a garantizar el cabal cumplimiento y ejecución del presente contrato”.

## RESPONSABILIDAD DE LOS SUPERVISORES

“Los supervisores de los contratos que celebre la Supervigilancia serán responsables desde el punto de vista administrativo, disciplinario, fiscal, patrimonial y penal por sus acciones u omisiones relacionadas con el ejercicio de las funciones de supervisión”.

## DEBERES DE LOS SUPERVISORES

- “Adoptar los mecanismos necesarios y ejercer las actividades conducentes a asegurar que se cumpla oportuna y adecuadamente el objeto contractual intervenido.
- Propender a concertar con el contratista la formulación de indicadores de gestión con el fin de establecer parámetros de medición de avance del contrato. (...).
- Conservar y custodiar la documentación e información a la que tenga acceso por razón del ejercicio de su función, y evitar su indebida utilización. (...).
- Abstenerse de realizar actos que perturben o puedan perturbar la ejecución contractual y, en general, de los que impliquen abuso o ejercicio indebido de la función.
- Poner en conocimiento de la entidad los hechos que afecten el logro del objeto contratado, que observe en ejercicio de sus funciones y proponer los correctivos que estime conducentes.
- Ejercer su labor con la imparcialidad y objetividad que demanda el cumplimiento de las labores encomendadas.

- Poner, oportunamente, en conocimiento de la entidad respectiva, la concurrencia de causales de inhabilidad o incompatibilidad, o que puedan configurar conflicto de interés.
- Colaborar con las autoridades públicas en el cumplido desempeño de sus funciones, y facilitar a los Organismos de control y a los funcionarios judiciales el acceso a la información que a ese efecto requieran.
- Ejercer sus funciones con arreglo al principio de la buena fe.
- Quienes ejercen la función de control y seguimiento del contrato deberán entregar por escrito sus órdenes y sugerencias, y ellas deben enmarcarse dentro de los términos del respectivo contrato.
- Informar de manera inmediata a la Entidad cuando se constituya en acreedor o deudor del contratista”.

## PARTICULARIDADES DEL MANUAL DE SUPERVISIÓN DE LA SUPERINTENDENCIA DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD PRIVADA

### Sobre la supervisión y la persona del supervisor

- Respecto de quién podrá ejercer la supervisión de los contratos de la Supervigilancia, este manual no precisa rigurosamente de quién puede tratarse. La redacción es bastante amplia en el sentido de permitir que el área que haya solicitado la celebración de un contrato sea quien designe al supervisor, sin exigir que se trate de un funcionario de la misma Superintendencia o de un agente externo.

### Sobre las funciones del supervisor

- No se hace una distinción por materias en las funciones del supervisor, indicando cuáles son carácter técnico, económico, administrativo o legal.
- A diferencia de la manera como está redactado, por ejemplo, el manual de la Superintendencia de Industria y Comercio al enlistar una

suerte de *principios de interventoría*, el manual de la Supervigilancia describe en quince numerales cuáles son las precisas acciones que exige al supervisor.

- A pesar de que no se ha optado en este manual por una enunciación genérica sino, por el contrario, minuciosa de las funciones del supervisor, lo que a primera vista podría alertar sobre la posibilidad de que se estén omitiendo actividades relevantes, tal parece que se ha limitado este riesgo describiendo las funciones del supervisor en el mismo orden cronológico en que se desarrolla normalmente un contrato y no de manera aleatoria, sistema que puede resultar igualmente eficaz que el que se encuentra en los manuales que sólo refieren algunos principios.

- Es muy importante resaltar que este manual, a diferencia de todos los demás, tiene un catálogo de “deberes del supervisor” y otro de quince numerales con las “funciones del supervisor”. Unas y otras describen con detalle cuál es la conducta esperada; la diferencia radica en que los “deberes del supervisor” son una descripción genérica de comportamiento en comparación con las “funciones del supervisor”, que sí especifican una conducta particular para cada instancia contractual.

#### Sobre la responsabilidad del supervisor

- Los supervisores de los contratos de esta entidad encuentran una única referencia breve a su responsabilidad, al señalar el manual que se extenderá a los ámbitos administrativo, disciplinario, fiscal, patrimonial y penal.

- A diferencia de otros manuales (como el de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico), este manual no menciona de manera expresa la necesidad de la entidad de llamar en garantía o iniciar acción de repetición para obtener del supervisor la indemnización integral del perjuicio que se logre probar por sus acciones u omisiones.

Sin embargo, como se considera que ocurre en los casos similares, este silencio en el manual de la Supervigilancia es llenado sin dificultad por las disposiciones legales en ese sentido, de manera que no se puede considerar que por sólo por esto la entidad se encuentra expuesta a posibles detrimentos patrimoniales sin contar con una acción legal a su favor.

## **SUPERINTENDENCIA DEL SUBSIDIO FAMILIAR**

La Superintendencia del Subsidio Familiar - Supersubsidio fue creada como unidad administrativa especial, con personería jurídica y patrimonio autónomo, mediante la Ley 25 de 1981, con la misión de ejercer la inspección y vigilancia de las entidades encargadas de recaudar los aportes y pagar las asignaciones del Subsidio Familiar, para que su constitución y funcionamiento se ajusten a la ley.

El manual de contratación de la Superintendencia,<sup>72</sup> aprobado mediante la Resolución 0522 de 2008, hace mención expresa en sus disposiciones finales de los procedimientos de supervisión e interventoría. Sin embargo, la entidad cuenta también con la Circular Interna N° 001 del 18 de julio de 2007, que trata de manera específica sobre las obligaciones y las responsabilidades de los interventores y de los supervisores de los contratos que celebre la entidad.

Por fines metodológicos, el análisis de la supervisión se comenzará a partir de las definiciones y disposiciones del texto del Manual de Contratación, por ser el instrumento más reciente, y se complementará con lo consagrado en la Circular Interna de 2007.

### Las disposiciones del manual de contratación

---

<sup>72</sup> Manual de Contratación consultado en marzo de 2010, disponible en las dependencias de la entidad, según respuesta de la Oficina Jurídica de esta Superintendencia, oficio No.1370 del 3 de marzo de 2010. Página web de la entidad: [www.ssf.gov.co](http://www.ssf.gov.co) Última fecha de consulta: abril de 2011.

## DEFINICIONES

Sólo en este punto el manual distingue entre la supervisión y la interventoría; sin embargo, a pesar de que se dan dos definiciones separadas, la descripción de la naturaleza de la figura del interventor y del supervisor, no son excluyentes entre sí.

La anterior afirmación se reforzará al continuar con el análisis del manual, donde se observará que las funciones, las obligaciones y las fuentes de la responsabilidad de unos y otros se tratan en una sola disposición, sin que se hagan distinguos entre la supervisión y la interventoría.

### Supervisión:

“Conjunto de actividades desempeñadas por un contratista o por un servidor público, que por lo general es el jefe de la dependencia donde el contratista prestara sus servicios, para llevar a cabo el control, seguimiento y apoyo de la ejecución de los contratos o convenios, tendientes a asegurar su correcta ejecución y cumplimiento, de acuerdo con lo previsto en las normas vigentes, con lo estipulado en el respectivo contrato y lo dispuesto en el presente Manual”.

### Interventoría:

“Es la función que cumple una persona natural o jurídica, empleado oficial o contratista habilitado profesional y técnicamente, para supervisar y controlar la ejecución y cumplimiento de los trabajos objeto de un contrato, todo lo cual realiza de conformidad con las normas legales, pliegos de condiciones, planos, diseños y en general los demás documentos base de la Contratación.

La interventoría puede ser ejercida directamente por funcionarios de la Superintendencia del Subsidio Familiar, en cuyo caso constará en el contrato u orden respectiva el nombre del funcionario. Igualmente puede ser contratada con una persona natural o jurídica, para los contratos de obra que hayan sido celebrados como resultado de un proceso de selección. (Inciso 2 numeral 2 Art. 32 Ley 80 de 1993).

Cuando sea necesaria la contratación de interventoría, ésta debe realizarse a la par con el proceso para suscribir el contrato, sobre el cual se va a llevar a cabo, con el fin de que inicien conjuntamente su ejecución. Además de las sanciones penales a que hubiera lugar, la Sociedad o persona natural que ejerciere una interventoría y/o supervisión será responsable de los perjuicios originados en el mal desempeño de sus funciones, sin que ello exima de la responsabilidad que por el mismo concepto pueda tener el Contratista. (Art. 53 Ley 80 de 1993) Así mismo, sin perjuicio de las acciones civiles o penales pertinentes, incurre en mala conducta el funcionario que ejerza **sin el debido cuidado** una interventoría que cause perjuicios a la Superintendencia del Subsidio Familiar”.

## FINALIDADES DE LA SUPERVISIÓN E INTERVENTORÍA

- “1. Garantizar la eficiente y oportuna inversión de los recursos públicos aplicados a los contratos o convenios.
2. Asegurar que el contratista en la ejecución del contrato, se ciña a los plazos, términos, condiciones técnicas y demás previsiones pactadas.
3. Mantener permanente comunicación con el contratista y las instancias competentes de la Superintendencia del Subsidio Familiar.
4. Propender porque no se generen conflictos entre las partes y adoptar medidas tendientes a solucionar eventuales controversias.
5. Velar porque la ejecución del contrato o convenio no se interrumpa injustificadamente.
6. Buscar el cumplimiento de los fines de la contratación y vigilar la correcta ejecución del objeto contratado”.

## OBLIGACIONES DEL SUPERVISOR Y DEL INTERVENTOR

“Los parámetros que deben tener en cuenta los interventores y/o supervisores para ejercer su función en los contratos para los cuales han sido designados son, entre otros, los siguientes:

1. Velar por que el objeto y los términos del contrato se cumplan en las condiciones estipuladas.

2. Verificar que los bienes se reciban en las condiciones establecidas en el contrato, para lo cual deberá comprobar su funcionamiento.

3. Rechazar los servicios, bienes u objetos que no se ajusten a las condiciones pactadas, ordenando si es el caso su respectivo cambio.

4. Comunicar por escrito a la Oficina Jurídica, en forma inmediata, las circunstancias o situaciones que afecten la normal ejecución del contrato y/o la toma de decisiones particulares al respecto.

5. Atender las reclamaciones, sugerencias y demás solicitudes elevadas por el contratista, resolviendo aquellas que sean de su competencia y dando traslado de las que no lo sean al Ordenador del Gasto y/o a la Oficina Jurídica, anexando los antecedentes documentales respectivos y su concepto frente a los mismos.

6. Remitir oportunamente a la carpeta del contrato copia de la totalidad de documentos que obtenga y/o genere con ocasión de la Supervisión y/o Interventoría de un contrato específico.

7. Ordenar la suspensión de los trabajos que se estén ejecutando en forma incorrecta hasta tanto el contratista cumpla con las especificaciones previstas en el contrato.

En el acta de suspensión debe quedar establecido que la misma no genera sobrecosto para la Superintendencia y que por el contrario el Contratista asume los costos que se generen como consecuencia de ésta.

8. Presentar a consideración del Ordenador del Gasto las adiciones y/o prorrogas que estime necesarias o convenientes para la ejecución satisfactoria del objeto contractual, la cual deberá estar acompañada de su justificación técnica y económica.

9. Solicitar informes quincenales o mensuales, según sea el caso, al contratista sobre la ejecución de sus actividades, en los términos y plazos previstos para tal efecto.

10. Efectuar evaluaciones periódicas de la ejecución del contrato para establecer, si es del caso, los incumplimientos del contratista y solicitar la aplicación de las multas a que hubiere lugar, todo con la debida sustentación y antelación.

11. Vigilar el cumplimiento por parte del contratista, de las disposiciones legales de carácter laboral vigente – pagos al Sistema de Seguridad Social - y exigir que en la obra, si es el caso, se apliquen las normas de seguridad industrial que sean de cumplimiento obligatorio.

12. Organizar y mantener actualizado el archivo propio de la interventoría.

13. Solicitar a la Oficina Jurídica, la colaboración o asesoría, cuando las circunstancias, naturaleza o magnitud del asunto así lo requiera.
14. Velar por que los saldos a favor de la Superintendencia del Subsidio Familiar sean reintegrados.
15. Ordenar al contratista las modificaciones al cronograma y al plan de trabajo necesario para el cumplimiento del contrato, cuando así lo amerite.
16. Controlar la inversión del anticipo entregado al contratista de acuerdo con el programa de utilización aprobado, si hay lugar a ello.
17. Rendir los informes parciales que se le soliciten y el informe final de ejecución, así como certificar el cumplimiento del objeto contractual, acompañado del respectivo informe contable”.

Además de las funciones reseñadas en estos 17 numerales, el capítulo sobre la liquidación de los contratos, al indicar el procedimiento, establece que la Oficina Jurídica brindará su asesoría para la elaboración de las actas de liquidación, si así lo solicita de manera previa y por escrito el supervisor o el interventor del contrato, sin que se vuelva a hacer mención de éste en las demás disposiciones sobre la liquidación.

## RESPONSABILIDADES Y SANCIONES APLICABLES

“El interventor o el supervisor deberá responder disciplinaria, fiscal, civil y penalmente por sus acciones y omisiones en la actuación contractual, en los términos de la Constitución y de la ley, sin perjuicio de las acciones administrativas a que haya lugar, de conformidad con los artículos 53 y siguientes de la Ley 80 de 1993, así:

- **Por responsabilidad disciplinaria**, en los términos consagrados en la Ley 734 de 2002, o en las que la aclaren, modifiquen o adicionen.
- **Por responsabilidad fiscal**, en los términos consagrados en la Ley 610 de 2000, o en las que la aclaren, modifiquen o adicionen.
- **Por declaratoria de responsabilidad civil**, al pago de las indemnizaciones en la forma y cuantía que determine la autoridad judicial.
- **Por responsabilidad penal**, en los términos contenidos en el Código Penal”.

### Disposiciones de la Circular Interna N° 001 de 2007

A continuación se reseñan las disposiciones de la Circular Interna que no están consagradas en el manual oficial de contratación, pero que sin embargo, en razón de la especificidad de la Circular, sí son vinculantes para los funcionarios de la Superintendencia del Subsidio Familiar y para sus contratistas.

#### Sobre el concepto de interventoría

- Los conceptos de supervisión e interventoría son correspondientes en el manual y en la circular. La única diferencia que se advierte al respecto es la alusión que se hace en la definición de interventoría al contrato de obra, en los siguientes términos:

“[La interventoría] igualmente puede ser contratada con una persona natural o jurídica, para los contratos de obra que hayan sido celebrados como resultado de un proceso de licitación o concurso público (inciso 2, numeral 2, artículo 32 de la Ley 80 de 1993)”.

#### Las finalidades de la interventoría y de la supervisión

- El contenido de las disposiciones es el mismo en el manual y en la circular.

#### Las funciones de los interventores y supervisores

- En la Circular Interna, las funciones están discriminadas en los siguientes grupos:

- Sobre la formulación de recomendaciones tendientes a la debida ejecución del contrato o informar cualquier anomalía,
- Sobre vigilancia del cumplimiento de las obligaciones del objeto del contrato,
- Sobre la ejecución idónea y oportuna del contrato,
- Sobre el seguimiento permanente de la ejecución del contrato en sus diferentes etapas,
- Sobre la organización de los documentos,
- Otras actuaciones tendientes al debido desarrollo y ejecución del contrato.

A continuación se refieren las funciones de los supervisores e interventores en la Circular Interna, que no figuran en el manual de contratación de la Superintendencia del Subsidio Familiar:

- “Sólo en los casos fortuitos o de fuerza mayor no previsibles por las partes, se solicitará con la debida anticipación al Superintendente, la respectiva autorización para incrementar las cantidades de obra no previstas en el contrato, siempre que guarden coherencia con el objeto general y específico del contrato.
- Someter a consideración previa de la Oficina de la cual hace parte la interventoría y/o supervisión, las modificaciones relativas a los términos o condiciones del contrato. Toda solicitud de modificación, deberá estar acompañada de la correspondiente justificación técnica y económica y la viabilidad presupuestal y financiera correspondiente.
- Solicitar informes mensuales al contratista sobre la ejecución de los convenios, en los términos a plazos previstos para tal efecto.

- Conceptuar sobre la necesidad de las actividades o ítem complementarias [sic] no previstas y los correspondientes precios unitarios propuestos por el contratista, analizando su incidencia en el valor del contrato.
- Velar porque la ejecución del contrato no ocasione daños a terceros y si estos llegare a suceder, tomar las medidas necesarias para evitar el riesgo de futuras reclamaciones a la Superintendencia del Subsidio Familiar.
- Vigilar el cumplimiento por parte del contratista, de las disposiciones legales de carácter laboral vigente y exigir que en la obra (si es el caso) se apliquen las normas de seguridad industrial que sean de cumplimiento obligatorio.
- Elaborar las siguientes actas, en las fechas en que realmente se produzcan los hechos a que se refieren (dependiendo del contrato):
  - a. Acta de iniciación y terminación
  - b. Acta de recibo total o parcial del contrato
  - c. Acta de convenios o acuerdos
  - d. Acta de liquidación
  - e. Acta de recibo y entrega a satisfacción de la interventoría a la Oficina Jurídica
- Verificar la existencia de la totalidad de permisos o autorizaciones públicas o privadas que permitan desarrollar sin oposición, las obras requeridas, notificando a la Superintendencia del Subsidio Familiar, sobre los problemas que al respecto detecte.
- Analizar las aptitudes y ética del personal al servicio del contratista, para exigir su remoción cuando a su juicio perjudique el normal desarrollo de la obra.
- Propender por la adecuada disponibilidad del PAC para ejecución de obra”.

Finalmente, a pesar de que la Circular Interna N°001 de 2007 cuenta con un listado específico de las funciones del interventor o supervisor, hay un deber más que no figura en dicha relación, sino que emana de otra disposición incluida más adelante en el mismo texto, como es el caso del capítulo de la Circular que trata sobre el procedimiento de liquidación el cual, en el numeral primero, establece

“La actividad de la liquidación contractual corresponde al interventor y/o supervisor del contrato, conjuntamente con el contratista”

## PARTICULARIDADES SOBRE LAS DISPOSICIONES DE SUPERVISIÓN E INTERVENTORÍA DE LOS CONTRATOS CELEBRADOS POR LA SUPERINTENDENCIA DEL SUBSIDIO FAMILIAR

### Sobre la supervisión y la persona del supervisor

- Tanto el manual como la circular, distinguen conceptualmente las actividades de supervisión y de interventoría en la parte inicial, sin que se advierta una diferencia sustancial entre uno y otro encargo.

Empero, vale la pena resaltar que la definición de la interventoría comprende muchos más aspectos que la de la supervisión, al señalar la manera como deberá designarse al interventor y al hacer una alusión general a la responsabilidad en la que incurriría por una gestión inadecuada.

- La Circular N° 001/07 hace mención expresa de la facultad para contratar la interventoría externa con una persona natural o jurídica en el caso de los contratos de obra celebrados luego de un proceso de selección pública, de acuerdo con el inciso 2 del numeral 2 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993. En contraste, el manual de contratación no cuenta con disposición alguna en ese sentido.

- Tanto el manual como la circular permiten que la actividad de supervisión o interventoría sea adelantada por un miembro de la entidad o por un contratista externo, siempre que se acredite su solvencia en materia de conocimientos específicos de la obra o del

servicio contratado. No es, en consecuencia, indispensable que se trate de un funcionario de la Superintendencia.

- En la definición de la interventoría se indica que el proceso de selección de la persona natural o jurídica contratada con ese propósito deberá adelantarse al tiempo con la selección del adjudicatario del contrato principal, con el fin de que uno y otro comiencen con sus labores de manera coetánea, siendo éste el único manual en incluir esta apreciación final sobre el interés de que las dos actividades comiencen al tiempo.

- Sin que esta particularidad revista mayor importancia, sí llama la atención que en este manual, dentro de la misma definición de las funciones del interventor, se hace referencia pero además se desarrolla de manera sucinta la responsabilidad penal y civil en que puede incurrir la interventoría en el evento de cualquier gestión irregular o que redunde en perjuicios para la Superintendencia del Subsidio Familiar.

#### Sobre las funciones del supervisor

- La Circular Interna N°001 de 2007 determina las funciones del supervisor de acuerdo con las distintas áreas en que deberá desempeñarse, así: (i) sobre la formulación de recomendaciones tendientes a la debida ejecución del contrato o informar cualquier anomalía, (ii) sobre vigilancia del cumplimiento de las obligaciones del objeto del contrato, (iii) sobre la ejecución idónea y oportuna del contrato, (iv) sobre el seguimiento permanente de la ejecución del contrato en sus diferentes etapas, (v) sobre la organización de los

documentos, (vi) otras actuaciones tendientes al debido desarrollo y ejecución del contrato.

El Manual de Contratación, en cambio, en la parte correspondiente a la supervisión e interventoría, no distingue una naturaleza específica para unas y otras funciones, sino que las enlista en 17 numerales.

- Las funciones reseñadas en el Manual de Contratación tienen una redacción de carácter mucho más general que las que se leen en la Circular; sin embargo, esta redacción no comporta un detrimento en el servicio que la Superintendencia del Subsidio Familiar recibirá por concepto de supervisión en sus contratos, ya que justamente esa falta de rigidez le permite ser omnicomprensiva; esto es, que sus disposiciones, finalmente, incluyen todas las obligaciones que se derivan de los textos legales para el supervisor o para el interventor.

- A pesar de que no se advierte alguna particularidad que merezca especial atención en las funciones encomendadas a la supervisión, es conveniente mencionar que la redacción de las disposiciones que consagran las funciones hacen concluir que la intención de la entidad no es brindar un amplio campo de acción a la interventoría o a la supervisión, ya que en reiteradas ocasiones se le indica que deberá contar con la aprobación del ordenador del gasto, con la asesoría de la oficina jurídica, con el visto bueno previo del responsable del contrato, etcétera, disposiciones que no figuran tan insistentemente en los demás manuales.

#### Sobre la responsabilidad del supervisor

- Desde la propia definición de la interventoría se advierte de manera expresa la responsabilidad en que se incurrirá por una indebida gestión. A pesar de que la alusión sólo se hace en la definición del interventor y no en la del supervisor, es válido concluir que las disposiciones del uno se extienden para el otro, teniendo en cuenta que en todas las disposiciones restantes del Manual de Contratación ni de la Circular Interna se da exactamente el mismo trato para ambos, interventor y supervisor.

- Para determinar la responsabilidad y las sanciones, tanto el Manual como la Circular remiten al texto de la Constitución y de las leyes, en concreto a las 734 de 2002 y 610 de 2000, sin perjuicio de las disposiciones civiles y penales que también resulten aplicables. Seguidamente, enuncia las clases de responsabilidad, a saber, penal, disciplinaria, fiscal y civil, sin entrar a desarrollar cuáles son las posibilidades punitivas en cada caso. De todas formas, por razones obvias (teniendo en cuenta que un mayor análisis excedería las pretensiones normales de un manual de contratación), esto no es necesario.

## **SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA**

La Superintendencia Financiera de Colombia es el resultado de la fusión de la Superintendencia Bancaria de Colombia con la Superintendencia de Valores, de acuerdo con lo establecido en el artículo 1 del Decreto 4327 de 2005. La entidad es un organismo técnico adscrito al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y patrimonio propio.

El manual interno de contratación de la Superintendencia Financiera<sup>73</sup> hace alusión genérica a la “Supervisión para el control de ejecución de los contratos” de la entidad, por cuanto las disposiciones específicas se encuentran en la Resolución No.633 de 2007, “Por la cual se establecen las funciones de supervisores de contratos”, que se pasa a analizar.

### **DEFINICIONES**

#### **SUPERVISOR Y OBJETO DE LA SUPERVISIÓN**

“Para la vigilancia y control de los contratos se designará como supervisor o interventor a uno o varios funcionarios del área que haya solicitado el bien o servicio o un o varios funcionario (s) o que tenga (n) relación funcional con el objeto contractual, según se estime conveniente. El supervisor o interventor será responsable de ejercer una adecuada, oportuna, eficaz y eficiente vigilancia del cumplimiento del contrato materia de supervisión, vigilancia que tendrá por objeto asegurar que el contratista se ciña a los plazos, términos, calidades y condiciones previstas en el contrato y en los documentos del mismo. Al efecto, los supervisores serán responsables del cumplimiento de las funciones señaladas en la Resolución 0633 de 2007. “Por la cual se establece

---

<sup>73</sup> Manual disponible en las dependencias de la entidad, consultado directamente en julio de 2009. Página web de la entidad: [www.superfinanciera.gov.co](http://www.superfinanciera.gov.co) Última fecha de consulta: abril de 2011.

las funciones de supervisores de contratos” y rendir los informes periódicos y final de supervisión que correspondan. (Anexo 3 Resolución 0633 de 2007, funciones y responsabilidades de los supervisores de contrato).

Una vez aprobada la garantía única que ampara el contrato el Coordinador del Grupo de Contratos comunicará al supervisor o supervisores dicha aprobación remitiéndole copia del respectivo contrato.

Tratándose de contratos de obra pública celebrados como resultado de un proceso licitatorio se debe contratar una interventoría externa de conformidad con el artículo 32 de la ley 80 de 1993”.

## FUNCIONES GENERALES DEL SUPERVISOR

“Los supervisores de los contratos son funcionarios de la Superintendencia Financiera, idóneos para el cumplimiento de esta labor y con conocimiento en el tema objeto del contrato. Éstos serán designados o removidos por escrito por el jefe del área, que solicitó el bien ó servicio ú obra a realizar.

De cualquier manera, el jefe del área velará porque las actividades de supervisión no afecten en forma significativa, el normal desempeño en el cargo de los funcionarios designados para esta labor.

En el evento en que un funcionario no pueda ejercer la supervisión de un contrato por encontrarse impedido o inhabilitado, se aplicarán las normas contempladas en el Código de Procedimiento Civil y el Código Contencioso Administrativo.

En las faltas temporales o definitivas del supervisor, éste será reemplazado por el funcionario que para el efecto designe el jefe del área, que solicitó el bien ó servicio ú obra a realizar. Si no se designa un nuevo supervisor, la función deberá ser ejercida por el jefe del área respectiva.

En el evento en que se considere conveniente, se podrá asignar las funciones de supervisión a una o varias personas con dedicación completa a dicha labor”.

## FUNCIONES ESPECÍFICAS DEL SUPERVISOR

“Sin perjuicio de las obligaciones especiales que en cada contrato se señalen, una vez se les haya comunicado por el Grupo de Contratos la designación, los supervisores deben cumplir con las siguientes:

- Exigir y supervisar que el contrato se desarrolle de acuerdo con lo pactado,

que se dé cumplimiento al plazo de ejecución y obligaciones del contrato y que se reciban los bienes, servicios u obras de la calidad y condiciones estipuladas, para lo cual debe cumplir con las obligaciones estipuladas en la presente Resolución y en las demás contempladas en la Ley.

Vigilar el cumplimiento del plazo de ejecución y del cronograma de actividades si existiere

- Conocer en forma completa y detallada los estudios previos y demás documentos relacionados con el proceso contractual, los términos de referencia o pliegos de condiciones, la propuesta del contratista, y el contrato. La documentación podrá ser consultada en el Grupo de Contratos. (...).

- Prestar al contratista una colaboración eficaz con el fin de lograr el cabal cumplimiento del objeto del contrato. Esta colaboración no incluye el recibo y trámite de las facturas por parte de los supervisores, salvo en los casos expresamente indicados en la presente Resolución. (...).

- Informar al Jefe del Área y al Coordinador del Grupo de Contratos, dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a su conocimiento, el incumplimiento en las condiciones pactadas o la ocurrencia de hechos irregulares que afecten la ejecución del contrato.

- Estudiar las solicitudes, sugerencias, reclamaciones y consultas del contratista, y resolver oportunamente junto con el jefe del área, aquellas que sean de su competencia. Las solicitudes que impliquen modificaciones en el contrato, o aquellas actuaciones de naturaleza tal que requieran ser presentadas a la Junta de Adquisiciones y Licitaciones o al Comité de Adquisiciones, deberán ser remitidas oportunamente con su respectivo concepto al Coordinador del Grupo de Contratos, para que adelante el trámite pertinente.

- El ejercicio de la supervisión no incluye la negociación de las condiciones del contrato.

- Exigir al contratista la documentación e información que estime pertinente para el cabal cumplimiento de sus obligaciones como supervisor, dentro del marco específico de cada contrato individualmente considerado, así como formular las observaciones necesarias con el fin de obtener los mejores resultados en la ejecución del contrato.

- Conformar un expediente en forma cronológica debidamente foliado con toda la documentación que se produzca en desarrollo de la ejecución del contrato, así como de la correspondencia realizada por el contratista y copia de las respuestas dadas.

- Presentar informes mensuales (en papel y vía e-mail), de supervisión al Grupo de Contratos, cuando el plazo de ejecución exceda de un mes. Adicionalmente el supervisor podrá presentar informes siempre que lo considere necesario.

- El informe de supervisión periódico debe contener los aspectos señalados en el formato anexo a la presente resolución.

Nota: Cuando exista un número plural de supervisores para un contrato, los informes se presentarán de manera conjunta.

La responsabilidad de cada supervisor se limitará a los temas de su competencia, a pesar de que se presente en forma conjunta el informe.

- Exigir al contratista la documentación que acredite el cumplimiento de sus obligaciones con los sistemas de seguridad social, cuando a ello haya lugar de

acuerdo con el contrato y de conformidad con lo establecido en el artículo 50 de la Ley 789 de 2002, cuyo parágrafo 2 fue modificado por el artículo 1° de la ley 828 del 2003, el artículo 27 de Decreto 2170 del 2002 y demás normas concordantes. (...).

- En los contratos de adquisición de bienes y obra, verificar que al finalizar el contrato el contratista modifique el amparo de calidad de los bienes o de estabilidad de la obra, teniendo en cuenta la fecha de recibo de los bienes o el acta final de recibo de las obras, según corresponda, de acuerdo con lo estipulado en el respectivo contrato.

- Para efectos del pago al contratista, el supervisor deberá diligenciar en su totalidad la pro forma de "Certificación de cumplimiento" (...).

- Presentar informe final (en papel y vía e-mail) al terminar el plazo de ejecución del contrato en el que conste si el objeto y las obligaciones del mismo se cumplieron a satisfacción. Se deben indicar aspectos generales como el periodo de ejecución, las obligaciones pendientes para cumplir durante el plazo de la garantía cuando a ello haya lugar, y la verificación del recibo a satisfacción de los bienes, servicios u obras. (...)"

## RESPONSABILIDAD DEL SUPERVISOR

"El incumplimiento a las obligaciones atrás señaladas darán lugar a que se inicie la acción disciplinaria correspondiente, conforme con lo establecido en la ley 734 de 2002, código disciplinario único, o en las que la modifiquen, aclaren o adicionen sin perjuicio de las responsabilidades de carácter fiscal, civil y /o penal a que haya lugar".

## PARTICULARIDADES SOBRE LAS DISPOSICIONES DE SUPERVISIÓN E INTERVENTORÍA DE LOS CONTRATOS CELEBRADOS POR LA SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA

### Sobre la supervisión y la persona del supervisor

- El manual de esta Superintendencia tiene la particularidad de restringir la persona del supervisor a un funcionario de la misma entidad. La vigilancia de un mismo contrato puede ser encargada

incluso a varios agentes, pero deben pertenecer a la Superintendencia, y tener relación funcional con el objeto contratado.

- La única excepción al principio anterior está dada en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 32 de la Ley 80 de 1993, que ordena que en el evento de tratarse de un contrato de obra precedido de un proceso de licitación, de la misma manera deberá ser seleccionado el supervisor o interventor.
- El manual no tiene una definición expresa de la supervisión y la única distinción es que remite a la Resolución 0633 de 2007, “Por la cual se establece las funciones de supervisores de contratos”, como no sucede en los demás manuales, que generalmente regulan la actividad dentro del mismo texto.

#### Sobre las funciones del supervisor

- En el capítulo destinado a las funciones generales del supervisor, se reitera que el mismo será en la mayoría de los casos un funcionario de la Superintendencia Financiera que, a diferencia, por ejemplo, del manual de la Dirección Nacional de Estupefacientes, no será designado por el Grupo de Contratos de la entidad, sino por el Jefe del área que solicitó el bien o servicio.
- Se distingue este manual por disponer que en el evento de que el supervisor faltare, éste será reemplazado por el funcionario que designe nuevamente el jefe del área encargada; y si no se designara otro funcionario oportunamente, será el mismo jefe quien deberá asumir tal función. Al respecto hay que decir que si bien las soluciones

que darían las demás entidades analizadas a la ausencia temporal o permanente del supervisor sean probablemente las mismas en la práctica, lo cierto es que sólo este manual ha previsto expresamente tal eventualidad.

- Es también novedoso que el manual en comento incluye la disposición de que en caso de ser necesario, el funcionario encargado de la supervisión de un contrato podrá suspender sus funciones originales para dedicarse de manera exclusiva a la vigilancia que se le encomendó.

- En relación con las funciones específicas no se observaron mayores diferencias con los demás instructivos estudiados. Sin embargo es de anotar que el manual de la Superintendencia Financiera indica al supervisor que en caso de incumplimiento en el contrato vigilado, deberá informar a la entidad dentro de los 3 días siguientes (limitación temporal que no fue muy común en los manuales vistos). Aunque no es muy relevante, también se aprecia que el manual bajo examen alude a los reportes vía correo electrónico como mecanismo obligatorio de comunicación con la entidad, no único, sino concurrente con los informes físicos.

- Finalmente es de destacar, que de manera previa a realizar el pago al contratista, además de los informes que son exigidos por todas las entidades, la Superintendencia Financiera cuenta con una proforma denominada “de certificación de cumplimiento”, exigencia que es única de esta entidad.

### Sobre la responsabilidad del supervisor

- Este punto no reviste mayor novedad, por cuanto, como en muchos casos, remite a las disposiciones legales para tal efecto, sin desarrollar el tema de la responsabilidad en el texto del manual, circunstancia que, como se advirtió, no va en detrimento de las entidades, por cuanto el alcance de las normas legales es suficiente para ejercer dicho control posterior a la gestión.

## **SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD - SUPERSALUD**

La entidad fue creada en 1977, como “Superintendencia de Seguros de Salud” y fue mediante la Ley 15 de 1989 que adoptó la denominación actual de “Superintendencia Nacional de Salud”, creada con la misión de ejercer la inspección, vigilancia y control sobre las actividades concernientes a la prestación de los servicios de salud.

Múltiples modificaciones se han hecho a la estructura y las funciones de la entidad, siendo de resaltar entre los actos de modificación el Decreto-Ley 1472 de 1990; el Decreto 2165 de 1992; la Ley 100 de 1993; el Decreto 1259 de 1994 y la Ley 1122 de 2007.

Las disposiciones sobre la supervisión y la interventoría de los contratos de la Supersalud constan en el Capítulo X de la Resolución 1346 del 26 de septiembre de 2008,<sup>74</sup> por la cual se establece el manual de contratación de la entidad y se deroga la Resolución 769 del 16 de junio de 2008, anterior Manual de Interventoría de la Superintendencia.

### **DEFINICIONES**

El artículo 40 de la Resolución contiene las siguientes definiciones, en las que se distinguen los conceptos de interventor, supervisor e interventoría, así:

---

<sup>74</sup> Manual consultado en marzo de 2010 y disponible en las dependencias de la entidad. Oficio de la Secretaría General de esa Superintendencia, distinguido con el No.2-2010-013738, del 8 de marzo de 2010. Página web de la entidad: [www.supersalud.gov.co](http://www.supersalud.gov.co) Última fecha de consulta: abril de 2011.

## INTERVENTOR

“Es la persona natural o jurídica contratada que debe realizar el seguimiento y verificación de los contratos celebrados por la entidad, en los casos expresamente señalados por el Estatuto de Contratación Estatal, quien responderá por los hechos y omisiones que le fueren imputables en los términos previstos en la Ley 80 de 1993 y normas que la modifiquen y regulen la materia”.

## SUPERVISOR

“Es el servidor público de la Superintendencia en quien recaiga la designación para realizar las labores de seguimiento y supervisión con el propósito de garantizar el cumplimiento de los contratos suscritos por la Superintendencia para la adquisición de bienes y servicios”.

## INTERVENTORÍA

“Es el conjunto de actividades de seguimiento que en representación de la Superintendencia realiza el interventor y/o supervisor para verificar la ejecución de los contratos o convenios y asegurar el cumplimiento del objeto contractual, la satisfacción de los fines estatales y la continua y eficiente prestación del servicio público a cargo de la Superintendencia”.

## QUIÉNES PUEDEN EJERCER LA SUPERVISIÓN O INTERVENTORÍA

El artículo 45 consagra las características que debe cumplir el perfil profesional del interventor en los siguientes términos:

“La persona designada como interventor y/o supervisor deberá tener acreditados conocimientos técnicos o especializados que se relacionen directamente con el objeto contractual, preferiblemente con experiencia en la intervención de objetos relacionados al que se le va a designar.

Parágrafo. En los casos de designación de los supervisores, los funcionarios deberán en quienes recaigan las responsabilidades, obligaciones y atribuciones especificadas en la presente resolución directivo y/ asesor, salvo para el caso de los contratos que deban ser supervisados por el Secretario General, quien podrá asignar dicha labor a los coordinadores de cada grupo interno de trabajo”.

## FUNCIONES DEL SUPERVISOR O INTERVENTOR

En el artículo 44 de la Resolución se relacionan las funciones del interventor o supervisor, como figura a continuación:

“Las personas que sean designadas como interventores o supervisores de los contratos que celebre la Superintendencia Nacional de Salud, tendrán las siguientes obligaciones, responsabilidades y atribuciones de acuerdo con el rol asignado:

1. Verificar la entrega de los bienes contratados por la Superintendencia Nacional de Salud, de conformidad con lo estipulado en el contrato respectivo y las especificaciones técnicas requeridas.
2. Verificar que la prestación de los servicios contratados por la Superintendencia, cumplan con lo estipulado en el contrato y con las normas técnicas y específicas cuando así lo requieran.
3. Inspeccionar y verificar la calidad y correcto funcionamiento de los bienes y servicios contratados, como también el cumplimiento de las especificaciones técnicas de los mismos.
4. Asegurar que la entrega de bienes o la prestación de servicios contratados por la Superintendencia se realicen de conformidad con lo estipulado en el contrato respectivo. (...).
6. Verificar que los recursos asignados se ejecuten de acuerdo con lo pactado en el objeto y obligaciones del contrato. (...).
8. Emitir concepto sobre la viabilidad de prórrogas, modificaciones o adiciones que se requieran para los contratos, de conformidad con las normas legales vigentes.
9. Suscribir el requerimiento con destino al contratista para iniciar el procedimiento de establecimiento de las multas o sanciones. (...).
12. Expedir, en forma oportuna, los informes, certificaciones y autorizaciones para que se hagan efectivos los pagos, de acuerdo con los compromisos contractuales adquiridos por la Superintendencia.
13. Verificar los soportes administrativos, financieros y legales que sustentan los contratos administrativos que celebre la Superintendencia. (...).
15. Exigir a los contratistas los informes y documentos que consideren pertinentes sobre el desarrollo del objeto y obligaciones estipuladas en las

cláusulas contractuales, con el fin de optimizar, ajustar y corregir situaciones relacionadas con la ejecución de los contratos para el logro de los resultados. (...).

17. Requerir, debidamente soportado y justificado, cuando sea necesario al ordenador del gasto, la imposición de sanciones por incumplimiento en la ejecución de los contratos.

18. Responder ante el ordenador del gasto por el estricto seguimiento para obtener el cumplimiento del objeto y obligaciones pactadas contractualmente. (...).

20. Informar oportunamente al ordenador del gasto sobre los hechos y circunstancias que generen incumplimiento de las estipulaciones del contrato, para la adopción de las medidas pertinentes. (...).

25. Responder conforme a la ley, por los hechos u omisiones que sean imputables y que causen daño o perjuicio a la Superintendencia, en el desarrollo y ejecución de cada uno de los contratos, sobre los cuales ejerza interventoría técnica, financiera y administrativa.

26. Presentar el informe que permita la elaboración del acta de liquidación dentro del término estipulado y darle el visto bueno a la misma antes de ser suscrita por las partes.

27. Suscribir las actas de liquidación por mutuo acuerdo o unilateral que deban suscribirse luego de la terminación de los contratos suscritos por la Superintendencia para la adquisición de bienes o la prestación de servicios.

28. Advertir oportunamente al contratista sobre el vencimiento de los plazos de ejecución del contrato y la imposibilidad de continuar con la ejecución de las obligaciones con posterioridad al mismo”.

## PARTICULARIDADES DEL CAPÍTULO DE SUPERVISIÓN E INTERVENTORÍA DEL MANUAL DE CONTRATACIÓN DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD

### Sobre la supervisión y la persona del supervisor

- En la definición de supervisor y de interventor este manual es el que hace la distinción conceptual más clara sobre quién es uno y otro, estableciendo que el interventor es un contratista externo (es decir, que no hace parte de la nómina de la entidad) al que se le contrata con el fin de que desarrolle las actividades de control que se explican en los artículos siguientes; el supervisor, en cambio, es un funcionario de la misma Superintendencia al cual se le designa por la misma entidad para cumplir con esa función.
- En la misma definición del supervisor se hace referencia a sus responsabilidades derivadas del Estatuto de Contratación Administrativa, así como de las demás normas pertinentes, advertencia que en cambio no se hace en el caso del supervisor.
- La interventoría es, también en este manual, un concepto genérico dentro del cual se enmarcan ambos cometidos, el del supervisor y el del interventor; naturalmente, con el propósito de reiterar que uno u otro deberán verificar el cumplimiento del objeto contractual.

#### Sobre las funciones del supervisor

- La Resolución en comento no hace distinción sobre la naturaleza de las funciones del interventor o del supervisor. Se sugiere la hipótesis de que lo anterior obedece a que las disposiciones sobre la interventoría de los contratos están inmersas dentro del manual de contratación, característica que posiblemente compromete el grado de especificidad de las funciones de control, al tener que tratar todas las demás fases contractuales.

- No obstante lo anterior, en los 28 puntos de la Resolución se incluyen los aspectos más relevantes para la Superintendencia, planteándose la interventoría primordialmente como un mecanismo de control fiscal y contractual, más que como un órgano consultor y asesor de la entidad, como sí se hace con especial énfasis en otros manuales de la misma naturaleza.

Dicho de otro modo, aunque la naturaleza de la interventoría le impone al supervisor una misión de veeduría, la redacción de las disposiciones aquí contenidas presenta al interventor o supervisor además como un punto de apoyo técnico en la gestión del contratista.

#### Sobre la responsabilidad del supervisor

- La única mención expresa sobre la responsabilidad derivada de una indebida gestión, como ya se anotó, se encuentra en la definición del interventor, que reenvía a la Ley 80 de 1993.

- El artículo 42 de la Resolución resalta el carácter personal de la responsabilidad (disposición que no se encontró con la misma contundencia en los demás manuales) al advertir:

“La designación de las labores de interventoría recaerá en una sola persona quien deberá asumir las funciones en los aspectos técnicos, administrativos y financieros establecidos en la presente resolución”.

## **UNIDADES ADMINISTRATIVAS ESPECIALES**

### **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE AERONÁUTICA CIVIL - AEROCIVIL**

La Unidad Administrativa de Aeronáutica Civil es una entidad especializada de carácter técnico adscrita al Ministerio de Transporte, creada mediante la Ley 105 del 30 de diciembre de 1993, en virtud de la cual se dispuso suprimir de la estructura del Ministerio de Transporte la Dirección General de Transporte Aéreo de que trataba el artículo 10 del Decreto 2171 de 1992. La Aerocivil tiene personería jurídica, patrimonio independiente y autonomía administrativa y su misión es garantizar el desarrollo organizado de la aviación civil y en general de la industria aérea, así como regular el uso del espacio aéreo en Colombia. Los Decretos 260 y 261 de 2004 modificaron su estructura interna y establecieron la planta de personal.

La entidad no cuenta con un manual de supervisión específicamente, por cuanto las disposiciones en tal sentido se encuentran en su manual de contratación,<sup>75</sup> el cual fue adoptado mediante la Resolución No.423 de 2009, por la cual se estableció el régimen de contratación de la entidad, que se analiza a continuación.

---

<sup>75</sup> Manual disponible en medio físico en las dependencias de la entidad, según la respuesta dada por la jefatura del Grupo de Asistencia Legal de la Aerocivil mediante el Oficio No. 2011016349 del 30 de marzo de 2011. Página web de la entidad: [www.aerocivil.gov.co](http://www.aerocivil.gov.co)  
Última fecha de consulta: junio de 2011.

## DEFINICIONES

El manual de contratación de la Aerocivil no destina un capítulo especial para el desarrollo de las disposiciones relacionadas con la interventoría o la supervisión de los contratos que celebra la entidad, sino que las mismas se encuentran envueltas en medio de las múltiples reglas del manual, por lo que, a diferencia de lo que se ha podido apreciar en los demás instructivos analizados, en este no se encontrará un catálogo de conceptos y definiciones ni un listado de funciones, como tampoco un aparte dedicado a las prohibiciones ni a la responsabilidad del supervisor.

## SUPERVISIÓN O INTERVENTORÍA

“La vigilancia y seguimiento a la ejecución idónea y oportuna de los contratos será responsabilidad del Supervisor y/o Interventor, y del jefe del área ejecutora u ordenador del gasto”.

## DESIGNACIÓN DEL SUPERVISOR

“La designación del funcionario que desarrolle las actividades de supervisor la deberá hacer el ordenador del gasto o jefe del área ejecutora dentro del plazo establecido para suscribir el acta de inicio del contrato. Esta designación se hace por escrito y deberán hacerse saber los deberes y responsabilidades que asume el supervisor, de conformidad con lo dispuesto en la Resolución número 00589 del 12 de febrero de 2007 o la que la aclare, modifique o derogue. Al supervisor se le debe hacer entrega de los documentos necesarios para desarrollar su labor como son: contrato, oferta (general y económica), garantías aprobadas, registro presupuestal, etc. En cuanto a los pliegos de condiciones y adendas, anexos técnicos, etc., se podrán consultar en [www.contratos.gov.co](http://www.contratos.gov.co).

Cuando se presente alguna novedad que genere el cambio de supervisor (vacaciones, traslados, etc.), deberá el jefe del área ejecutora u ordenador del

gasto designar un nuevo supervisor. El supervisor saliente deberá hacer entrega al nuevo supervisor designado de un informe contentivo de su gestión hasta la fecha en que se desempeñó como tal”.

## FUNCIONES DEL SUPERVISOR O INTERVENTOR

- “El Supervisor y/o Interventor con el visto bueno del ordenador del gasto o jefe del área ejecutora junto con el contratista suscribirán el acta de inicio, dentro del plazo establecido en el contrato o pliego de condiciones”. (...).
- “El Supervisor y/o Interventor, conforme a la ejecución contractual y a lo establecido en el contrato expide la certificación de recibo a satisfacción parcial o total del objeto contractual para efectos de los pagos a que tiene derecho el contratista (...)”.
- “El Supervisor y/o Interventor verifica el cumplimiento de las condiciones técnicas, financieras y administrativas del contrato y en todo caso es el responsable de exigir al contratista la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado. Igual exigencia podrá hacer al garante”. (...).
- “Cuando durante la ejecución del contrato se presenten circunstancias de fuerza mayor o caso fortuito o algún hecho ajeno a la responsabilidad del contratista, que impidan la normal ejecución del mismo, se podrá suspender el término o plazo de ejecución del contrato, previa verificación y valoración de la ocurrencia de los hechos constitutivos de fuerza mayor o caso fortuito, el contratista, el supervisor y el jefe del área ejecutora u ordenador del gasto levantarán un acta debidamente motivada. El término de la suspensión temporal del plazo debe ser determinado”. (...).
- “En los contratos de obra pública y aquellos en que hay interventoría contratada el acta de suspensión del plazo contractual deberá suscribirse por el contratista, el interventor, el supervisor de la interventoría, jefe del área ejecutora y el ordenador del gasto, teniendo en todo caso, en consideración lo señalado en el contrato (...)”.
- “El Supervisor y/o Interventor y jefe del área ejecutora deben efectuar los estudios pertinentes para proyectar la solicitud de adición o modificación del contrato (...)”.
- “El Supervisor y/o Interventor, una vez cumplido el objeto contractual dentro del plazo estipulado en el contrato, elabora el Acta de Recibo Final la cual debe suscribirse por parte del Contratista, el Supervisor o Interventor y el Ordenador del Gasto y/o Jefe del Área Ejecutora (...)”.
- “El Supervisor y/o Interventor o jefe del área ejecutora revisarán el recurso de reposición y emiten su concepto técnico de forma escrita en lo que compete a

su área, adjuntando los soportes documentales que sustenten el concepto emitido, los cuales deben allegarse al Grupo de Procesos Contractuales de la Dirección Administrativa”.

- “Cuando el Supervisor y/o Interventor considere que el Contratista no está ejecutando el contrato con estricta sujeción a las condiciones técnicas y jurídicas previamente establecidas entre las partes, deberá adelantar la gestión necesaria para requerir al contratista, a efectos de que este cumpla la obligación en mora o en su defecto rinda los descargos respectivos”. (...).

- “Cuando el contratista y/o garante interpone recurso contra la resolución de imposición de multas, declaratoria e incumplimiento y caducidad, este es remitido por el Grupo de Asistencia Legal al Grupo de Procesos Contractuales y el profesional asignado de este grupo envía al área ejecutora, Supervisor y/o Interventor, el recurso de reposición interpuesto para que se emita el concepto técnico correspondiente a los argumentos presentados por el contratista y/o garante”.

## PARTICULARIDADES DE LAS DISPOSICIONES SOBRE SUPERVISIÓN EN EL MANUAL DE CONTRATACIÓN DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE AERONÁUTICA CIVIL – AEROCIVIL

### Sobre la supervisión y la persona del supervisor

- Tal como se anotó en la parte inicial del análisis del manual de contratación de la Aerocivil, las disposiciones sobre supervisión se encuentran inmersas en múltiples artículos del texto estudiado, en tanto el manual no ha destinado un capítulo específico al desarrollo de la vigilancia de los contratos.

- En relación con la definición de supervisión, sólo se indica que la misma corresponde a éste, al interventor o al jefe del área que requirió la celebración de cada contrato.

- La función genérica del supervisor o del interventor es garantizar la ejecución “idónea y oportuna” de los contratos.
- Corresponde la designación del supervisor al jefe del área a que pertenece el contrato, o bien al ordenador del gasto. Ésta se hará por escrito y en el mismo documento se indicarán las responsabilidades y los deberes correspondientes.
- El manual de contratación de la Aerocivil tiene la particularidad de remitir a los supervisores a la página web de la contratación estatal ([www.contratos.gov.co](http://www.contratos.gov.co)) para facilitar el conocimiento de los pliegos de condiciones, adendas y demás documentos relacionados con el contrato.
- Aunque no se diferencia entre el concepto de “supervisor” y el de “interventor” por cuanto se alude a ambos indistintamente, hay una disposición que ha llamado nuestra atención, porque en nuestro criterio permite inferir que el supervisor es un funcionario de la Aerocivil, mientras que el interventor es un contratista externo, en tanto se admite la posibilidad de que al interventor se le asigne un supervisor de sus funciones, así:

“En los contratos de obra pública y aquellos en que hay interventoría contratada el acta de suspensión del plazo contractual deberá suscribirse por el contratista, el interventor, el supervisor de la interventoría, jefe del área ejecutora y el ordenador del gasto, teniendo en todo caso, en consideración lo señalado en el contrato”.

#### Sobre las funciones del supervisor

- El manual de contratación bajo análisis no consagra un listado de funciones propias del supervisor, sino que éstas se encuentran a lo largo del instructivo, por lo que en el presente caso no se aludirá a las distinciones que son propias de los demás manuales analizados, tales

como “funciones administrativas”, “funciones financieras”, “funciones jurídicas”, etcétera.

- Del contenido de las funciones ubicadas en las diferentes disposiciones del manual de contratación, se extrae que el supervisor no sólo desempeñará un rol de vigilancia y control sino que, además, estará a cargo de ser un órgano consultivo de carácter técnico para la Aerocivil en su condición de entidad contratante, que acudirá a aquél cada vez que sea menester determinar la idoneidad del desarrollo del objeto contratado, sin perjuicio de la obligación periódica que tiene el supervisor de presentar un informe del avance del contrato.

- En caso de que circunstancias de fuerza mayor o un caso fortuito impidan al contratista desarrollar su objeto, se podrá suspender temporalmente la ejecución del contrato por el lapso que se indicará en el acta que autorice la suspensión, la misma que deberá estar firmada tanto por el supervisor como por el jefe del área o por el ordenador del gasto, disposición que denota una conveniente limitación a las facultades del supervisor, quien no podrá tomar a su arbitrio la decisión de suspender el desarrollo de un contrato, garantizando la transparencia y la objetividad de esa clase de determinaciones.

- La función de apoyo técnico del supervisor quien, por lo tanto, no es sólo un ente de vigilancia de los contratos, se hace aún más clara mediante disposiciones tales como la que se cita a continuación, en la cual se establece como obligación suya emitir un dictamen técnico en relación con los argumentos expuestos por el contratista en caso de que éste interponga un recurso de reposición, por ejemplo, contra la decisión de imponerle una multa. En efecto, dice el manual:

“El Supervisor y/o Interventor o jefe del área ejecutora revisarán el recurso de reposición y emiten su concepto técnico de forma escrita en lo que compete a su área, adjuntando los soportes documentales que sustenten el concepto emitido, los cuales deben allegarse al Grupo de Procesos Contractuales de la Dirección Administrativa”.

### Sobre la responsabilidad del supervisor

- Nada se indica en el manual en comentario sobre la responsabilidad del supervisor pero, tal como se ha anotado en los múltiples casos que le son similares dentro de los instructivos analizados con ocasión de este estudio, la ausencia de una disposición que consagre las consecuencias negativas del incumplimiento no es de por sí indispensable en la medida en que la ley suple satisfactoriamente dicha ausencia normativa.

## AGENCIA NACIONAL DE HIDROCARBUROS - ANH

La Unidad Administrativa Especial Agencia Nacional de Hidrocarburos – ANH fue creada mediante el Decreto 1760 del 26 de junio de 2003, “Por el cual se escinde la Empresa Colombiana de Petróleos, Ecopetrol, se modifica su estructura orgánica y se crean la Agencia Nacional de Hidrocarburos y la sociedad Promotora de Energía de Colombia S. A.”, como una entidad adscrita al Ministerio de Minas y Energía, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y patrimonio propio. El Decreto 1760 de 2003 fue reglamentado por a través del Decreto 2288 del 15 de julio de 2004.

La Agencia Nacional de Hidrocarburos no cuenta con un manual específico para la supervisión de sus contratos, por cuanto dichas disposiciones están contenidas en el “Manual de contratación administrativa e inspección y seguimiento contractual”,<sup>76</sup> que fue adoptado mediante la Resolución No.481 del 16 de septiembre de 2008, la cual fue modificada por la Resolución No.46 de 2009 y por la Resolución No.340 de 2009.

### DEFINICIONES

### MODALIDADES DE INSPECCIÓN Y SEGUIMIENTO CONTRACTUAL

“La inspección y seguimiento de los contratos celebrados por la ANH podrá ser desarrollada a través de “supervisión interna”, “supervisión externa” o mediante “interventoría”.

---

<sup>76</sup> Manual disponible en internet, descargado en junio de 2011 de la página web de la entidad: [www.anh.gov.co](http://www.anh.gov.co) Última fecha de consulta: junio de 2011.

## MODALIDADES DE SUPERVISIÓN

“Se hará uso de “supervisión interna” cuando la ANH cuente con personal suficiente y calificado para desarrollar las funciones a que se refieren los numerales 23, 24, 25 y 26 del presente Manual. (...).

Cuando la ANH no cuente con personal suficiente y calificado para el ejercicio de las actividades de inspección y seguimiento y/o cuando para la ejecución de las mismas se requiera de especiales conocimientos, la supervisión de tales contratos se realizará a través de “supervisión externa” (...).”

## INTERVENTORÍA

“La supervisión y seguimiento de los contratos misionales y administrativos celebrados por la ANH se realizará a través de la modalidad de “interventoría” únicamente en los siguientes eventos:

- Cuando las actividades de inspección y seguimiento hayan de recaer sobre un contrato de obra que haya sido celebrado como resultado de un proceso de licitación pública (...).
- Cuando las obligaciones principales del contrato a inspeccionar sean de diversa naturaleza, por manera que para la idónea inspección de las mismas se requiera un equipo interdisciplinario conformado por diversos profesionales que estén en capacidad de vigilar el correcto cumplimiento de las diferentes obligaciones que integran el objeto contractual.
- Cuando las actividades de inspección y seguimiento consistan en la realización de mediciones de campo o de visitas frecuentes o supongan permanencia en el sitio de realización de las actividades objeto de inspección y seguimiento.
- Cuando la complejidad de las tareas de inspección y seguimiento así lo ameriten a criterio del Comité de Contratos de la ANH. (...).
- Los contratos de interventoría celebrados por la ANH también serán objeto de inspección y seguimiento a través de supervisión “interna”. En tales eventos, las actividades de los supervisores encargados del ejercicio de dicha labor, se limitarán a verificar el cumplimiento de las obligaciones contractuales asumidas por el interventor. (...).”

## OBJETIVOS DE LA INTERVENTORÍA O SUPERVISIÓN

“- Procurar la eficiente y oportuna inversión de los recursos públicos involucrados en las contrataciones adelantadas por la ANH.

- Propender porque no se generen controversias entre las partes contratantes y buscar su solución cuando éstas se presenten.

- Velar porque la ejecución de los contratos no se interrumpa injustificadamente.

- Generar canales de comunicación entre la ANH y sus contratistas a efecto de procurar la correcta ejecución de los contratos entre éstos celebrados”.

## FUNCIONES DE LA SUPERVISIÓN O INTERVENTORÍA

### FUNCIONES ADMINISTRATIVAS

Son funciones administrativas, entre otras, las siguientes:

“- Suscribir el acta de iniciación contractual cuando así se haya expresado en el respectivo contrato (...).

- Determinar el cronograma de ejecución de las obligaciones contractuales (...).

- Inspeccionar el cumplimiento del programa de inversión del anticipo, así como el flujo de fondos del respectivo contrato, cuando a ello haya lugar. (...).

- Solicitar a los contratistas la presentación de informes periódicos de gestión, a efecto de dar cuenta del cumplimiento de sus obligaciones contractuales siempre que la presentación de tales informes se haya previsto en el respectivo contrato.

- Ante la presentación de reclamos o peticiones formuladas por los contratistas, verificar el supuesto de hecho en que aquellos se sustentan expresando su opinión sobre el particular (...).

- Solicitar a la persona encargada del ejercicio de las funciones legales de inspección y seguimiento contractual, la elaboración de los actos administrativos de apremio o sancionatorios a que haya lugar como consecuencia de los incumplimientos (o cumplimientos imperfectos) (...).”.

### FUNCIONES TÉCNICAS

Se destacan entre las funciones técnicas, las siguientes:

- “- Verificar permanentemente la calidad de los bienes y/o servicios contratados, así como la de los equipos utilizados para la ejecución del contrato (...).
- Verificar que el contratista suministre y mantenga el personal y equipo ofrecido (...).
- Estudiar y decidir las propuestas de ejecución alternativa presentadas por los contratistas, siempre que las mismas no comporten modificaciones al contrato o varíen los requerimientos técnicos mínimos allí contenidos. (...).
- Verificar que el contratista cumpla con las normas técnicas mínimas requeridas para la ejecución del contrato (...).
- Cuando a ello haya lugar, verificar el reintegro a la Agencia de equipos y/o documentos suministrados al contratista (...).
- Llevar a cabo las demás actividades conducentes requeridas para garantizar la idoneidad técnica de los bienes y/o servicios objeto de contratación”.

## FUNCIONES FINANCIERAS

Las siguientes son las funciones de carácter financiero más sobresalientes:

- “- Verificar que los contratistas se encuentren al día en el pago de los aportes parafiscales y relativos al sistema de seguridad social integral (...), función que deberá adelantarse previa la realización de cualquiera de los pagos que corresponda realizar al contratista (...).
- Llevar un registro cronológico de los pagos, ajustes y deducciones efectuadas al contratista.
- Cuando a ello haya lugar, verificar la apertura de las cuentas bancarias a través de las cuales se realizarán los pagos que corresponda efectuar a los contratistas (...).”.

## FUNCIONES LEGALES

Son funciones legales, entre otras, las siguientes:

“- Efectuar una revisión integral de la minuta del contrato y de sus anexos a efecto de verificar que el mismo se ajuste a las disposiciones legales vigentes.

- Una vez suscrito el contrato, verificar la validez de las garantías exigidas (...).

- Constatar la existencia y veracidad de los permisos y licencias contractualmente requeridos al contratista, a excepción de aquellos referidos a la materia ambiental, cuya verificación corresponderá al grupo de gestión ambiental de la ANH (...).

- Elaborar los actos administrativos de apremio o sancionatorios que corresponda expedir a la Agencia como consecuencia de los incumplimientos (...).

- Emitir concepto sobre la viabilidad legal de suscribir prórrogas, renovaciones, adiciones o modificaciones a los contratos objeto de inspección (...).

- Preparar el acta de liquidación de mutuo acuerdo del contrato o proyectar la liquidación unilateral cuando las condiciones así lo ameriten (...).

- Asesorar a los demás funcionarios encargados de las restantes funciones de inspección y seguimiento contractual a que se refiere el presente Manual, en todos aquellos asuntos que revistan carácter jurídico, a efecto de evitar el acaecimiento de circunstancias que fundadas en el desconocimiento del ordenamiento jurídico colombiano puedan revertir en contra de la ANH”.

## PROHIBICIONES A LOS SUPERVISORES E INTERVENTORES

Los supervisores o interventores no podrán:

“- Ordenar o autorizar modificaciones a los contratos (...), especialmente en lo que se refiere a su valor, plazo u objeto.

- Transar o conciliar las controversias que se presenten entre la ANH y sus contratistas originadas en los contratos objeto de inspección.

- Suspender la ejecución de los contratos objeto de inspección y seguimiento.

- Divulgar a terceros no autorizados la información que conozcan durante el ejercicio de sus funciones.

- Ceder las funciones de inspección y seguimiento, salvo que medie autorización previa y escrita proferida por la ANH”.

## PARTICULARIDADES DE LAS DISPOSICIONES SOBRE SUPERVISIÓN DEL MANUAL DE CONTRATACIÓN DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL AGENCIA NACIONAL DE HIDROCARBUNOS - ANH

### Sobre la supervisión y la persona del supervisor

- La supervisión e interventoría son definidas por el manual bajo estudio como modalidades de inspección y seguimiento de los contratos, distinguiéndose en sus objetivos específicos un concepto del otro.
- La supervisión podrá ser interna o externa. La elección de una u otra modalidad dependerá de que dentro de los funcionarios de la ANH se cuente con profesionales idóneos para vigilar un contrato de acuerdo con su objeto y que éstos sean suficientes en número pues, de no ser así (de no haber suficiente personal o de no contarse con la experiencia técnica), se acudirá a la supervisión externa.
- La supervisión, en cambio, se presenta como una modalidad de seguimiento a la gestión contractual de carácter excepcional, primero, por cuanto en el enunciado superior de las disposiciones relacionadas con la misma se aclara que se acudirá a ésta “*únicamente* en los siguientes eventos”; y segundo, porque el manual se ha ocupado de definir con gran precisión cuáles podrían ser las circunstancias que justificarían su utilización, como se pasa a analizar.
- La supervisión, pues, será indispensable cuando el objeto contractual sea la construcción de una obra y que ésta se haya contratado luego de un proceso de licitación pública como mecanismo de escogencia del contratista.

- Se acudirá a la supervisión cuando el objeto principal del contrato esté conformado por obligaciones de naturaleza tan diversa, que su idónea vigilancia imponga la necesidad de conformar un equipo interdisciplinario.
- Habrá supervisión cuando las actividades de control consistan en realizar mediciones de campo o visitar frecuentemente al contratista e incluso permanecer en el lugar donde se deba desarrollar el objeto contractual.
- El manual de la ANH coincide con el de la Aerocivil al disponer que los contratos de interventoría serán así mismo objeto de supervisión por los funcionarios de la entidad, los cuales, vale aclarar, no tendrán que velar por el desarrollo idóneo del contrato objeto de interventoría, sino por el adecuado cumplimiento de las obligaciones que correspondan al interventor en su condición de tal.
- Además del apoyo técnico que por definición se espera en el supervisor o interventor de un contrato, de acuerdo con los lineamientos del manual que se analiza, aquél deberá ser también un canal de comunicación eficaz y fluida entre la entidad contratante y su contratista.
- El manual de la Agencia Nacional de Hidrocarburos es de aquellos que incluye un listado de actividades que le estarán expresamente prohibidas al supervisor o interventor, las cuales son en su gran mayoría correspondientes a las demás consagradas en los otros manuales que han sido objeto del presente estudio, generalmente relacionadas con la imposibilidad de que sea el supervisor quien autorice algún cambio en cuanto al valor y el objeto contractual se refiere; la prohibición de conciliar en nombre de la entidad cualquier

diferencia que surja con el contratista, así como de autorizar y menos ordenar la suspensión de la ejecución del contrato.

Sin embargo, existe una disposición que llama la atención por no ser común a los demás instructivos estudiados y se refiere al deber de confidencialidad que tiene el supervisor para con la entidad, quedándole proscrita la posibilidad de divulgar cualquier información a la que haya accedido en razón de sus funciones de supervisión. Al respecto hay que anotar que si bien es cierto un precepto en este sentido es la consecuencia lógica del deber de discreción que le asiste a los profesionales por el hecho de serlo, también lo es que indicarlo de manera expresa en el manual de contratación puede ser una previsión de gran utilidad, por cuanto cumple la doble función de prevenir la fuga de información, así como de permitir que en caso de que se llegara a revelar, la disputa de si le estaba prohibido o no al supervisor divulgarla, se evacúe con mayor prontitud.

No obstante, sería igualmente conveniente, a propósito de haber consagrado la obligación de confidencialidad, que el manual indicara, aun cuando menos de manera sucinta, qué información ostenta tal carácter reservado.

#### Sobre las funciones del supervisor

- El manual de la Agencia Nacional de Hidrocarburos distingue entre las funciones administrativas, técnicas, financieras y legales que corresponde desarrollar al supervisor.

- Dentro de las funciones de carácter administrativo se encuentra que corresponde al supervisor la verificación del programa de inversión del anticipo y, en general, de los movimientos financieros del contrato.
- Es común encontrar en los manuales que se han analizado que el supervisor o interventor tiene la obligación de presentar informes periódicos de su gestión. En el caso de la ANH llama la atención que el supervisor deberá requerir al contratista para que también éste entregue reportes periódicos del desarrollo del contrato, siempre que así se haya convenido en el texto del mismo.
- El catálogo de funciones técnicas que corresponden al supervisor está encaminado a procurar que se mantengan las condiciones de calidad y cantidad tanto de los bienes o servicios contratados, como del personal que el contratista destine para atender sus obligaciones.
- Las funciones de naturaleza financiera imponen al supervisor la obligación de verificar que el contratista haya pagado los aportes parafiscales y de seguridad social de sus empleados, precepto que se encuentra en algunos de los manuales vistos. Sin embargo, este de la Agencia Nacional de Hidrocarburos se distingue al condicionar cualquier pago a que tenga derecho el contratista a que éste haya cumplido previamente con todas sus obligaciones con el sistema de seguridad social integral, de lo cual deberá asegurarse el supervisor o interventor antes de avalar un pago por parte de la entidad.
- Corresponde también a esta categoría de funciones que el supervisor corrobore que se hayan abierto las cuentas bancarias necesarias para manejar los pagos que se originen con ocasión del contrato. Esta disposición ostenta un carácter mucho más general que las de otros manuales en el mismo sentido, por cuanto en algunos

casos se llega incluso a condicionarse la posibilidad de realizar cualquier transacción bancaria relacionada con el dinero entregado como anticipo a contar con la aprobación del supervisor quien, además, es el responsable del estado contable de la cuenta.<sup>77</sup>

- Las funciones legales del supervisor buscan asegurar la idoneidad de las garantías ofrecidas por el contratista durante todas las etapas contractuales, así como que todos los pronunciamientos y las decisiones de la ANH se ajusten a la ley.

En caso de que la supervisión o interventoría esté a cargo de un grupo interdisciplinario, será obligación de los supervisores profesionales del derecho asesorar a los demás supervisores en todos los eventos del desarrollo del contrato que tengan implicaciones jurídicas, con el fin de evitar la configuración de circunstancias que pudieran resultar adversas a la entidad, por el desconocimiento de la ley.

#### Sobre la responsabilidad del supervisor

- En el manual de la ANH nada se indica en relación con la responsabilidad del supervisor de sus contratos pero, tal como se ha advertido en los demás instructivos analizados que tampoco aluden expresamente a la responsabilidad, una disposición en ese sentido no es indispensable, en la medida en que la ley prevé y regula suficientemente las hipótesis relacionadas con el incumplimiento.

---

<sup>77</sup> Al respecto ver en este trabajo el análisis del manual del Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA.

## BIBLIOTECA NACIONAL DE COLOMBIA

La Biblioteca Nacional de Colombia es una Unidad Administrativa Especial adscrita al Ministerio de Cultura, según se dispuso en el artículo 1 del Decreto 1970 del 7 de agosto de 1997, “por el cual se establece la estructura orgánica del Ministerio de Cultura y se distribuyen sus funciones entre sus dependencias”. De acuerdo con lo preceptuado en el artículo 25 del citado Decreto, la Unidad no cuenta con personería jurídica, pero es autónoma en el manejo y la administración de sus bienes y recursos, con el fin de atender de manera satisfactoria sus programas. En el mismo artículo se indica que la entidad funcionará con la planta de personal del Ministerio de Cultura.

Se alude igualmente a su naturaleza de Unidad Administrativa Especial en el artículo 5.2. del Decreto 1126 del 29 de junio de 1999, “Por el cual se reestructura el Ministerio de Cultura” y en el artículo 4 del Decreto 1746 del 25 de junio de 2003, “Por el cual se determinan los objetivos y estructura orgánica del Ministerio de Cultura y se dictan otras disposiciones”. Las funciones de esta Unidad se encuentran en el artículo 20 del Decreto 1746 de 2003.

La supervisión e interventoría de los contratos celebrados por la Biblioteca Nacional se rige por el Manual de Supervisión e Interventoría del Ministerio de Cultura,<sup>78</sup> que se pasa a analizar.

---

<sup>78</sup> Manual de supervisión e interventoría disponible en las dependencias de la entidad, según se indicó por parte de la Coordinación del Grupo de Contratos del Ministerio de Cultura en la respuesta dada mediante el oficio No.GC-305-0189-2011 del 3 de mayo de 2011 y en el oficio No.520-330-2011 del 7 de abril de 2011, suscrito por la Dirección de la Biblioteca Nacional. Página web de la entidad: [www.bibliotecanacional.gov.co](http://www.bibliotecanacional.gov.co) Última fecha de consulta: junio de 2011.

## DEFINICIONES

### SUPERVISIÓN O INTERVENTORÍA

“Es el conjunto de funciones desempeñadas por una persona natural o jurídica, para llevar a cabo el control, seguimiento y apoyo técnico, administrativo y financiero de la ejecución de contratos o convenios, tendientes a asegurar su correcta ejecución y cumplimiento, de acuerdo con lo previsto en las normas vigentes y en lo estipulado en el respectivo contrato o convenio”.

### SUPERVISOR O INTERVENTOR

“Persona natural o jurídica designada por la Entidad para ejercer las funciones de supervisión, vigilancia y seguimiento del contrato. Como representante de la entidad y máxima autoridad del contrato, debe desarrollar labores financieras, administrativas, técnicas, contractuales y legales cuyo alcance está indicado en las normas colombianas vigentes en estrecha concordancia con las obligaciones establecidas por el Ministerio en los contratos a los cuales se les efectúa supervisión y/o interventoría”.

### DESIGNACIÓN DEL SUPERVISOR O INTERVENTOR

“Para ejercer la Supervisión o Interventoría de un contrato o convenio, el Ministerio designará a un funcionario de la Entidad o a una persona natural o jurídica idónea en la materia objeto del contrato o convenio, mediante comunicación escrita por parte del funcionario competente, o a través de la suscripción de un contrato o convenio, según sea el caso.

La actividad de supervisión o interventoría en ningún caso podrá ser delegada. Dicha labor se entenderá iniciada a partir de la fecha de recibo de la comunicación escrita por parte del funcionario competente, al funcionario designado, o del perfeccionamiento del contrato de interventoría respectivo”.

### VALORES ÉTICOS DEL SUPERVISOR O INTERVENTOR

“La Ética. (...)  
La Conducta Moral. (...)  
La Responsabilidad. (...)  
La Solidaridad. (...)  
El Compromiso. (...)

El Interés General y La Voluntad de Servicio. (...)  
La Buena Fe. (...)

## RESPONSABILIDAD DEL SUPERVISOR O INTERVENTOR

“Los supervisores o interventores responderán civil, disciplinaria, fiscal y penalmente por los hechos u omisiones que le fueren imputables y que causen daño o perjuicio a Entidad o a terceros, derivados de la ejecución de los contratos sobre los cuales hayan ejercido o ejerzan las labores de interventoría. El supervisor o interventor deberá responder por el control y vigilancia del contrato hasta su finalización. Igualmente será responsable de suministrar oportunamente la información que solicite el contratista o cualquier área de la Entidad”.

## OBJETIVOS DE LA SUPERVISIÓN O INTERVENTORÍA

“(…) Verificar el cumplimiento de las metas contractuales en las condiciones de tiempo, costo y calidad solicitados en el contrato. (…)

Velar porque las relaciones entre el Ministerio y el Contratista, las autoridades de control y vigilancia y la ciudadanía en general, sean llevadas de tal forma que se logre un entendimiento permanente entre las partes”.

## NORMATIVIDAD PARA EL DESARROLLO DE LA SUPERVISIÓN

“El supervisor o interventor es el representante del Ministerio en la ejecución del contrato. Debe ser consciente de sus derechos y obligaciones, contenidos en leyes, decretos, resoluciones y circulares que rigen el ejercicio de la contratación en las entidades estatales. El supervisor o interventor responde civil, penal, fiscal y disciplinariamente, por el incumplimiento de sus obligaciones.

El interventor deberá tener en cuenta el texto del contrato y la normatividad vigente”.

## FUNCIONES GENERALES DEL SUPERVISOR O INTERVENTOR

Del catálogo de funciones generales, se destacan las siguientes:

- “Conocer el pliego de condiciones, los documentos que lo modifican y aclaran, la propuesta y el contrato detalladamente, así como las normas internas de la entidad y la normatividad vigente sobre el tema a supervisar o intervenir. (...).
- Responder las solicitudes y peticiones del contratista dentro del término legal, evitando que se configure el silencio administrativo positivo (art. 25 numeral 16 Ley 80/93). (...).
- Informar al Grupo de Contratos y Convenios de la Secretaría General cuando quiera que en desarrollo o con ocasión del contrato se presenten daños que puedan causar perjuicios a la entidad a efecto de que se realicen los trámites inherentes al adelantamiento de las acciones conducentes a obtener su indemnización.
- Verificar que durante el desarrollo y ejecución del contrato se mantengan las condiciones técnicas, económicas y financieras *existentes al momento en que el contratista presentó su propuesta*. Con tal fin propondrá la utilización de los mecanismos pactados de ajuste y revisión de precios, o los procedimientos de revisión y corrección, o resolución de conflictos, según el caso.
- Actuar de tal modo que por su causa, no sobrevenga una mayor onerosidad en el cumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista. Con este fin, en el menor tiempo posible, presentará informes sobre la necesidad de corrección de los desajustes que pudieren presentarse o de acuerdos sobre los mecanismos y procedimientos pertinentes para precaver o solucionar rápida y eficazmente las diferencias o situaciones litigiosas que llegaren a presentarse” (...).

## FUNCIONES ADMINISTRATIVAS

Del catálogo de funciones administrativas, se destacan las siguientes:

- “(...) Evitar que sus decisiones interfieran injustificadamente en las acciones del Contratista. (...).
- Coordinar con las dependencias del Ministerio que tengan relación con la ejecución del contrato o convenio, para que éstas cumplan con sus obligaciones. Dentro de esta función se entiende incorporada la de efectuar seguimiento a las actuaciones contractuales. (...).
- Evitar que por causas atribuibles al Ministerio se rompa el equilibrio financiero del contrato. (...).
- Exigir el cumplimiento de las normas de seguridad, higiene, salud ocupacional y ambiental que sean aplicables. (...).

- Informar al jefe inmediato y al Grupo de Contratos de la Secretaría General sobre cualquier motivo que lleve a la suspensión del contrato, con una explicación pormenorizada y manifestando el tiempo por el cual se debe suspender la ejecución de los trabajos (...).
- Exigir al contratista cuando a ello hubiere lugar y para la expedición de la certificación del cumplimiento mensual, los pagos correspondientes a los sistemas de salud y pensión, de conformidad con la normatividad vigente. (...).
- Dar trámite a las solicitudes de adición, prórroga, suspensión o modificación de los contratos soportadas en razones que ameriten la petición, teniendo en cuenta que ningún caso deben sustentarse en la mera liberalidad de las partes”.

## FUNCIONES TÉCNICAS

De las funciones técnicas se resaltan las siguientes:

- “- (...) Suministrar al contratista todos los detalles, especificaciones técnicas, etc. necesarios, que deba utilizar en la ejecución del contrato, llevando el respectivo registro de documentos vigentes. (...).
- Certificar el cumplimiento del contrato o convenio cuando le sea solicitado. (...)
  - Confrontar con las normas técnicas, la calidad de los bienes y servicios contratados, y si es el caso, comunicar oportunamente el incumplimiento o siniestro al Grupo de Contratos y Convenios, con el fin de tomar las medidas necesarias.
  - Según la naturaleza del contrato, exigir al contratista de acuerdo con las previsiones legales, el cumplimiento de las formalidades para la cesión de derechos, patentes, derechos de autor, etc., a favor de la entidad”.

## FUNCIONES FINANCIERAS

De entre las funciones financieras sobresalen:

- “- Mantener actualizada la información referente al estado financiero del contrato o convenio.
- Mantenerse informado del estado financiero del contrato o convenio y del registro de las operaciones efectuadas con los fondos del mismo, así como de las modificaciones financieras que surjan dentro de su desarrollo, requiriendo periódicamente información sobre estos aspectos a las dependencias correspondientes del Ministerio. (...).
- Verificar que el contrato esté debidamente soportado con los recursos presupuestales requeridos y en este sentido, informar o solicitar a quien

corresponda, a fin de obtener los certificados de disponibilidad, reserva y registro cuando se requiera.

- Presentar informe sobre situaciones que alteren en contra de la entidad el equilibrio económico o financiero del contrato”.

## FUNCIONES ESPECIALES

De las funciones especiales se destacan:

“Al inicio del contrato:

- Esta etapa se da desde que el interventor recibe de la Subdirección de Contratación, fotocopia del contrato, de la propuesta, de los términos de referencia o pliego de condiciones y demás documentos relacionados con el mismo hasta la iniciación del contrato.

(...) - Definir los mecanismos de coordinación que considere pertinentes. (...).

Finalización y liquidación del contrato.

Durante esta etapa corresponde al interventor del contrato:

- Solicitar al Grupo de Gestión Financiera y Contable la relación de saldos y pagos efectuados al contratista. (...) Elaborar y remitir al Grupo de Contratos de la Secretaría General el proyecto de acta de liquidación del contrato, una vez terminado el plazo de ejecución.

- Exigir al contratista la extensión o ampliación, si es del caso, de los amparos de estabilidad de obra, de calidad del bien o servicio suministrado, de la provisión de repuestos y accesorios, del pago de salarios, prestaciones e indemnizaciones; de la póliza de responsabilidad civil y de los demás amparos y garantías que se requieran para avalar las obligaciones que deba cumplir el contratista con posterioridad a la terminación del contrato.

- Suscribir, conjuntamente con las partes del contrato, el acta de liquidación respectiva (...).

- Informar al Grupo de Contratos y Convenios, a más tardar dentro del mes siguiente al vencimiento del plazo para liquidar de mutuo acuerdo, en caso que el contratista no se presente dentro del término fijado para la liquidación bilateral, o no se llega a un acuerdo sobre su contenido, para que se expida el acto administrativo de liquidación unilateral (...).

- Si se vence el plazo para hacer la liquidación en forma unilateral, y el interventor no presentó el informe antes referido al Grupo de Contratos y Convenios, deberá solicitar inmediatamente a la citada dependencia, que adelante los trámites para elevar la solicitud de liquidación por vía judicial.(...).

Nota: La no realización y suscripción del Acta de Liquidación del contrato en el plazo previsto en el mismo o en su defecto, en el señalado en la Ley, genera acciones disciplinarias y las demás acciones legales pertinentes”.

## LÍMITES DE LA SUPERVISIÓN

“El supervisor o interventor **NO** podrá:

- Ordenar cambios de especificaciones técnicas o de calidad de las obras, bienes o servicios, o de las condiciones de modo, tiempo y lugar establecidos en los contratos, sin la debida aprobación del ordenador del gasto.
- Recibir a satisfacción, bienes, obras o servicios que no correspondan al objeto o condiciones contractuales.
- Demorar la proyección o suscripción oportuna de las actas de iniciación, recibo parcial o total de obras, bienes o servicios, así como la de liquidación, y demás documentos requeridos en desarrollo del contrato respectivo.
- Transar o conciliar diferencias sin las autorizaciones respectivas”.

## PARTICULARIDADES SOBRE LAS DISPOSICIONES DE SUPERVISIÓN E INTERVENTORÍA DE LOS CONTRATOS CELEBRADOS POR LA U.A.E. BIBLIOTECA NACIONAL DE COLOMBIA

### Sobre la supervisión y la persona del supervisor

- El manual no distingue entre los conceptos de interventor y supervisor y admite que se trate de una persona natural o jurídica. Se distingue por referirse al supervisor o al interventor como la “máxima autoridad del contrato” al ser el representante de la entidad durante el desarrollo del objeto, por lo que deberá desempeñar labores de carácter administrativo, técnico, legal y contable.
- La supervisión o interventoría, de acuerdo con la definición analizada, ostenta la doble condición de ser una actividad tanto de apoyo como de seguimiento al objeto contratado, que deberá estar orientada tanto por las disposiciones legales pertinentes como por el texto de cada contrato en particular.

- Las labores de supervisión comienzan desde el momento en que el interventor o supervisor recibe de la Subdirección de Contratación una copia del contrato, de la propuesta, de los términos de referencia o del pliego de condiciones; es decir, incluso antes de que se haya dado inicio a la ejecución del contrato.
- El manual del Ministerio de Cultura, por el cual se rigen las U.A.E. Biblioteca Nacional y Museo Nacional, es de aquellos pocos que incluyen un listado de actividades que le estarán expresamente prohibidas a la interventoría. De este caso se destaca aquella en la cual se censura cualquier dilación o demora en la preparación de las actas o, en general, de cualquier documento de cuya suscripción dependa el desarrollo esperado del contrato.
- Finalmente, en relación con la supervisión y la persona del supervisor o interventor, este manual es novedoso al incluir un breve código de valores éticos que se deberán observar a lo largo de la gestión, como no se aprecia en otros instructivos analizados. Aunque el efecto práctico de incluir un código ético o no incluirlo en un manual no debe ser muy distinto, sí constituye una demostración del entusiasmo y de interés por la aplicación de los valores misionales del Ministerio.

#### Sobre las funciones del supervisor

- La consecuencia más evidente de que la Unidad cuente con un manual de supervisión o interventoría separado del manual general de contratación es, ciertamente, el gran nivel de detalle con el que se especifican las funciones que deberá desempeñar la persona natural o jurídica encargada de la vigilancia del contrato.

Por tal razón las funciones se han dividido en generales, administrativas, técnicas, financieras y especiales.

- El supervisor deberá responder a todas las peticiones del contratista, no sólo con el fin de brindar apoyo (técnico, administrativo, etcétera) en el desarrollo del objeto sino, además, con el de evitar la configuración del silencio administrativo, propósito que no se encuentra expuesto en los mismos términos en ninguno de los demás manuales analizados.

- El interventor o supervisor deberá informar de cualquier daño que perjudique a la entidad con el fin de lograr la indemnización de éste. Esta disposición llama la atención porque, si bien en la mayoría de manuales se insiste en que el supervisor será el representante de los intereses de la entidad contratante, también lo es que en pocas ocasiones se alude de esta misma forma a la necesidad de lograr la indemnización de cualquier lesión que se infiera a la Unidad Administrativa Especial.

De igual manera, en su gestión, el interventor deberá evitar que por una causa que le sea imputable a sus actividades de vigilancia, sobrevenga una mayor onerosidad para el contratista. En lugar de esto, en caso de advertir cualquier circunstancia negativa que pueda afectar el contrato o su valor, el supervisor o interventor deberá presentar varias posibilidades de soluciones alternativas que no impliquen detrimento patrimonial para el co-contratante.

- Un precepto similar se aprecia en el listado de funciones administrativas, donde se indica que el supervisor deberá evitar tomar decisiones en tal sentido que lleguen a interferir innecesariamente en las actividades del contratista.

- En relación con las funciones de carácter financiero, las disposiciones de este manual resultan ser mucho menos exigentes que las de aquellos que, por ejemplo, condicionan el uso de los recursos entregados a manera de anticipo a la autorización expresa del supervisor, quien además será el responsable del estado financiero de la cuenta bancaria en que se hallan depositados. En contraste, el manual del Ministerio de Cultura sólo exige al interventor o supervisor estar al tanto de la gestión patrimonial y de las operaciones financieras que se vayan realizando durante el desarrollo del contrato, así como de asegurarse de la viabilidad presupuestal del mismo, sin comprometerlo en ese sentido al mismo nivel de otras entidades

#### Sobre la responsabilidad del supervisor

- El manual del Ministerio de Cultura menciona expresamente que los interventores o supervisores responderán “civil, disciplinaria, fiscal y personalmente” por sus hechos o sus omisiones cuando éstos causen un daño a la entidad o a terceros, que les sean imputables y que sean fruto de la ejecución de los contratos supervisados.

Tal como se ha anotado al respecto en otros manuales, un capítulo alusivo a la responsabilidad del supervisor no es de carácter indispensable por cuanto el ordenamiento jurídico ha previsto ya las consecuencias de una indebida gestión, pero en este caso es de resaltar que el manual se refiere al nexo de causalidad que se exige entre la acción o la omisión del interventor y el daño, puesto que este elemento de la responsabilidad, aunque debe demostrarse para que resulte comprometida la responsabilidad del supervisor, no es tomado en cuenta en la mayoría de los manuales estudiados.

## **COMISIÓN REGULADORA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO – C.R.A.**

La Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico – CRA fue creada en el artículo 69.1 de la Ley 142 de 1994 como una unidad administrativa especial, con autonomía administrativa, técnica y patrimonial, adscrita al Ministerio de Desarrollo Económico.

Su estructura orgánica, así como su composición y la descripción de sus funciones como comisión de regulación se encuentran en los artículos 70 y siguientes de la mencionada Ley 142.

En el caso de la Comisión Reguladora de Agua Potable y Saneamiento Básico, el procedimiento para realizar la supervisión está dentro del manual de contratación de la entidad, <sup>79</sup> Resolución CRA N° 2579 del 27 de septiembre de 2007, Capítulo VII.

### **DEFINICIONES**

El numeral 7.4. del Capítulo VII de la Resolución CRA N° 2579 del 27 de septiembre de 2007, define de la siguiente manera la actividad interventora y supervisora y a la persona del interventor o supervisor:

### **INTERVENTORÍA O SUPERVISIÓN**

“Sistema de evaluación y verificación que permite establecer y verificar para los contratos o compromisos de naturaleza contractual que suscriba la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, el cumplimiento de las

---

<sup>79</sup> Manual disponible en internet, según respuesta de la Subdirección Administrativa y Financiera mediante oficio No.20103010013821 del 25 de febrero de 2010. Página web de la entidad: [www.cra.gov.co](http://www.cra.gov.co) Última fecha de consulta: junio de 2011.

obligaciones adquiridas por el contratista y además velar porque el contrato se desarrolle en consonancia con los principios constitucionales de igualdad, moralidad, eficiencia, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad, publicidad y valoración de los costos ambientales en cumplimiento con la misión institucional de la comisión”.

## INTERVENTOR O SUPERVISOR

“Es la persona natural o jurídica que representa a la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, encargada de vigilar su ejecución y hacer cumplir las obligaciones que de éste se deriven”.

El numeral 7.6. del Capítulo VII de la Resolución CRA N° 2579 del 27 de septiembre de 2007, define de la siguiente manera los tipos de interventoría o de supervisión que se pueden ejercer sobre sus contratos:

### INTERVENTORÍA INTERNA

“Cuando la desarrolla personal de planta o los contratistas de la Comisión que dentro de su objeto u obligaciones contractuales consagren esta labor o actividad; o que posteriormente le sea asignada”

### INTERVENTORÍA EXTERNA

“Cuando la realiza personal externo y por lo tanto su vinculación implica su contratación.

PARÁGRAFO: de conformidad con el artículo 32 de la Ley 80 de 1993, en el evento de los contratos de obra que hayan sido celebrados como consecuencia de una licitación o concurso público, la interventoría deberá ser contratada con una persona independiente de la entidad contratante y del contratista”.

### QUIÉNES PUEDEN EJERCER LA INTERVENTORÍA

El numeral 7.7. del Capítulo VII de la Resolución CRA N° 2579 del 27 de septiembre de 2007, indica quiénes pueden ejercer la interventoría o supervisión en los siguientes términos:

“La interventoría interna preferiblemente la ejercen los funcionarios o contratistas de la Comisión, que de acuerdo con sus funciones u obligaciones

contractuales y disciplina académica, tengan el conocimiento que permita ejercer dicha interventoría o supervisión, teniendo en cuenta, obviamente la naturaleza y el objeto del respectivo contrato o compromiso contractual.

La interventoría externa será ejercida por la persona que haya sido escogida previo procedimiento de selección objetiva.

En el respectivo contrato que se suscriba se detallarán las funciones especiales que adicionalmente a lo previsto en esta resolución se requieran para la debida interventoría o supervisión”.

El numeral 7.9. del Capítulo VII de la Resolución CRA N° 2579 del 27 de septiembre de 2007, establece los parámetros de escogencia de la persona del interventor, así:

#### CALIDADES DEL INTERVENTOR

“No podrá ser interventor el funcionario, servidor, persona natural o jurídica, que se encuentre incurso en una cualquiera de las inhabilidades e incompatibilidades consagradas en la ley; como tampoco quien posea impedimento respecto del contratista, de conformidad con las normas que reglamentan la materia”.

#### LAS FUNCIONES GENERALES DEL INTERVENTOR O SUPERVISOR

El numeral 7.11. del Capítulo VII de la Resolución CRA N° 2579 del 27 de septiembre de 2007 señala, además de las funciones generales del interventor o del supervisor derivadas de la observancia de los principios y las reglas previstas en el Estatuto de Contratación administrativa, las siguientes, de carácter técnico y económico:

“Éstas abarcan el control y seguimiento de todas las tareas y labores correspondientes a la ejecución del contrato, el cumplimiento de los estándares de calidad contenidos en el mismo y los términos definidos en el cronograma; así como las actividades tendientes a garantizar que las inversiones se realicen sobre la necesidad real y los principios de economía, eficiencia y eficacia. Para tal efecto se deberá:

1. Observar que se haya realizado la Justificación del objeto a contratar.

2. Verificar que, tratándose de contratos de prestación de servicios, se acompañe a la documentación contractual, la constancia de personal en tanto tiene que ver con la insuficiencia del mismo para el cumplimiento de dichas labores.
3. Verificar que exista el correspondiente certificado de disponibilidad presupuestal que ampara el contrato o compromiso.
4. Verificar que el contrato o compromiso cuente con el correspondiente registro presupuestal. (...).
7. Establecer el correspondiente cronograma de ejecución (...).
8. Absolver las inquietudes del contratista sobre la ejecución del contrato, cuando estas no impliquen modificaciones de lo pactado.
9. Verificar, para efectos del pago, que el contratista haya cumplido con sus obligaciones.
10. Revisar el equilibrio financiero del contrato e informar a la Dirección Ejecutiva o a quien corresponda, cuando éste se vea afectado.
11. Liquidar el contrato cuando de conformidad con la Ley se requiera tal diligencia.
12. Proyectar la respuesta y someter a la consideración de la Dirección Ejecutiva o a quien haya lugar, las inquietudes del contratista, cuando por su naturaleza éstas puedan tener efectos directos con los términos y alcance de lo pactado.
13. Revisar y conceptuar a la Dirección Ejecutiva sobre la viabilidad de conceder prórrogas o adiciones al contrato, tanto en término como en materia económica. (...).
17. Avisar a la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, sobre cualquier retardo en el término para el cumplimiento de las obligaciones por parte del contratista. (...).
19. Informar de los eventos que constituyen incumplimiento de las obligaciones del contratista.
20. Expedir las certificaciones de cumplimiento o recibos a satisfacción exigidos en el contrato, previa verificación de cumplimiento de los servicios, entrega de la obra, de los bienes o del objeto contractual a que haya lugar. (...).
23. conceptuar para efectos de las autorizaciones de suspensión o cesión del contrato.

24. Revisar que el contratista cumpla con el pago de las diferentes obligaciones en materia de prestaciones sociales, aportes fiscales y parafiscales y seguridad social. (...).
29. Coordinar el reintegro a la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico de los equipos y elementos suministrados o comprados con cargo al contrato, y verificar su estado y cantidad.
30. Registrar cronológicamente los pagos y deducciones del contrato.
31. Velar por la correcta ejecución presupuestal del contrato. (...).
33. Las demás que la Dirección Ejecutiva le asigne”.

## FUNCIONES ESPECIALES DEL SUPERVISOR O INTERVENTOR

El numeral 7.12. del Capítulo VII de la Resolución CRA N° 2579 del 27 de septiembre de 2007 señala, además de las funciones generales del interventor o del supervisor derivadas de la observancia de los principios y las reglas previstas en el Estatuto de Contratación administrativa, las siguientes, de carácter legal:

“Estas comprenden las acciones encaminadas a garantizar el cumplimiento de Estatuto de la Contratación Administrativa y las demás disposiciones legales vigente, que deberán ser atendidas en coordinación con la Subdirección Administrativa y Financiera:

1. Vigilar el estricto cumplimiento de los plazos de ejecución y liquidación pactados (...).
2. Solicitar oportuna y debidamente fundamentadas, las sanciones que por incumplimiento considere, se deben aplicar de conformidad con los términos de lo convenido. (...).
4. Velar porque se respeten en su integridad los derechos de las partes contratantes. (...).
7. Efectuar el cálculo del porcentaje o valor de la multa a imponer al contratista en caso de incumplimiento, exponiendo las razones fácticas, jurídicas y legales del mismo.
8. Recomendar la declaratoria de caducidad del contrato en el caso de incumplimiento total o injustificado del objeto y obligaciones contractuales por parte del contratista, enunciando los fundamentos fácticos, técnicos, jurídicos y legales para dicha caducidad.

9. Comunicar oportunamente y por escrito a la Aseguradora cuando se presenten y/o decreten incumplimientos del contratista.

10. Verificar y dejar constancia, previo a la iniciación de los contratos como también en los primeros diez (10) días de cada mes durante toda la vigencia de los mismo, el cumplimiento de las obligaciones del contratista, frente a los sistemas de salud, riesgos profesionales y pensiones; y en el evento de aportes incompletos, informar a la Subdirección Administrativa y Financiera para que se efectúe la correspondiente retención de las sumas adeudadas al momento de la liquidación del contrato. (...).

15. Controlar las vigencias de las garantías, siempre y cuando apliquen. (...).

17. Gestionar ante las instancias respectivas las prórrogas o modificaciones del contrato.

18. Estudiar las reclamaciones que formule el contratista y recomendar las correspondientes soluciones (...).”

## FUNCIONES ADMINISTRATIVAS DEL INTERVENTOR O SUPERVISOR

El numeral 7.13. del Capítulo VII de la Resolución CRA N° 2579 del 27 de septiembre de 2007 señala, además de las funciones generales del interventor o del supervisor derivadas de la observancia de los principios y las reglas previstas en el Estatuto de Contratación administrativa, las siguientes, de carácter administrativo:

“1. Estar debidamente informado sobre la organización y procedimientos internos de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico referentes al manejo y trámite de los contratos, órdenes de pago y demás aspectos relacionados directa o indirectamente con la contratación. (...).

3. Remitir copia de todas las comunicaciones que sean emitidas entre el contratista y el interventor, a la Subdirección Administrativa y Financiera, donde reposan los archivos de los contratos. (...).

7. Informar a la Oficina Jurídica la ocurrencia de hechos atribuibles al contratista que puedan generar perjuicios o responsabilidades.

8. Observar los procedimientos del Sistema de Gestión de Calidad que se relacionen con la ejecución del contrato.

9. Tramitar y hacer seguimiento a la correspondencia entre el contratista y la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico. (...).

12. Atender, tramitar o resolver, dentro del plazo legal, toda consulta o solicitud que haga el contratista para la correcta ejecución del contrato. (...).

14. Presentar por escrito al contratista las observaciones o recomendación que estime oportunas y procedentes para el mejor cumplimiento del servicio, debiendo impartir las órdenes perentorias que sean necesarias, para garantizar el cumplimiento de las obligaciones contractuales, sin que ello implique modificación al objeto o plazo contractual.

15. Prestar apoyo al contratista orientándolo sobre la mejor manera de cumplir sus obligaciones, informándolo sobre los trámites, procedimientos y reglamentos de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico.

16. Servir de enlace entre el contratista y la Comisión.

17. Archivar en debida forma los documentos relativos al contrato en su poder”.

## RESPONSABILIDAD DE LOS SUPERVISORES O INTERVENTORES

El numeral 7.16. del Capítulo VII de la Resolución CRA N° 2579 del 27 de septiembre de 2007, define de la siguiente manera la responsabilidad de los interventores o supervisores en desarrollo de misión:

“El interventor responderá por el incumplimiento de sus obligaciones, así como por los hechos u omisiones que le fueren imputables y que causen daño a la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico. Ésta tendrá plena autonomía para definir el tipo de responsabilidad (civil o penal) que reclamará del interventor y estará obligada a llamar en garantía o iniciar acción de repetición para obtener de éste la indemnización integral del perjuicio que logre probar; sin perjuicio de las demás acciones a que haya lugar; como quiera que la responsabilidad imputable a los interventores, debe propender por el cumplimiento del objeto contractual o convencional, buscando satisfacer las exigencias de la entidad y se enmarcan dentro de las disposiciones contenidas en la Ley 734 de 2002, cuando a ello hay lugar”.

## PARTICULARIDADES DEL MANUAL DE SUPERVISIÓN DE LA COMISIÓN DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO – C.R.A.

### Sobre la supervisión y la persona del supervisor

- Este manual uno de los más completos de los que se analizaron en desarrollo de esta investigación, afirmación que obedece, entre otros factores, a la delimitación que se hace del concepto del interventor o supervisor, del de la acción de la interventoría o supervisión y de los casos en que se acude al personal de planta así como de aquellos en los que se contrata el servicio con un agente externo.

De igual manera, el manual indica quiénes pueden desarrollar la interventoría o supervisión de sus contratos y se refiere en especial a las calidades con las que debe cumplir el supervisor.

- La supervisión se define como un sistema de evaluación y verificación que permite establecer que en los contratos, además de cumplirse con el objeto convenido, se observen los principios y las normas de la contratación estatal y de la administración pública en general.

- El supervisor es la persona que representa a la CRA y que está encargada de la vigilancia de sus contratos.

El manual señala que esta persona podrá ser interna o externa a la entidad. Para el último caso, se hace referencia expresa al artículo 32 de la Ley 80 de 1993, advirtiendo que en el caso específico de los contratos de obra, la interventoría o supervisión deberá ser contratada con una persona independiente de la Comisión de Regulación y del contratista.

- Para determinar quién estará a cargo de la supervisión cuando ésta es interna, se acudirá al funcionario de la entidad que en razón de sus

funciones sea el más idóneo para ejercer la vigilancia de determinado contrato.

Para elegir a quien vaya a realizar la supervisión en calidad de agente externo, se impone la necesidad de que su designación sea la consecuencia de un proceso de selección objetiva.

#### Sobre las funciones del supervisor

- Las funciones generales aluden a todas actividades de control y seguimiento frente al desarrollo de los contratos, con el propósito de verificar los estándares de calidad del objeto entregado, así como de que cada contrato obedezca a una verdadera necesidad de la entidad.
- Las funciones especiales del supervisor, en cambio, están referidas a la obligación que tiene éste de gestionar y verificar aspectos como los siguientes, entre otros: el cumplimiento del cronograma contractual, solicitar la imposición de multas y calcular el monto de las mismas, alertar sobre los posibles incumplimientos del contratista, controlar las vigencias de las garantías, estudiar las solicitudes que presente el contratista y adelantar los trámites necesarios para la liquidación del contrato.
- Las funciones administrativas tienen por objeto que el contratista, por ejemplo, exija los informes del avance del contrato y remita una copia de los mismos a la entidad, suscriba las actas que fueren menester, realice las observaciones que sean pertinentes y se encargue del archivo de los documentos que tenga en su poder.

#### Sobre la responsabilidad del supervisor

- Sin perjuicio de las disposiciones legales, como es natural, el manual de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico señala que el interventor responderá por cualquier incumplimiento, hecho u omisión que comprometa su responsabilidad para con esa entidad, así como la obligación que tiene ésta de ejercer en contra del supervisor la acción de repetición cuando sea pertinente y de llamarlo en garantía cuando las circunstancias lo ameriten.

## **COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES - C.R.C.**

La Comisión de Regulación de Comunicaciones – CRC fue creada en el artículo 69.3 de la Ley 142 de 1994 como una unidad administrativa especial, con autonomía administrativa, técnica y patrimonial, adscrita al Ministerio de Comunicaciones.

Su estructura orgánica, así como su composición y la descripción de sus funciones como comisión de regulación se encuentran en los artículos 70 y siguientes de la mencionada Ley 142.

La Comisión de Regulación de Comunicaciones cuenta con el Instructivo de Interventoría, cuya versión más reciente es la No.2, actualizada el 13 de agosto de 2009.<sup>80</sup>

El documento tiene por objeto definir las condiciones en que deberá adelantarse la supervisión y la interventoría de los contratos celebrados por esa Comisión, relacionadas con el comportamiento del contratista, particularmente en lo concerniente con “el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato, el acatamiento a las especificaciones técnicas ofrecidas, la sujeción al presupuesto asignado y la ejecución de las actividades establecidas en cada contrato”.

---

<sup>80</sup> Manual disponible en medio físico, consultado en la entidad por autorización emanada de la Coordinación de Atención al Cliente y Relaciones Externas, mediante oficio No.201033656, código 4000, del 24 de agosto de 2010. Página web de la entidad: [www.crcom.gov.co](http://www.crcom.gov.co) Última fecha de consulta: junio de 2011.

En esta misma definición del propósito del Instructivo de Interventoría se establece que ésta “tiene por objeto representar a la entidad y es su responsable, la máxima autoridad del contrato y su desarrollo”.

## DEFINICIONES

El numeral 3 del capítulo I del Instructivo ofrece las siguientes definiciones en torno a la actividad y la persona del interventor:

### INTERVENTOR

“Persona natural o jurídica que representa a la entidad en el contrato y que se tiene (sic) la responsabilidad de vigilar, supervisar y controlar el cumplimiento de las obligaciones emanadas de un contrato, de manera que éste cumpla su objeto dentro del plazo previsto, las especificaciones pactadas y el presupuesto convenido”.

### INTERVENTOR EXTERNO

“Persona natural o jurídica con quien la entidad celebra un contrato de interventoría para que la represente”.

### INTERVENTOR INTERNO

“Es el servidor de la entidad, designado por el representante legal o por quien está facultado para contratar, para que cumpla las funciones de interventoría.”

## QUIÉNES PUEDEN EJERCER LA SUPERVISIÓN O INTERVENTORÍA

El capítulo II de Instructivo, trata sobre las etapas, actividades y funciones de la interventoría; allí están relacionados los requisitos para ambos tipos de interventoría, sea interna o externa, en los términos que se expresan a continuación.

#### a. Sobre la interventoría interna

“La actividad de interventoría como tal puede ser desarrollada de manera interna a través de un servidor de la entidad que se designa en el texto del contrato. Sin embargo, no podrá ser interventor el servidor que se encuentre incurso en cualquiera de las causales de inhabilidad o impedimento respecto del contratista.

La comunicación de la designación se realiza a través de un memorando interno suscrito por la coordinación del centro de Sistemas de Gestión una vez se ha perfeccionado el contrato, haciendo entrega de copia del mencionado documento”.

#### b. Sobre la interventoría externa

“También puede ser ejercida por un tercero (persona natural o jurídica) contratado por la entidad para el efecto, **cuando la complejidad de los trabajos contratados requieren el apoyo de personal experto**. Su selección y contratación debe realizarse de conformidad con lo estipulado en el Estatuto de Contratación Estatal”. (Énfasis fuera del texto original).

### ASPECTOS PUNTUALES PARA SER EVALUADOS POR EL INTERVENTOR O SUPERVISOR

La interventoría o supervisión se hará a todos los contratos celebrados por la entidad bajo las siguientes modalidades: (i) selección abreviada de menor cuantía, (ii) licitación pública, (iii) contratación directa, (iv) selección abreviada para la adquisición de bienes y servicios de características técnicas uniformes y de común utilización, (v) concurso de méritos por precalificación y (vi) concurso de méritos abierto.

Los aspectos que, entonces, deberán ser supervisados, son los nueve que siguen:

1. Calidad del producto o servicio que presta
2. Cumplimiento del plazo establecido
3. Cumplimiento oportuno de requisitos administrativos
4. Procedimientos administrativos del contratista o proveedor
5. Soporte técnico del contratista o proveedor
6. El proveedor dispone oportunamente de personal, equipos o materiales

7. Adaptación del proveedor o contratista a diversas situaciones
8. Manejo adecuado de las relaciones personales
9. La atención de quejas y reclamos es oportuna y eficaz

Además de atender a los anteriores criterios de evaluación, el supervisor del contrato, y con respecto a cada uno de los nueve puntos, deberá formular las recomendaciones que considere pertinentes para elevar la calidad de la gestión del contratista, así como describir las posibles acciones correctivas o preventivas que pudieren ser menester.

## FUNCIONES ESPECÍFICAS DE LA INTERVENTORÍA

Además de los puntos enunciados en el aparte anterior, que deberán ser observados a lo largo del desarrollo del contrato, las funciones de la interventoría están divididas en dos categorías principales: jurídicas y administrativas.

En relación con las actividades de orden jurídico, el supervisor deberá conocer todos los antecedentes del contrato (por ejemplo, los estudios previos o los términos de referencia), de tal suerte que su actividad se pueda encaminar a garantizar la observancia de las disposiciones legales que le son pertinentes.

Puntualmente, las actividades jurídicas de la interventoría se desplegarán en los siguientes aspectos:

- La determinación del alcance del contrato: definir las acciones que conforman el objeto del contrato; velar porque las mismas se cumplan y porque no excedan los límites que las cláusulas establecen.
- En la verificación de los plazos: la supervisión estará orientada a comprobar que se observen los términos establecidos en el programa de inversión del anticipo, los tiempos pactados para la ejecución de los trabajos y para la suscripción de las actas de iniciación, de recibo final y de liquidación del contrato, así como cualquier atraso que pueda conllevar la aplicación de una sanción.
- En las garantías: que las mismas se hayan constituido en la cuantía correspondiente y que su vigencia cubija los términos legales. Así mismo, con el apoyo del área jurídica, el interventor controlará que se realicen todas las modificaciones pertinentes.
- En los trabajos adicionales: recomendar a la Administración la celebración de contratos adicionales y establecer los precios de las actividades que no se hubieran previsto en los términos iniciales.
- En cuanto al personal empleado por el contratista: establecer que verdaderamente cumpla con el perfil anunciado en la propuesta y que efectivamente esté vinculado al sistema de seguridad social.

Las actividades que se han descrito hasta aquí deberán desarrollarse sin perjuicio de todos aquellos otros eventos que requieran de la presencia del interventor o del supervisor, tales como la suspensión del contrato, las reclamaciones del contratista, etcétera, intervenciones propias de la definición genérica de la supervisión de los contratos.

Ahora bien, las actividades de carácter administrativo, están relacionadas con el control de los recursos y la canalización de las comunicaciones entre la Comisión y sus contratistas, así como con la verificación del cumplimiento de los requisitos de la C.R.C. en términos de calidad en la ejecución del contrato.

Dentro del catálogo de funciones de índole administrativa, es importante resaltar el deber del interventor o del supervisor de atender, dar trámite y resolver todas las consultas que pudiera hacer el contratista en desarrollo de su objeto, además del deber de procurar a la entidad toda la información técnica, administrativa y contable que se vaya produciendo a medida que avancen los contratos.

Las actividades administrativas se encuentran subdivididas en funciones técnicas y funciones financieras y contables.

Así, las primeras están orientadas a la verificación del cumplimiento de los estándares de calidad contenidos en el contrato y en sus pliegos de condiciones, de tal suerte que el interventor deberá velar por el cumplimiento de las fechas fijadas en el cronograma, por la entrega oportuna de los informes de avance y por la pertinencia de contratar trabajos adicionales al contrato original, emitiendo el concepto técnico que soporte su recomendación.

Las actividades del segundo grupo requieren que el supervisor apruebe el plan de inversión y verifique su cumplimiento, llevando el registro cronológico de los pagos efectuados, entre otras modalidades de control.

## PARTICULARIDADES DEL INSTRUCTIVO DE INTERVENTORÍA DE LA COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES – C.R.C.

### Sobre la supervisión y la persona del supervisor

- El manual de la C.R.C. debe incluirse también en la categoría de los más completos, al ofrecer una descripción genérica del interventor (a quien asimila al supervisor de manera indistinta) y las definiciones específicas la labor interna o externa de control.

Tiene asimismo este manual la particularidad de establecer cuándo se puede encargar la supervisión del contrato a un funcionario de la misma entidad, así como cuándo debe conseguirse fuera de ésta mediante los mecanismos de selección objetiva de los contratistas de la Administración.

La decisión de optar por uno o por el otro depende del grado de complejidad del contrato principal; así, de requerirse una alta especificidad en el conocimiento del interventor, el Instructivo indica que lo pertinente es contratar una asesoría externa.

- No se define, en cambio, en qué consiste propiamente la interventoría. Empero, ese vacío no es relevante en la medida en que a lo largo del manual se explican en detalle las funciones de la supervisión, de tal suerte que el concepto de interventoría al inicio del manual (como se encuentra en la gran mayoría), no es en realidad necesario.

- Sólo en el caso del interventor externo, el Instructivo menciona que él representa a la entidad. A pesar de esta anotación, el contenido de las disposiciones permite inferir que se menciona únicamente al interventor externo como representante de la entidad en desarrollo del contrato encomendado, no porque el interventor interno no lo sea en el que le corresponda, sino porque se trata, de todas formas, de un agente externo a la Comisión.

#### Sobre las funciones del supervisor

- El Instructivo de Interventoría de la C.R.C. expone ampliamente cuáles son las expectativas de la entidad respecto de la gestión del interventor o supervisor. De esa manera, comienza por exponer nueve puntos precisos sobre los que deberá detenerse con especial atención el contratista, particularidad que no se encuentra en ningún otro de los manuales estudiados, ya que la mayoría hace una enunciación genérica de la gestión y algunos otros dividen las actividades entre jurídicas y administrativas. El Instructivo de la Comisión de Regulación de las Comunicaciones también agrupa las funciones en esas categorías y, sin embargo, detalla los mencionados otros nueve puntos especiales.
- Llama especialmente la atención que el Instructivo le señala al interventor el deber de vigilar la *actitud* del contratista frente al desarrollo del contrato adjudicado.

Expresiones tales como “[Se deberá supervisar] la adaptación del proveedor o contratista a diversas situaciones; el manejo adecuado de las relaciones personales y que la atención de quejas y reclamos sea oportuna y eficaz”, evidencian la intención de la Comisión de procurarse la prestación de un servicio integral, cualquiera que sea el objeto del contrato.

- Las funciones específicas de índole jurídica y administrativa son correspondientes con las que figuran en los demás manuales; en términos generales, todas se relacionan con la verificación del cumplimiento de las obligaciones contractuales y con el uso adecuado del presupuesto, dentro de los cronogramas.

### Sobre la responsabilidad del supervisor

- Al respecto llama la atención la ausencia de mención alguna sobre la responsabilidad de los interventores y supervisores, ya que el Instructivo regula con alto nivel de detalle las funciones de control sobre sus contratos. Naturalmente, no obstante la ausencia de disposiciones específicas emanadas de la entidad, el vacío es llenado suficientemente por las normas de carácter disciplinario, penal, fiscal y civil que rigen la actividad.

## **COMISIÓN DE REGULACIÓN DE ENERGÍA Y GAS – G.R.E.G.**

La Comisión de Regulación de Energía y Gas – CREG fue creada en el artículo 69.2 de la Ley 142 de 1994 como una unidad administrativa especial, con autonomía administrativa, técnica y patrimonial, adscrita al Ministerio de Minas y Energía

Su estructura orgánica, así como su composición y la descripción de sus funciones como comisión de regulación se encuentran en los artículos 70 y siguientes de la mencionada Ley 142.

En el caso de la C.R.E.G., existe un manual específico para el desarrollo de la supervisión de las órdenes de servicio y de los contratos que celebre esa Comisión, que fue adoptado mediante la Resolución No.090 de 2008.<sup>81</sup>

### **QUIÉN PUEDE SER SUPERVISOR**

El artículo 2 de la Resolución 090/08 indica qué condiciones debe reunir una persona para poder ser supervisor:

“Calidades del supervisor. Podrá ser supervisor de los CONTRATOS u ÓRDENES DE SERVICIOS, todo funcionario de la Comisión de Regulación de Energía y Gas – CREG, que tenga un conocimiento especial o específico sobre el objeto base del contrato, orden de prestación de servicios a celebrar.

También podrá ser supervisor la persona natural que sea contratista de la CREG y en cuyo contrato u orden de servicios se haya establecido como una de las actividades a desarrollar la supervisión sobre contratos u órdenes de servicios celebrados por la entidad.

---

<sup>81</sup> Manual remitido por la Dirección Ejecutiva de la Comisión mediante oficio No.S-2010-003730, referencia No.E-2010-007899 del 7 de septiembre de 2010. Página web de la entidad: [www.creg.gov.co](http://www.creg.gov.co) Última fecha de consulta: junio de 2011.

Parágrafo. El servidor público o el contratista que ejerza funciones de supervisión, deberá contar con la experiencia e idoneidad que garantice a la Entidad que la labor de supervisión y control se efectúe adecuadamente.

En los casos de contratos u órdenes de servicios relacionadas con obras públicas, quien desarrolle la supervisión deberá ser contratado por la entidad y contar con la especialidad que requiera el contrato u orden de servicios”.

## DESIGNACIÓN DEL SUPERVISOR

### Artículo 3° de la Resolución 090/08

“El Director Ejecutivo, previo análisis de conveniencia y oportunidad, establecerá en la justificación que se elabore para cada caso y atendiendo las particularidades del objeto contractual, nombre del servidor público o contratista que ejercerá la supervisión.

Parágrafo. Salvo fuerza mayor o caso fortuito, el supervisor no podrá abandonar sus funciones de supervisión en forma definitiva o temporal hasta tanto no se haya designado o contratado su reemplazo y se haya suscrito el acta de entrega a la supervisión respectiva”.

## FUNCIONES DEL SUPERVISOR

### Artículo 7° de la Resolución 090/08

#### - Funciones principales

“El supervisor efectuará la respectiva supervisión, a efecto de que se cumplan los términos del contrato u orden de servicios, para lo cual informará a la Coordinación Administrativa y Financiera con la debida antelación, las modificaciones, ajustes o inquietudes que se presenten con ocasión del mismo, dentro de los plazos estipulados en el contrato u orden de prestación de servicios y sus respectivas pólizas, remitiendo toda la documentación que se produzca en virtud de la ejecución de los mismos”.

#### - Funciones específicas:

### Artículo 8 y siguientes de la Resolución 090/08

#### Presentación de informes.

“En el transcurso de la ejecución del contrato u orden de servicios, la supervisión deberá presentar los informes necesarios que le permitan a la

entidad conocer el estado de avance, el alcance y demás aspectos relacionados con la actividad contratada.

Parágrafo. Cualquier irregularidad acaecida durante la ejecución del contrato u orden de servicios, debe ser comunicada por el supervisor al respectivo ordenador del gasto y a la Coordinación Administrativa y Financiera, con el fin de tomar las medidas pertinentes para garantizar la debida y adecuada ejecución de los mismos”.

Clases de informes.

El supervisor deberá presentar los siguientes informes:

a. Informes parciales (...).

b. Informe final: (...).

En las dos situaciones anteriormente descritas, el supervisor deberá relacionar y anexar los siguientes documentos:

- Actas suscritas durante la ejecución del contrato, modificaciones en ítems como precios unitarios y demás documentos que la entidad considere pertinentes, si los hubiere.
- Datos completos del contratista y el interventor (nombre, teléfono, fax, e-mail, dirección).
- Informes y demás documentos presentados por el contratista.
- Observaciones en caso de que sean procedentes.
- Recomendaciones.
- Informe final sobre la ejecución del contrato u orden de servicios con la descripción de los pagos efectuados y los saldos sin ejecutar, su existieran.
- Funciones tendientes a la pronta y debida ejecución del contrato u orden de servicios
  - a. Suscribir el acta de iniciación de los trabajos, cuando esté prevista como requisito, indicando en forma clara y expresa la fecha de iniciación.
  - b. Verificar que la ejecución de los servicios contratados se realicen de conformidad con lo establecido en la propuesta presentada por el contratista. La supervisión vigilará que en los presupuestos se cumplan las especificaciones técnicas contratadas.
  - c. Vigilar el cumplimiento de los cronogramas o programas de ejecución de los contratos u órdenes de servicio.

d. Hacer los requerimientos a que haya lugar para que el contratista cumpla todos los requisitos previstos en los términos de referencia y el contrato u orden de servicios.

e. Verificar el cumplimiento del objeto, el alcance, las especificaciones previstas en la oferta, catálogos, términos de referencia, en el contrato u orden de servicios y las inherentes o propias de la naturaleza de los bienes o servicios contratados.

f. Coordinar reuniones periódicas con el contratista a lo largo del contrato, de las cuales deben quedar actas de los temas tratados. El supervisor será responsable de la realización del acta y de su distribución a los participantes.

g. Efectuar evaluaciones periódicas de la ejecución del contrato u orden de servicios a fin de detectar posibles irregularidades o situaciones que impidan su normal ejecución.

h. Ejercer permanente control sobre los trabajos y actividades programadas para la ejecución del contrato.

i. Elaborar las siguientes actas, cuando sean del caso:

1. Acta de iniciación

2. Acta de recibo parcial o definitivo a satisfacción

3. Acta de suspensión

4. Acta de reanudación

j. Comunicar al Área respectiva y a la Coordinación Administrativa y Financiera, las modificaciones relativas a los términos o condiciones del contrato u orden de servicios, así como todas las determinaciones tomadas en desarrollo de los mismos, comunicaciones y órdenes dirigidas al contratista.

k. Dar aviso al Director Ejecutivo y a la Coordinación Administrativa y Financiera de las situaciones acaecidas durante la ejecución del contrato que representen un impedimento para su normal desarrollo.

l. Apoyar a la entidad en el trámite de los derechos de petición, solicitudes y reclamaciones del contratista, vigilando el cumplimiento de los plazos legales y evitando que se configuren silencios positivos durante la ejecución del contrato u orden de servicio.

m. Recibir a satisfacción el objeto del contrato u orden de servicio previa verificación del informe presentado por el contratista.

n. Apoyar a la Coordinación Administrativa y Financiera en el proyecto de liquidación a la terminación del contrato y Orden de Servicio, cuando sea del caso, dentro de los plazos establecidos para este efecto.

## LÍMITES DE LA SUPERVISIÓN

### Artículo 6° de la Resolución 090/08

“El supervisor estará sujeto a lo dispuesto en las cláusulas del contrato u orden de servicios y en el Reglamento de Supervisión.

Parágrafo. Al supervisor le está prohibido por sí mismo autorizar cambios de especificaciones pactadas en el contrato u orden de servicio, autorizar mayores cantidades o menores cantidades, autorizar modificaciones, prórrogas de plazos contractuales o ejecución adicional a la programada que implique además un mayor valor en el contrato, así como transigir o conciliar diferencias o divergencias”.

## RESPONSABILIDAD DEL SUPERVISOR

### Artículo 4° de la Resolución 090/08

“Los supervisores de los contratos y órdenes de servicios celebrados por la Comisión de Regulación de Energía y Gas – CREG, serán responsables de la ejecución de los mismos. Las demoras en la ejecución y liquidación del contrato u orden de servicios, derivadas de la falta de vigilancia y control por parte del supervisor y que no sean comunicadas oportunamente al Director Ejecutivo y al Coordinador Administrativo, serán responsabilidad del funcionario y/o contratista que realice esta actividad.

En materia disciplinaria, el supervisor responderá por no exigir la calidad de los bienes y servicios adquiridos, de conformidad con las normas técnicas obligatorias, así como certificar como satisfechas las obligaciones a favor de la Comisión, sin que hayan sido ejecutadas debidamente”.

## PARTICULARIDADES DEL MANUAL DE SUPERVISIÓN DE LA COMISIÓN DE REGULACIÓN DE ENERGÍA Y GAS – C.R.E.G.

### Sobre la supervisión y la persona del supervisor

- Aunque el manual no define en qué consiste la supervisión, las actividades denotan indiscutiblemente que se trata de una actividad de vigilancia para el adecuado desarrollo de la actividad contractual de la Comisión.
- Sobre la persona del supervisor, el manual da la posibilidad de que se trate de un funcionario de la Comisión o de un contratista (bajo la modalidad de contrato de prestación de servicios u orden de servicios), con la condición de que cuente con un nivel superior de conocimientos con respecto a la naturaleza del objeto contratado.
- Por la redacción de la disposición, se infiere que la posibilidad de contratar un agente externo para la supervisión de los contratos está circunscrita exclusivamente a los eventos relacionados con obras públicas.
- No se fijan límites sobre quién puede ser supervisor o interventor, como sí aparece en otros manuales. Sin embargo, esta omisión no parece ser verdaderamente relevante, en la medida en que los manuales que sí hablan sobre las calidades de la persona que ha de supervisar, remiten al régimen legal de inhabilidades e incompatibilidades. Así, de todas maneras, estará siempre presente la obligación subyacente de acatar las disposiciones en esa materia.
- Este manual tiene la particularidad de deferir de manera exclusiva al Director Ejecutivo la potestad de designar a quien vaya a ser el supervisor de un contrato (la mayoría de los manuales estudiados nada dicen al respecto). En el parágrafo del mismo artículo se le señala al

supervisor la prohibición expresa de abandonar sus funciones hasta tanto se cuente con otra persona que las asuma.

### Sobre las funciones del supervisor

- Las disposiciones en este sentido no distan mucho de las de los demás manuales analizados en la medida en que siguen teniendo como propósito capital el de hacer un seguimiento permanente al desarrollo del contrato.

Sin embargo, este manual hace hincapié en la obligación del supervisor de presentar informes periódicos sobre las distintas actividades que se vayan adelantando, así como de cualquier vicisitud que se presente.

Es tanto así, que se especifican las clases de informes que deberán presentarse y se indica el contenido de cada uno, distinciones que no se encuentran con tal precisión en otros manuales.

- Todo parece indicar que la actitud del supervisor debe ser marcadamente proactiva, ya que se le indica que debe suscitar frecuentes reuniones con el contratista que esté ejecutando el objeto encargado, dejar la constancia de todo lo que se debata en las mismas y enterar oportunamente a la Comisión.

- No obstante la iniciativa que la Comisión espera de sus supervisores, las funciones que se asignan no exceden las normales expectativas de comportamiento que se desprenden de los textos legales.

### Límites de la supervisión

- Es un aspecto novedoso el que presenta este manual al incluir un artículo para desarrollar los límites a la función del supervisor.

El supervisor, naturalmente, tiene los límites que su condición de funcionario público le impone, así como los que se derivan de las normas pertinentes y de las mismas cláusulas de los contratos.

Sin embargo, se excluye expresamente la posibilidad de que el supervisor, en razón de su cargo y por su sola voluntad, se permita autorizar modificaciones al objeto originalmente contratado, ampliar los términos, autorizar mayores o menores cantidades de obra o conciliar.

Aunque de una interpretación armónica de las normas sobre la contratación podría resultar lo anterior como corolario, este manual delimita desde su mismo articulado las posibilidades de acción del supervisor.

#### Sobre la responsabilidad del supervisor

- El primer enunciado del artículo 4° de la Resolución responsabiliza de manera general al supervisor de la ejecución de los contratos.

Seguidamente, se alude a la falta de vigilancia y control como los supuestos que darán lugar a la responsabilidad en caso de que se incumplan los plazos iniciales del contrato.

- La responsabilidad disciplinaria se derivará de las omisiones del supervisor cada vez que no exija el cumplimiento de los estándares de calidad requeridos por la CREG. También habrá responsabilidad disciplinaria en caso de certificar la satisfacción en el cumplimiento de

las obligaciones, actuando en nombre de la Comisión, cuando realmente no se haya obtenido el resultado esperado.

## **CONTADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN**

La Contaduría General de la Nación fue creada mediante la Ley 298 de 1996, en desarrollo del artículo 354 de la Constitución Política, como una Unidad Administrativa Especial adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a cargo del Contador General de la Nación.

La entidad cuenta con personería jurídica, autonomía presupuestal, técnica, administrativa y regímenes especiales en materia de administración de personal, nomenclatura, clasificación salarios y prestaciones.

Mediante la Resolución No.015 del 19 de enero de 2006, la Contaduría General de la Nación adoptó su manual de contratación y supervisión,<sup>82</sup> dedicando a este segundo aspecto el capítulo VI de la anotada resolución.

### **DEFINICIONES**

#### **INTERVENTORÍA O SUPERVISIÓN**

“La Interventoría o supervisión consiste en el conjunto de funciones desempeñadas por una Persona natural o jurídica, para llevar a cabo el control, seguimiento y apoyo de la ejecución de los contratos o convenios, tendientes a asegurar su correcta ejecución y cumplimiento, de acuerdo con lo previsto en las normas vigentes, lo estipulado en el respectivo contrato y lo dispuesto en esta resolución”.

#### **PRINCIPIOS QUE RIGEN LA INTERVENTORÍA O SUPERVISIÓN**

“Sin perjuicio de los principios generales de la contratación estatal, la interventoría o supervisión desarrollará su función en especial con arreglo a los

---

<sup>82</sup> Manual disponible en internet, consultado en julio de 2009. Página web de la entidad: [www.contaduria.gov.co](http://www.contaduria.gov.co) Última fecha de consulta: abril de 2011.

principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad. En ese sentido, la interventoría o supervisión:

- a. Cooperará con la Contaduría y el contratista en el logro de los objetivos contractuales pactados.
- b. Velará porque los contratos se ejecuten cumpliendo con los cronogramas establecidos, manteniéndolos debidamente actualizados.
- c. Velará porque los recursos sean ejecutados en forma adecuada, en especial lo atinente al anticipo y pago anticipado.
- d. Responderá de los resultados de su gestión.
- e. Verificará el cumplimiento de las condiciones técnicas, económicas y financieras del contrato.
- f. Verificará que el Contratista efectúe los pagos por concepto de salarios a sus trabajadores, en las condiciones exigidas por la ley.
- g. Suscribirá las Actas de Iniciación y Avance del Contrato.
- h. Suscribirá en compañía con el funcionario responsable del Contrato las Actas de Suspensión, Reiniciación, Terminación y Liquidación del Contrato. De requerirse dentro del Contrato el perfeccionamiento de Acta de Liquidación Unilateral, esta será suscrita igualmente en conjunto con el funcionario responsable del Contrato.
- i. Recomendar la suspensión temporal de los contratos, la terminación de mutuo acuerdo de los mismos, así como emitir concepto en relación con las reclamaciones que con ocasión de la ejecución del contrato se presenten”.

## FINALIDADES DE LA INTERVENTORÍA O SUPERVISIÓN

Son finalidades de la interventoría o supervisión:

- “a. Garantizar la eficiente y oportuna inversión de los recursos públicos aplicados a los contratos.
- b. Asegurar que el contratista se ciña a los plazos, términos, condiciones técnicas y demás previsiones pactadas para la ejecución del contrato.
- c. Mantener permanente comunicación con el contratista y los funcionarios de la Contaduría.
- d. Propender porque no se generen conflictos entre las partes y adoptar medidas tendientes a solucionar eventuales controversias.
- e. Velar porque la ejecución del contrato no se interrumpa injustificadamente”.

## FACULTADES DE LA INTERVENTORÍA O SUPERVISIÓN

- “a. Exigir al contratista el cumplimiento de las obligaciones previstas en el Contrato.

- b. Impartir instrucciones al contratista sobre el cumplimiento de las obligaciones.
- c. Exigir la información necesaria, así como recomendar lo que contribuya a la mejor ejecución del contrato y, en general adoptar las medidas para la óptima ejecución del objeto contratado.
- d. Dejar constancia escrita de todas sus actuaciones. Las órdenes e Instrucciones que imparta son de obligatorio cumplimiento, siempre y cuando estén en concordancia con la ley y lo pactado.
- e. Verificar y certificar para efectos del pago el cumplimiento cabal de las obligaciones encomendadas al contratista”.

## FUNCIONES DEL INTERVENTOR O SUPERVISOR.

“La función de interventoría o supervisión implica acciones de carácter administrativo, técnico, financiero y legal, con la finalidad de verificar el cumplimiento del compromiso y la satisfacción de los intereses de la Contaduría.

El interventor o supervisor ejercerá además las siguientes funciones:

1. Funciones Administrativas: El interventor efectuará el control sobre el cumplimiento de las diligencias de orden administrativo propias del contrato suscrito; entre otras, ejercerá las siguientes funciones:
  - a. Acopiar la documentación producida en la etapa precontractual que requiera, a fin de contar con el máximo de información sobre el origen del contrato.
  - b. Establecer mecanismos ágiles y eficientes para el desarrollo de la interventoría a su cargo.
  - c. Verificar que existan los permisos y licencias necesarios para la ejecución del objeto contractual.
  - d. Llevar estricto control sobre la correspondencia que se produzca con el contratista durante la ejecución del contrato, de tal forma que la Contaduría intervenga oportunamente frente a las solicitudes presentadas.
  - e. Organizar la información y documentos que se generen durante la ejecución del contrato, manteniéndola a disposición de los interesados y, una vez se produzca, enviar copia de la misma al grupo de asesoría jurídica respectivo.
  - f. Coordinar con las dependencias de la Contaduría que tengan relación con el contrato, para que éstas cumplan con sus obligaciones. Dentro de esta función se entiende incorporada la de efectuar seguimiento a las actuaciones contractuales.
  - g. Evitar que por causas atribuibles a la Contaduría sobrevenga mayor onerosidad, es decir, precaver que se rompa el equilibrio financiero del contrato o convenio.
  - h. Programar y coordinar, con quien sea necesario, reuniones periódicas para analizar el estado de ejecución y avance del contrato o convenio.

- i. Presentar informes sobre el estado de ejecución y avance de los contratos o convenios con la periodicidad que se requiera, atendiendo el objeto y naturaleza de los mismos; de igual manera, presentar los informes necesarios para atender los requerimientos efectuados por los organismos de control, respecto de las obligaciones a su cargo.
- j. Exigir el cumplimiento de las normas de seguridad, higiene, salud ocupacional y ambientales que sean aplicables.
- k. Adelantar cualquier otra actuación administrativa necesaria para la correcta administración del contrato.
- l. Las demás inherentes al contrato o convenio respectivo.

2. Funciones Técnicas: El interventor o supervisor efectuará el control y seguimiento del objeto contractual, verificando que cada uno de los procesos técnicos a cargo del contratista se adelante de acuerdo con las normas técnicas aplicables, como asimismo que se cumpla con las especificaciones técnicas previstas, los planos, estudios y diseños, los cronogramas y presupuestos. Son funciones técnicas, entre otras, las siguientes:

- a. Verificar que el contratista suministre y mantenga el personal así como el equipo con las características e idoneidad exigidas de acuerdo con los pliegos de condiciones, términos de referencia, oferta y, demás que correspondan a la naturaleza del contrato o convenio, y exigir su reemplazo cuando fuere necesario.
- b. Estudiar y recomendar los requerimientos de carácter técnico que no impliquen modificaciones al contrato o convenio. En caso de requerirse modificaciones, éstas deberán someterse a la decisión del correspondiente ordenador del gasto, proyectadas por el Coordinador del Grupo GIT Jurídica.
- c. Controlar el avance del contrato o convenio con base en el cronograma previsto de acuerdo con los pliegos de condiciones, términos de referencia, oferta y, demás que correspondan a la naturaleza del contrato o convenio y, recomendar los ajustes a que haya lugar.
- d. Controlar e inspeccionar permanentemente la calidad de los servicios, obra, equipos, materiales, bienes, insumos y productos; al igual, que ordenar y supervisar los ensayos o pruebas necesarias para el control de los mismos.
- e. Verificar, cuando a ello hubiere lugar, el reintegro de los equipos, elementos y documentos suministrados por la Contaduría; así como, constatar su estado y cantidad.
- f. Certificar el cumplimiento del contrato en sus diferentes etapas de ejecución.
- g. Llevar a cabo las demás actividades conducentes al desarrollo del objeto contractual, conforme con los requerimientos técnicos pertinentes.

3. Funciones Financieras: El interventor o supervisor ejercerá seguimiento y control del contratista, respecto de las actuaciones de orden financiero, contable y presupuestal que se deban realizar dentro del marco del contrato o convenio suscrito. Entre otras, cumplirá las siguientes funciones financieras:

- a. Verificar que el manejo y la correcta inversión de los recursos entregados al contratista en calidad de anticipo, al igual que los rendimientos que llegaren

a producir éstos, se realice de conformidad con lo estipulado en los pliegos de condiciones, términos de referencia, oferta, contrato o convenio, y, en general, según las prescripciones legales aplicables al manejo de recursos públicos. Para el efecto el interventor o supervisor deberá exigir, según corresponda, la presentación del programa de utilización de personal y equipos durante la ejecución del contrato, así como el programa de flujos de fondos del contrato y el programa de inversión del anticipo.

b. Revisar y tramitar ante la oficina o dependencia de la Contaduría que corresponda, las solicitudes de pago formuladas por el contratista, como también llevar un registro cronológico de los pagos, ajustes y deducciones efectuados

4. Funciones de Carácter Legal: El interventor o supervisor velará por el cumplimiento de la normatividad legal, al igual que el acatamiento de las condiciones y estipulaciones generales y particulares estipuladas en el respectivo contrato o convenio. Entre otras, el interventor o supervisor, cumplirá las siguientes funciones de carácter legal:

a. Verificar y exigir el cumplimiento de los requisitos de perfeccionamiento y ejecución del contrato o convenio, en particular, el registro presupuestal, la aprobación de la garantía exigida, el pago del impuesto de timbre, cuando éste proceda, y el pago la publicación, sin perjuicio de la verificación en el cumplimiento de los demás requisitos contenidos en el pliego, de condiciones, términos de referencia, oferta, el contrato o convenio, y aquellos señalados en la ley de contratación pública y demás normas que regulan la materia.

b. Velar y exigir que las garantías se mantengan de acuerdo con los pliegos de condiciones, términos de referencia, ofertas, contrato o convenios y, en general, que los amparos permanezcan vigentes por el tiempo exigido en la ley de contratación pública, según la naturaleza y objeto del contrato o convenio.

c. Velar por el oportuno ejercicio de las facultades de dirección y reorientación de la acción contractual que competen al a la Contaduría en especial el ejercicio de las prerrogativas extraordinarias, cuando a ello hubiere lugar, y mecanismos de apremio previstas en la ley de contratación pública.

d. Emitir concepto al ordenador del gasto respectivo, acerca de la pertinencia para suscribir adiciones o modificaciones a los contratos o convenios.

e. Velar por el cumplimiento de las obligaciones laborales que se generen en relación con el contrato o convenio suscrito.

f. Estudiar y analizar las reclamaciones que presente el contratista, como también y hacer las recomendaciones a que haya lugar.

g. Suscribir todas las actas que se produzcan con ocasión de la ejecución del Contrato o convenio.

h. Preparar en conjunto con el contratista el acta de liquidación del contrato o convenio, al igual que proyectar la liquidación unilateral, cuando las condiciones o circunstancias así lo ameriten.

i. Velar por el oportuno trámite de las solicitudes y peticiones que hagan los contratistas, los particulares o las autoridades en relación con el desarrollo del contrato o convenio.

j. Las demás que de conformidad con la normatividad vigente y con su naturaleza correspondan al contrato o convenio y a la función de Interventoría o supervisión”.

## PROHIBICIONES A LA INTERVENTORÍA O SUPERVISIÓN

“Sin perjuicio de las normas que regulan las inhabilidades e incompatibilidades, prohibiciones y deberes propios a esta actividad, la Contaduría General de la Nación se abstendrá de designar como interventor o supervisor a quien se encuentre en situación de conflicto de intereses que puedan afectar el ejercicio imparcial y objetivo de la interventoría o supervisión, o se encuentre incurso en una cualesquiera de las conductas contempladas en la ley 734 de 2002 y demás normas que regulan la materia. A los interventores o supervisores les está prohibido, en particular:

- a. Adoptar decisiones que conlleven a la modificación del contrato o convenio, sin el lleno de los requisitos pertinentes.
- b. Entrabar las actuaciones de las autoridades o de la Contaduría, así como impedir el ejercicio de los derechos de los particulares en relación con el contrato o convenio.
- c. Permitir indebida e inoportunamente el acceso de terceros a la información contenida en los documentos soporte de los procesos de selección y de contrato o convenio.
- d. Exonerar al contratista de cualquiera de sus obligaciones.
- e. Tomar decisiones en cuanto a suspensión, reiniciación, adición, terminación unilateral, aplicación de cláusulas exorbitantes, sin el visto bueno del funcionario responsable del contrato.
- f. Desconocer el cumplimiento de cualquiera de las facultades y funciones establecidas dentro de este Manual de Contratación y Supervisión.”

## PARTICULARIDADES DEL MANUAL DE SUPERVISIÓN DE LA CONTADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

### Sobre la supervisión y la persona del supervisor

- Sobre quién llevará a cabo la supervisión, el manual da la posibilidad de que se trate indistintamente de una persona natural o jurídica, siempre y cuando cumpla con las funciones de seguir el desarrollo del

contrato y brindar el apoyo que el contratista requiera para su cabal ejecución.

- El reglamento no restringe, ni define con mayor detalle el perfil de quién podrá ser supervisor de los contratos de la Contaduría General de la Nación.

#### Sobre las funciones del supervisor

- Este manual ofrece la particularidad (como sólo otros pocos) de distinguir las funciones del supervisor en razón de su naturaleza, definiéndolas en 4 modalidades: administrativas, técnicas, financieras y jurídicas.
- De las funciones administrativas, se destaca el deber de archivar y conservar la correspondencia que se genere con ocasión del contrato, así como de conservar y mantener a disposición de los interesados la información cuyo conocimiento público no esté restringido, ya que las disposiciones en ese sentido denotan el interés de la entidad por garantizar la transparencia en su actividad contractual. Finalmente, dentro de este grupo de funciones del supervisor, es de resaltar la de evitar que por causas imputables a la entidad se genere una mayor onerosidad en el contrato y, en términos generales, velar por la conservación del equilibrio en la ecuación financiera del contrato, disposición que, en esos precisos términos, es única dentro de los manuales analizados.
- Los deberes agrupados dentro de las funciones técnicas, de otra parte, revelan el especial interés de la entidad por conservar la integridad y el buen funcionamiento de sus bienes, en tanto insisten en

que el supervisor haga un seguimiento permanente con el fin de establecer que el personal a cargo de la ejecución de los contratos se encuentre en las condiciones establecidas en los mismos, así como den permanentemente un uso adecuado a los materiales o bienes que haya suministrado la Contaduría, en aras, finalmente, de que retornen a la entidad en óptimas condiciones.

- Las funciones de carácter legal y financiero no revisten en realidad mayor especialidad; sin embargo, se destacan las disposiciones encaminadas a estudiar y analizar las reclamaciones que pudieran presentar los contratistas, para que seguidamente el supervisor presente a la entidad sus recomendaciones al respecto, preceptos que no se incluyen expresamente en los demás manuales.

#### Límites de la supervisión

- Pocos manuales, entre ellos el de la Comisión de Regulación de Energía y Gas – CREG, incluyen, como este, un capítulo dedicado a los límites de la función del supervisor. En efecto, entre las disposiciones de tal naturaleza se destacan aquellas encaminadas a prohibir que el supervisor o el interventor impida al contratista el ejercicio de sus derechos, particularmente de aquellos que emanan del contrato celebrado con la Contaduría General. No les es permitido revelar información que ostente el carácter de confidencial, entendiendo por ésta aquella en la que se soportó el proceso de selección y la posterior celebración del contrato. Y, finalmente, está proscrita la posibilidad de modificar el contrato o el convenio sin el lleno de los requisitos de ley, regla que, en cambio, sí es común a varios manuales.

### Sobre la responsabilidad del supervisor

- El manual de la Contaduría General de la Nación no incluye disposiciones expresas en este sentido. Sin embargo, como ya se ha anotado en los casos análogos, la ausencia de las mismas no releva al supervisor de la responsabilidad que pueda derivar de una indebida gestión.

## **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES - DIAN**

La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) se constituyó como Unidad Administrativa Especial, mediante el Decreto No.2117 de 1992, cuando el 1 de junio de 1993 se fusionó la Dirección de Impuestos Nacionales (DIN) con la Dirección de Aduanas Nacionales (DAN).

Mediante el Decreto No.1071 de 1999 se produjo una nueva reestructuración y se organizó la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN). El 22 de octubre de 2008, por medio del Decreto No.4048, se modificó la estructura de la entidad.

La DIAN está organizada, como se anotó, como una Unidad Administrativa Especial del orden nacional, de carácter eminentemente técnico y especializado, con personería jurídica, autonomía administrativa y presupuestal y con patrimonio propio, adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Su manual de contratación fue adoptado mediante la Resolución No.5112 del 6 de junio de 2006.<sup>83</sup>

### **DEFINICIONES**

### **INTERVENTORÍA**

---

<sup>83</sup> Manual disponible en medio físico, consultado directamente en las dependencias de la entidad en marzo de 2010. Página web de la entidad: [www.dian.gov.co](http://www.dian.gov.co) Última fecha de consulta: abril de 2011.

La actividad está definida en el ordinal 2 del numeral 1.4. del Capítulo I, de los “*términos y definiciones*” del manual, así:

“Proceso de supervisión que realiza la DIAN directamente, a través de las oficinas encargadas de ejercer el control de ejecución, o por los terceros con el fin de verificar el cumplimiento de los requisitos contractuales y legales por parte del contratista durante la ejecución de un contrato”.

## OBJETIVOS DE LA INTERVENTORÍA

Están definidos en el artículo 1 de la Resolución 5112 de 2006, en los siguientes términos:

“Buscar la óptima coordinación en el control y seguimiento de la ejecución de los contratos, tendientes a atender los principios legales que deben caracterizar la contratación administrativa, proteger los recursos de la Entidad procurando su adecuada administración ante posibles riesgos que los afecten.

Garantizar la eficiencia y economía en la contratación administrativa promoviendo la correcta ejecución de los contratos para lograr la misión institucional”.

## DESIGNACIÓN DEL INTERVENTOR

El artículo 2 de la Resolución en comento, dispone:

“Denominación: Se denominan interventores todos aquellos servidores de la contribución, a quienes el funcionario competente para suscribir contratos les haya asignado la responsabilidad institucional de ejercer la interventoría o controlar la ejecución de los contratos celebrados por la Entidad.

Cuando se asigne a un solo funcionario el cumplimiento de la función de ejercer el control de ejecución de un contrato, éste deberá velar por el cumplimiento técnico del mismo. En el evento de ser dos o más funcionarios que ejerzan dicho control se especificarán las responsabilidades que cada uno debe cumplir”.

## FUNCIONES DEL INTERVENTOR

“Quienes sean designados para ejercer el control de ejecución o interventoría de los contratos que celebre la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales con personas naturales o jurídicas tendrán las siguientes funciones:

1. Exigir al contratista la ejecución idónea y oportuna del contrato;
2. Verificar la entrega de las obras, bienes o servicios contratados, de conformidad con lo estipulado en el contrato respectivo;
3. Inspeccionar y verificar la calidad y correcto funcionamiento de las obras, bienes o servicios contratados, como también el cumplimiento de las especificaciones técnicas de los mismos;
4. Propender porque la entrega de las obras, bienes o la prestación de servicios se realice en forma oportuna y de conformidad con lo estipulado en el contrato respectivo;
5. Solicitar al contratista las pruebas de calidad que estime convenientes para establecer y evaluar el correcto funcionamiento del objeto contratado;
6. Controlar que los recursos asignados se ejecuten de acuerdo con lo pactado en el contrato. En los contratos que se pacte anticipo se debe controlar la correcta inversión y manejo del mismo;
7. Suministrar al contratista la información necesaria para el cabal cumplimiento del objeto contratado;
8. Suscribir conjuntamente con el contratista las actas de recibo parciales y finales de las obras, bienes o servicios contratados por la Entidad;
9. Tomar las medidas necesarias para mantener durante el desarrollo y ejecución del contrato las condiciones técnicas, económicas y financieras existentes al momento de la celebración del mismo;
10. Actuar de tal manera que por causas imputables a la Entidad no sobrevenga una mayor onerosidad; que en el menor tiempo posible se corrijan los desajustes que puedan presentarse y determinar los mecanismos y procedimientos pertinentes para precaver o solucionar rápida y eficazmente las diferencias durante la vigencia del contrato;
11. Estudiar y evaluar oportunamente las sugerencias, reclamaciones y consultas del contratista;
12. Emitir concepto y recomendación sobre la viabilidad de prórrogas, modificaciones o adiciones que se requieran para los contratos, de conformidad con las normas legales vigentes;
13. Sustentar e informar el incumplimiento en que incurra un contratista y oficiar a la División de Adquisición y Contratos de la Subsecretaría de Recursos Físicos para adoptar las medidas pertinentes;
14. Rendir informes conforme a lo estipulado en el contrato y aquellos que le sean solicitados adicionalmente;
15. Expedir en forma oportuna los informes, autorizaciones y certificados sobre el cumplimiento a satisfacción, para que se hagan efectivos los pagos, de acuerdo con los compromisos contractuales adquiridos;
16. Adelantar revisiones periódicas por lo menos una vez cada dos (2) meses durante el término de vigencia de las garantías de las obras ejecutadas,

servicios prestados o bienes suministrados, para verificar que ellos cumplan con las condiciones de calidad ofrecidas por los contratistas y promover las acciones de responsabilidad contra éstos y sus garantes cuando dichas condiciones no se cumplan”.

## ATRIBUCIONES DEL INTERVENTOR

“Quienes sean designados para ejercer el control de ejecución o interventoría de los contratos que celebre la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales con personas naturales o jurídicas tendrán las siguientes atribuciones:

Exigir al Contratista los informes y documentos que considere pertinentes sobre el desarrollo de la ejecución del objeto y obligaciones estipuladas en las cláusulas contractuales, con el fin de optimizar, ajustar y corregir situaciones relacionadas con la ejecución de los contratos.

Solicitar por escrito y de común acuerdo con el contratista, ante la División de Adquisición y Contratos de la Subsecretaría de Recursos Físicos, con la debida justificación y anticipación las modificaciones, aclaraciones, adiciones, suspensiones y demás situaciones contractuales que se requieran durante la ejecución y liquidación de los contratos.

Requerir cuando sea necesario ante la División de Adquisición y Contratos la imposición de sanciones por incumplimiento en la ejecución de los contratos”.

## RESPONSABILIDADES DEL INTERVENTOR

“Quienes sean designados para ejercer el control de ejecución o interventoría de los contratos que celebre la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales con personas naturales o jurídicas tendrán las siguientes responsabilidades:

1. Responder ante la Entidad por el estricto seguimiento y control para lograr el cumplimiento del objeto y obligaciones pactadas contractualmente;
2. Controlar que la ejecución de las obligaciones pactadas en el contrato, se efectúen dentro de los términos previstos;
3. Informar oportunamente al Secretario General, a la Subsecretaría de Recursos Físicos y a la División de Adquisición y Contratos sobre los hechos que generen incumplimiento de las estipulaciones del contrato o irregularidades que afecten directa o indirectamente su ejecución;
4. Remitir de acuerdo con los términos previstos en las cláusulas contractuales y en su debida oportunidad los informes que sean necesarios para el trámite de los pagos que se pacten;

5. Elaborar el acta de liquidación dentro del término estipulado o cuando se declare la caducidad del contrato y darle el visto bueno antes de ser suscrita por las partes;
6. Cuando se presenta alguna de las siguientes situaciones: traslado, vacaciones, comisión, renuncia o destitución deberá comunicar al Subsecretario de Recursos Físicos y a la División de Adquisición y Contratos sobre esta situación y presentar informe sobre el estado del contrato en el momento de presentarse dicha novedad;
7. Responder en los términos del artículo 53 de la Ley 80 de 1993, por los hechos u omisiones que sean imputables y que causen daño o perjuicio a la Entidad, en desarrollo y ejecución de los contratos a los cuales ejerza control de ejecución o interventoría”.

## PARTICULARIDADES DEL MANUAL DE SUPERVISIÓN DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES - DIAN

### Sobre la supervisión y la persona del supervisor

- El propósito capital de la supervisión en esta entidad, es garantizar la eficiencia y economía en la contratación mediante la coordinación en el control y el seguimiento de los contratos, tanto a partir de funcionarios de la misma Dirección, como de terceros contratados con ese fin específico.
- El manual de la DIAN tiene la particularidad de ordenar que en caso de que se designen dos interventores para el seguimiento de un mismo contrato, a cada uno deberá especificársele las precisas funciones que le corresponden, disposición altamente conveniente, en la medida en que evita la duplicidad de funciones en la Administración pública.

### Sobre las funciones del supervisor

- El manual de la entidad no distingue, como otros, entre las funciones de carácter administrativo, técnico, jurídico, etcétera; sin embargo, el listado de 16 puntos, visto en armonía con las demás disposiciones, resulta suficiente para asegurar el cumplimiento de los objetivos de la Resolución 5112 de 2006.

- Las funciones adjudicadas al supervisor son en la mayoría correspondientes con las estipuladas en los demás manuales; sin embargo, es de resaltar que en el caso específico del manual de la DIAN, se faculta expresamente a la supervisión para *practicar las pruebas de calidad* que considere necesarias en el propósito de evaluar el desarrollo del objeto contratado, potestad que aunque en la práctica tiende, como todas, a cumplir con los fines más elementales de la misión del supervisor, se distingue de los demás instructivos en tanto supera las expresiones típicas de *vigilar, verificar*, etcétera, para ir un paso adelante, autorizando al interventor para poner a prueba mediante cualquier método de evaluación la idoneidad del servicio prestado por el contratista.

- Es también destacable que el manual de supervisión en comento responsabiliza al supervisor de tomar las medidas necesarias para evitar una mayor onerosidad sobreviniente del contrato, imputable al Estado, durante su desarrollo. En tal sentido, se le encarga de controlar la ejecución, para mantener las condiciones técnicas, económicas y financieras en las que se celebró el mismo, así como se le asigna la función de proponer oportunamente los mecanismos tendientes a lograr la solución más rápida y eficaz de cualquier inconveniente que se pudiera presentar, nuevamente, en aras de conservar las condiciones en que se originó el correspondiente contrato.

### Límites de la supervisión

- El manual de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales no dedica un artículo a la delimitación de los alcances de la supervisión, en el sentido de restringirla. Sin embargo, en el Capítulo 6, sobre las cláusulas obligatorias para las partes contratantes, se establece como prerrogativa de la Entidad la facultad de reservarse las potestades que estime convenientes con ocasión de la ejecución del contrato de supervisión y de las obligaciones que de éste se deriven. De acuerdo con lo anterior, cada supervisor deberá sujetarse, de acuerdo con su contrato, a los límites que la DIAN le señale, de acuerdo con el objeto.

### Sobre la responsabilidad del supervisor

- Finalmente, en relación con este aspecto, el manual de la DIAN no incluye disposiciones expresas. Sin embargo, como ya se ha anotado en los casos análogos, la ausencia de las mismas no releva al supervisor de la responsabilidad que pueda derivar de una indebida gestión.

## **DIRECCIÓN NACIONAL DE DERECHO DE AUTOR**

La Dirección Nacional de Derecho de Autor fue creada mediante el Decreto 2041 del 29 de agosto de 1991 como una Unidad Administrativa Especial adscrita al Ministerio del Interior y de Justicia, con patrimonio independiente, con autonomía administrativa y con personería jurídica. Fue reformada por el Decreto 4935 de 2008, en virtud del cual se modificó su estructura.

La Dirección cuenta con un manual de contratación y, aparte, con un instructivo de supervisión<sup>84</sup> de los contratos que celebra la entidad, que es el que se analizará a continuación.

### **DEFINICIONES**

#### **OBJETIVO GENERAL DE LA SUPERVISIÓN**

“Garantizar el cumplimiento del objeto del contrato, para lo cual el supervisor debe tener contacto permanente y directo entre las partes y servir de enlace y medio de comunicación entre contratista y la Subdirección Administrativa”.

#### **OBJETIVO DE LA SUPERVISIÓN FRENTE A LA ENTIDAD**

“Los bienes o servicios se deben ajustar a las especificaciones, calidad, cantidad ofrecida y contratada, con la debida oportunidad de la entrega o prestación del servicio”.

#### **OBJETIVO DE LA SUPERVISIÓN FRENTE AL CONTRATISTA**

---

<sup>84</sup> Manual disponible en medio físico en las dependencias de la entidad, según la respuesta dada por la Subdirección Administrativa el 7 de abril de 2011 mediante el Oficio No.2-2011-13544. Página web de la entidad: [www.derechodeautor.gov.co](http://www.derechodeautor.gov.co) Última fecha de consulta: junio de 2011.

“La supervisión debe velar por el cumplimiento oportuno de las obligaciones contractuales por parte de la entidad, como: entrega oportuna de los bienes o servicios pactados, pago de contraprestación acordada, mantenimiento de la ecuación contractual de manera que no se impongan mayores cargas a las inicialmente prevista, y en caso contrario, adelantar los trámites a que haya lugar”.

## FUNCIONES DEL SUPERVISOR

- “Vigilar y hacer los requerimientos a que haya lugar para que el contratista cumpla todos los requisitos previstos en el contrato antes de iniciar su ejecución; (...)
- Verificar el cumplimiento de las especificaciones prevista en la oferta, catálogos y las inherentes propias de la naturaleza de los bienes o servicios contratados;
- Avisar oportunamente y por escrito al Jefe de la Subdirección Administrativa sobre retrasos, o incumplimientos parciales o totales de las obligaciones, o sobre las irregularidades que se presente durante la ejecución del contrato, para adoptar las medidas pertinentes; (...)
- Servir de enlace entre el contratista y la Subdirección Administrativa para despejar cualquier obstáculo que se presente durante la ejecución
- Certificar con su firma la ejecución a entera satisfacción del bien y/o servicio contratado acorde con el anexo adjunto”.

## PROHIBICIONES Y LIMITACIONES DE LA SUPERVISIÓN

- “Autorizar cambio de especificaciones;
- Autorizar modificación de las cantidades;
- Autorizar ejecución adicional excediendo el valor del contrato;
- Transar diferencias;
- Conciliar divergencias.
- Frente a lo anterior, el supervisor debe limitarse a informar al Jefe de la Subdirección Administrativa y/o Coordinadora de compras, quienes le indicarán el procedimiento a seguir acorde con la Ley 80 de 1993”.

## RESPONSABILIDAD DEL SUPERVISOR

“En concordancia con lo dispuesto en el artículo 51 y 53 de la Ley 80 de 1993, los supervisores responderán disciplinaria, civil y penalmente por sus acciones u omisiones en la actividad contractual, en los términos de la Constitución y la ley.

La supervisión del contrato debe hacerse conforme a la normatividad vigente en materia de contratación administrativa y código único disciplinario”.

## PARTICULARIDADES DE LAS DISPOSICIONES DE SUPERVISIÓN DE LOS CONTRATOS CELEBRADOS POR LA DIRECCIÓN NACIONAL DE DERECHO DE AUTOR

### Sobre la supervisión y la persona del supervisor

- El instructivo sólo se refiere a la supervisión y en ningún caso alude a la figura del interventor, como sí pasa en la mayoría de los manuales analizados en los que, incluso, se equiparan un concepto y otro.
- La misión del supervisor se determina por el verbo “garantizar”, en el sentido de que será el encargado de asegurarse del cabal cumplimiento del objeto del contrato, para lo cual deberá ser un intermediario y facilitador de la comunicación permanente entre la Dirección y su contratista.
- El instructivo de la Dirección Nacional de Derecho de Autor se distingue por establecer las expectativas que se tienen de la gestión del supervisor tanto en relación con la entidad, como frente al contratista.
- En lo que concierne a la entidad, como es fácil concluirlo, el supervisor deberá verificar la calidad, la cantidad y la oportunidad de la entrega de los bienes y servicios contratados por la Dirección.
- Resulta interesante que esta Unidad se haya ocupado de fijar la misión del supervisor frente al contratista, por cuanto denota la postura imparcial con que la entidad asume sus contratos.

Ciertamente, al señalar que el supervisor deberá asegurarse de que el contratista reciba la contraprestación pactada a tiempo; que se mantengan las condiciones económicas del contrato, de tal suerte que no le resulte más oneroso cumplir y que en caso de que la ecuación contractual varíe, el supervisor deberá adelantar todas las gestiones necesarias para el contratista reciba la retribución que le corresponda, evidencian una marcada tendencia a la ecuanimidad por parte de la Dirección de Derecho de Autor.

- En relación con las prohibiciones al supervisor hay que decir que tales limitaciones no obstaculizan ni afectan el cumplimiento de las funciones de vigilancia, por cuanto lo que persiguen es evitar variaciones sustanciales en el contrato que no cuenten con la aprobación previa, informada y expresa de la entidad, razón por la cual dichas proscipciones no merecen un pronunciamiento especial. Tal como se concluye de la transcripción correspondiente, en caso de que haya diferencias entre el criterio del contratista y el desarrollo normal del contrato, la función del supervisor será enterar de inmediato a la Dirección, sin llegar a decidir de fondo en ningún caso.

#### Sobre las funciones del supervisor

- Las funciones de que trata el instructivo no están agrupadas en razón de su naturaleza, sino que se enuncian en un solo listado que, valga anotar, no es extenso.

Esta característica no tiene porqué afectar los intereses de la Dirección, ni la deja desprotegida ante una posible acción insuficiente por parte del supervisor, ya que, al describir los efectos de la vigilancia esperada por la entidad, se asegura a la vez el cumplimiento de muchas de las

obligaciones que se explican con detalle en otros manuales, sin tener que descomponer cada objetivo en metas muy cortas y concretas.

- Se destaca de las disposiciones del instructivo en comentario que el supervisor deberá asegurarse de que el contratista cumpla con los requisitos especificados en el contrato desde **antes** de iniciar el desarrollo del objeto, regla que es de la mayor utilidad tanto para la entidad como para el contratista, en la medida en que evita la mayor onerosidad que entraña solucionar un inconveniente ya causado en relación con el bajo costo que significa tomar las precauciones necesarias antes de acometer cualquier actividad.
- Como consecuencia del permanente acompañamiento que deberá hacer el supervisor al desarrollo del contrato, será él quien avalará con su firma el cumplimiento satisfactorio del objeto contratado, tras haber verificado la observancia plena de las características convenidas.

#### Sobre la responsabilidad del supervisor

- El instructivo bajo análisis se refiere a cada tipo de responsabilidad en que podrá incurrir el supervisor (alusión que no se hace en todos los manuales estudiados), remitiendo directamente a las disposiciones legales correspondientes, sin aludir a posibles sanciones o consecuencias negativas del incumplimiento.

## **DIRECCIÓN NACIONAL DE ESTUPEFACIENTES**

Los antecedentes normativos de la Dirección Nacional de Estupefacientes remontan a la Ley 30 de 1986, mediante la cual se creó el Consejo Nacional de Estupefacientes. Años después, a través del Decreto 494 de 1990, se creó la Dirección Nacional de Estupefacientes como una unidad administrativa especial, adscrita al Ministerio de Justicia. Posteriormente, mediante el Decreto 2159 del 30 de diciembre de 1992, se dispuso la fusión del Fondo Rotatorio de Prevención, Represión y Rehabilitación del Consejo Nacional de Estupefacientes con la Dirección Nacional de Estupefacientes, constituyéndose en una entidad de carácter técnico, organizada como Unidad Administrativa Especial adscrita al Ministerio de Justicia, con personería jurídica, autonomía administrativa y presupuestal, patrimonio propio, y régimen especial de contratación administrativa.

El manual de supervisión de los contratos que celebra la entidad fue adoptado mediante la Resolución No. 523 del 22 de abril de 2008, que se pasa a analizar.<sup>85</sup>

### **DEFINICIONES**

#### **DESIGNACIÓN DEL SUPERVISOR**

“El supervisor del contrato será nombrado directamente por la dependencia que requiere el servicio, el cual remitirá el estudio de conveniencia y oportunidad para iniciar el proceso de contratación. Dicho supervisor debe ser idóneo para realizar una adecuada supervisión conforme al servicio o bien a

---

<sup>85</sup> Manual disponible en medio físico en las dependencias de la entidad, según respuesta de la Subdirección Jurídica del 17 de junio de 2011, mediante el Oficio No.S-2011-35960. Página web de la entidad: [www.dne.gov.co](http://www.dne.gov.co) Última fecha de consulta: junio de 2011.

contratar, cumpliendo con el perfil requerido. Dicho supervisor será responsable por el desarrollo integral de la ejecución del contrato; en caso de ser necesario su reemplazo por circunstancias como vacaciones, incapacidad, comisión del servicio, etc., este deberá informar con la debida antelación al delegatario, con el propósito de realizar la entrega a un nuevo supervisor nombrado por el usuario, con las características idóneas para el cumplimiento de su función”.

## NOTIFICACIÓN AL SUPERVISOR

“Una vez perfeccionado el contrato mediante la suscripción del mismo, (...) se remitirá al supervisor por la Oficina de Contratos copia de la oferta de la firma seleccionada del contrato, con el propósito de realizar una debida supervisión”.

## FUNCIONES GENERALES DEL SUPERVISOR

Se destacan entre sus funciones, las siguientes:

- “- Elaborar el documento o suscribir el acta de iniciación del contrato, si a ello hubiere lugar. (...)
- Revisar los documentos y antecedentes del contrato suscrito y de los derechos y obligaciones de las partes y, en particular, los mecanismos establecidos en el contrato para el reconocimiento de los derechos de contenido económico. (...).
- Intervenir en la liquidación de los contratos, dejando constancia sobre los acuerdos, conciliaciones y transacciones a que llegaren las partes, en caso de posibles divergencias presentadas”.

## FUNCIONES TÉCNICAS

Hacen parte de esta clase de funciones:

- “- Elaborar los estudios previos, fecha técnica, mecanismos de calificación, según sea el caso. (...).
- Cuando se trate de la supervisión de contratos de obras, las personas naturales o jurídicas o los funcionarios designados para este efecto, deberán abrir y llevar conjuntamente con el contratista o la persona delegada por éste una memoria de la obra (...). (...).
- El supervisor deberá verificar que el contratista entregue los bienes y/o servicios que presentó en la propuesta. (...).
- Para todos los eventos el supervisor deberá valerse de los conceptos emitidos por los comités evaluadores del material, quienes deberán pronunciarse sobre la condición de los defectos del material (...). (...).”.

## FUNCIONES JURÍDICAS

Son las principales funciones:

- “- (...) Solicitar copia de las pólizas constituidas por el contratista y su aprobación por parte de la subdirección jurídica y verificar sus vigencias.
- Informar por escrito al grupo de contratos las faltas parciales o totales de las obligaciones contractuales por parte de los contratistas.
- Aplicar los procedimientos internos de la entidad, referentes al manejo de los contratos y convenios. (...)”.

## FUNCIONES FINANCIERAS

- “- Verificar el amparo presupuestal durante la vigencia contractual.
- Verificar y aprobar las cantidades ejecutadas para la elaboración de las cuentas mensuales e indicar el registro presupuestal que se debe afectar para cada una de las facturas de pago y controlar saldos del mismo.
- Verificar los soportes de cada factura”.

## PARTICULARIDADES SOBRE LAS DISPOSICIONES DE SUPERVISIÓN DE LOS CONTRATOS CELEBRADOS POR LA DIRECCIÓN NACIONAL DE ESTUPEFACIENTES - DNE

### Sobre la supervisión y la persona del interventor

- El manual no define específicamente en qué consiste la supervisión de los contratos ni el perfil del supervisor, como tampoco alude a las labores de la interventoría, ni las distingue conceptualmente de las de la supervisión.
- Se indica que el supervisor de cada contrato será designado por el jefe del área que haya solicitado la celebración del mismo.
- Como criterio de selección de la persona que será designada como supervisor se alude a la “idoneidad para realizar una adecuada supervisión”.
- Se establece que la supervisión deberá ser “integral”; es decir, que un solo funcionario deberá encargarse de todos los aspectos

relacionados con el contrato (financiero, administrativo, técnico, legal, etcétera).

- Llama la atención la disposición en virtud de la cual se establece que al supervisor, cuando ya se haya suscrito el respectivo contrato, se le enviará una copia de la oferta seleccionada y del texto de las respectivas cláusulas, puesto que permitir que quien esté a cargo de la vigilancia del desarrollo del contrato conozca incluso sus antecedentes, propiciará la idoneidad de las tareas de control a la gestión.

#### Sobre las funciones del interventor

- El manual establece unas funciones de carácter general y seguidamente distingue entre las de carácter técnico, legal y financiero.
- En relación con las funciones técnicas es de resaltar que el manual de la DNE, al referirse concretamente al contrato de obra, preceptúa expresamente que su vigilancia se llevará a cabo a través de un supervisor, desconociendo lo dispuesto en el artículo 32 de la Ley 80 de 1993, en virtud de la cual la ejecución de todos los contratos de obra deberá estar acompañada de un *interventor*, externo a la entidad.
- Se destaca como aspecto positivo del manual que la entidad cuenta con un “Comité Evaluador del Material”, que estará encargado de determinar la aptitud de los objetos entregados por los contratistas a la entidad, así como de establecer, en caso de presentarse deficiencias, el nivel de gravedad de las mismas y proceder en consecuencia a esa gradación.
- En relación con las funciones de carácter legal, se encontró que la mayoría están referidas a la verificación de la vigencia y del cubrimiento ofrecido por las pólizas de seguro y a la necesidad de que

el supervisor se encargue de dar aplicación a los procedimientos internos de la entidad por parte del contratista.

- Se extraña dentro de las disposiciones de este manual alguna relacionada con la necesidad de verificar que los contratistas hayan efectuado oportunamente los pagos al Sistema de Seguridad Social Integral, que en otros de los instructivos analizados es incluso un requisito que condiciona cada pago parcial que la entidad deba hacer a quien ejecuta el contrato.

#### Sobre la responsabilidad del supervisor

- Nada se indica en este manual en relación con las fuentes o las clases de responsabilidad en que podría incurrir el supervisor, pero, tal como se ha anotado en los demás manuales analizados que tienen esta característica, este vacío en los instructivos internos se suple ampliamente con las disposiciones legales pertinentes.

## FONDO NACIONAL DE VIVIENDA - FONVIVIENDA

El Fondo Nacional de Vivienda “Fonvivienda” es una unidad administrativa especial adscrita al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, que de acuerdo con su acto de creación, el Decreto 555 del 10 de marzo de 2003, es un fondo con “personería jurídica, patrimonio propio, autonomía presupuestal y financiera, sin estructura administrativa ni planta de personal propia; sometido a las normas presupuestales y fiscales del orden nacional”. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 14 del mismo Decreto 555 de 2003, las funciones técnicas y administrativas que correspondan al Fonvivienda se realizará mediante el personal de planta del Ministerio de Ambiente, al que, como se anotó, se encuentra adscrito.

En lo que concierne al objeto de este análisis, la supervisión e interventoría de los contratos del Fondo se realiza con arreglo a lo dispuesto en la Resolución No.1458 del 5 de octubre de 2005,<sup>86</sup> que se pasa a analizar.

### DEFINICIONES

#### INTERVENTOR Y/O SUPERVISOR

“Persona natural o jurídica que representa al Ministerio ante el contratista y que está encargada del control técnico, administrativo, financiero, ambiental y

---

<sup>86</sup> Manual disponible en medio físico en las dependencias de la entidad, según la respuesta de la oficina de Consultoría Jurídica del Ministerio de Ambiente del 4 de abril de 2011. Código de la petición de información: 4120-E1-38895 de 2011. Página web de la entidad: [www.minambiente.gov.co](http://www.minambiente.gov.co) Última fecha de consulta: mayo de 2011.

social, por medio de la vigilancia y seguimiento al cumplimiento del contrato durante la ejecución de un proyecto”.

## ACTA DE CAMBIO DE INTERVENTOR O SUPERVISOR

“Documento que suscriben el interventor y/o supervisor entrante y el saliente, cuyo objeto es dejar constancia del cambio del interventor y/o supervisor, indicando el estado del proyecto y un balance a la fecha de todos los pagos, trámites, documentos y asuntos pendientes”.

## OBJETIVO GENERAL DE LA INTERVENTORÍA O SUPERVISIÓN

“La interventoría y/o supervisión, es una función que cumple una persona natural o jurídica, designada por el Ministerio o por el Fonam, previo agotamiento del procedimiento establecido en el manual de Contratación del Ministerio, para controlar, exigir, colaborar, absolver, prevenir y verificar la ejecución y el cumplimiento de los trabajos, servicios, obras y actividades contratadas, teniendo como referencia los principios rectores de la ley de contratación estatal, los decretos reglamentarios, las cláusulas de los contratos, los términos de referencia o pliegos de condiciones y demás documentos que originaron la relación contractual entre el Ministerio o Fonam y el contratista (consultor / concesionario / proveedor / prestador del servicio).

El objeto de la actividad de interventoría y/o supervisión es vigilar y controlar en forma eficaz y oportuna la acción del contratista en las diferentes etapas del proyecto contratado, para hacer cumplir el reglamento, las especificaciones técnicas, tiempos y cronogramas, las actividades administrativas, legales, contables, financieras, presupuestales, sociales y ambientales establecidas en los respectivos contratos.

La interventoría y/o supervisión nace en un proyecto a raíz de la celebración de un contrato de obra, de consultoría, de concesión, de suministro, de prestación de servicios, entre otros, siendo el interventor y/o supervisor, el responsable del contrato en su ejecución, desarrollo y liquidación”.

## OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE LA INTERVENTORÍA Y O SUPERVISIÓN

“La interventoría y/o supervisión, implica una posición imparcial, por lo tanto, en la interpretación del contrato y en la toma de decisiones, la interventoría y/o supervisión debe ser consecuente en sus objetivos principales:

Controlar (...), solicitar (...), exigir (...), colaborar (...), absolver (...), prevenir (...), verificar (...).

Son también objetivos de la interventoría y/o supervisión, los siguientes:

- Asegurar mediante una interventoría y/o supervisión proactiva, la calidad del desarrollo del objeto del contrato.
- Representar al Ministerio o Fonam en forma continua y periódica sobre el avance, problemas y soluciones presentado en el desarrollo del contrato, a través de informes semanales, mensuales o especiales que deba presentar.
- Supervisar y controlar la gestión técnica y administrativa desarrollada por el contratista (...) para el cumplimiento de las obligaciones contratadas detalladas en el contrato respectivo.
- Efectuar un estricto control de la calidad de los materiales empleados por el contratista, a partir del reglamento y de las especificaciones técnicas generales y particulares contratadas, así como de las obligaciones pactadas.
- Asegurar el cumplimiento de las metas contractuales, logrando que se desarrollen los contratos de obra, de consultoría, de suministro, prestación de servicios, entre otros, dentro de los presupuestos de tiempo e inversión previstos originalmente.
- Armonizar la interacción del contratante y contratista (...) para el logro del objetivo general del proyecto, así como la de obtener excelentes estudios y diseños, obras, bienes, productos y servicios, que satisfagan las necesidades de la comunidad o suministros adecuados y oportunos”.

## QUIÉN ES EL SUPERVISOR O INTERVENTOR

“El interventor y/o supervisor, es en primera instancia un colaborador del Ministerio o Fonam, en la ejecución de los proyectos que a estos últimos les corresponde adelantar. Su papel es vital, ya que de su buena gestión depende la calidad de los productos ofrecidos por el Minsiterio o Fonam y de esa manera satisfacer las necesidades puntuales de la comunidad.

El interventor y/o supervisor es el responsable de que los consultores, contratistas y proveedores en el desarrollo y ejecución de los proyectos, coadyuven al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes del país.

Por esta razón el interventor y/o supervisor debe ser consciente de sus derechos y obligaciones y responder civil, penal y administrativamente por el cumplimiento de sus obligaciones”.

## RETIRO DEL SUPERVISOR O INTERVENTOR

“En caso de retiro del interventor o supervisor se debe hacer entrega de los informe sobre el estado actual del contrato o convenio al jefe de la dependencia, quien solicitará la designación de otro supervisor al ordenador del gasto”.

## OBLIGACIONES GENERALES DEL SUPERVISOR O INTERVENTOR

“Dentro del desempeño de sus funciones, el interventor y/o supervisor debe tener en cuenta el Manual de Contratación del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, los términos de referencia, las cláusulas consagradas en el contrato”.

## QUIÉN PUEDE SER SUPERVISOR O INTERVENTOR

“Conforme lo establece el artículo 50 de la Resolución 1021 del 27 de julio de 2005 que adoptó el manual de contratación del Ministerio, el interventor o supervisor de los contratos o convenios celebrados por el Ministerio o Fonam podrá ser un funcionario de plata o un contratista que preste sus servicios al Ministerio o Fonam, por regla general será el Director o Jefe de la dependencia interesada en la contratación, a menos que el ordenador del gasto designe a un funcionario diferente, previa solicitud del jefe de la dependencia respectiva. En el evento que no se hubiere designado un supervisor a un contrato y/o convenio, el supervisor será el director o jefe de la dependencia respectiva.

La función de supervisión es indelegable. Cualquier modificación en la misma sólo podrá efectuarse por el respectivo ordenador del gasto”.

## OBLIGACIONES DEL INTERVENTOR O SUPERVISOR

Del listado de obligaciones se resaltan las siguientes:

“1. Solicitar y recibir del Ministerio o Fonam, según el caso, la información necesaria del contrato objeto de supervisión.

2. Revisar y estudiar los documentos e información en general suministrados por el Ministerio o Fonam, según el caso, con el propósito de establecer criterios claros y precisos sobre el proyecto, de modo tal que pueda realizar de manera efectiva las labores encomendadas. (...)

4. Presentar el recurso humano disponible para la ejecución de los contratos de interventoría y de obra / consultoría / suministro, en caso de ser procedente, y verificar que se cumpla con lo exigido en los pliegos de condiciones y/o términos de referencia, en relación con los requisitos de los perfiles profesionales y el tiempo de dedicación al contrato. (...)

6. Conocer los procedimientos internos de orden técnico, administrativo, legal, financiero, social y ambiental establecidos en el Ministerio o Fonam, según el caso, para los contratos con el fin de realizar los trámites correspondientes eficaz y oportunamente. (...)

10. Asistir a las reuniones de seguimiento y demás programadas conjuntamente con el contratista. Elaborar y tramitar las actas de las reuniones. (...)

12. Exigir y verificar el cumplimiento por parte del contratista de las normas de seguridad industrial necesarias en la ejecución del proyecto y además de la implementación de las medidas ambientales contenidas en el plan de manejo ambiental, relacionadas con el programa de higiene, seguridad y salud ocupacional. (...)

16. Mantener al día la documentación de los contratos debidamente archivada, controlar el archivo de interventoría y/o supervisión con la finalidad de integrar un expediente claro del desarrollo del contrato y remitir copia de todos estos documentos al grupo de contratos del Ministerio. (...)

18. Cumplir y hacer que se cumpla por parte del contratista, con lo establecido en la ley relacionado con el sistema general de seguridad social integral y los aportes parafiscales. (...)

20. En el evento en que en el contrato y/o convenio se contemple la adquisición de equipos, herramientas, etc., el interventor y/o supervisor deberá efectuar el trámite ante el grupo administrativo del Ministerio para el ingreso de los bienes a los inventarios del Ministerio o Fonam y su entrada a almacén. Igualmente una vez finalizada la ejecución del objeto convenido, deberá verificar que tales equipos, herramientas etc., sean reintegradas al almacén.

21. Autorizar los desembolsos y/o pagos que se hayan establecido en el contrato y/o convenio, previa verificación de los requisitos establecidos para el efecto. En caso que se haya pactado la entrega de anticipo, abrir la cuenta bancaria para el manejo del anticipo, la cual deberá ser manejada

conjuntamente con el contratista. El interventor y/o supervisor es el responsable del estado contable de la cuenta. (...)

29. En los casos en que el contratista incumpliera sus obligaciones contractuales, el interventor y/o supervisor debe exigirle con plazos perentorios el cumplimiento de tales obligaciones y una vez cumplidos estos plazos, debe solicitar al grupo de contratos del Ministerio la aplicación de las sanciones previstas en el contrato. (...)

34. Recibir, estudiar y pactar los precios de obras no previstas presentados por el contratista, para lo cual debe elaborar y presentar al Ministerio o Fonam un cuadro comparativo de precios unitarios no previstos, un análisis de precios unitarios, el cuadro de reversión de precios no previstos y el acta de fijación de precios no previstos. (...)

40.1 En el acta de liquidación se debe dejar constancia de:

- Estado financiero.
- Valores ejecutados y ajustes pagados.
- Amortización del anticipo y valores retenidos, en caso que aplique.
- Disponibilidades y reservas presupuestales.
- Actas legales tramitadas.
- Contratos adicionales, modificaciones contractuales y acciones legales en proceso (se es del caso).
- Garantías.
- Constancia de cumplimiento de las obligaciones relacionadas con salud, pensión y aportes parafiscales.
- Constancia de cumplimiento del objeto convenido o contratado.

Además de las obligaciones anteriores, el interventor y/o supervisor deberá cumplir con las obligaciones consignadas en el manual de contratación del Ministerio, adoptado por la Resolución No.1021 del 27 de junio de 2005, a saber:

(...)

- Verificar que en la ejecución de los contratos de prestación de servicios y/o consultoría, las actividades y/o productos realizados en desarrollo del respectivo contrato deben encontrarse previstos en el objeto y obligaciones del mismo. (...)
- En caso de que la supervisión recaiga sobre un convenio en que existan contratos y/o convenios derivados, los supervisores deberán asegurarse que

estos últimos se encuentren liquidados para proceder a liquidar el convenio marco, todo dentro de los términos legales establecidos para el efecto”.

## PRESENTACIÓN DE INFORMES:

De acuerdo con lo establecido en el Capítulo VI del manual en comento, el interventor o supervisor deberá presentar un informe mensual (máxime si se trata de un contrato de obra), unos “informes varios” (cuya frecuencia dependerá de los requerimientos del jefe de la dependencia que esté a cargo del contrato) y un informe final, que deberá cumplir con las siguientes características:

“Una vez terminado el proyecto, la interventoría y/o supervisión debe elaborar un informe que haga memoria descriptiva del proyecto, estableciendo el estado de cumplimiento del objeto y de todas las obligaciones pactadas, así como el balance financiero del contrato y/o convenio”.

## PARTICULARIDADES DEL MANUAL DE INTERVENTORÍA Y SUPERVISIÓN DEL FONDO NACIONAL DE VIVIENDA – FONVIVIENDA

### Sobre la supervisión y la persona del supervisor

- El manual de Fonvivienda se refiere indistintamente al supervisor y al interventor. No distingue entre un concepto y otro, pero en cambio sí se exalta la importancia de la colaboración que debe brindar en la adecuada ejecución de los contratos de la entidad, como se resalta del siguiente aparte, que se extrae de la definición que da el manual sobre la interventoría y la supervisión:

“Su papel es vital, ya que de su buena gestión depende la calidad de los productos ofrecidos por el Ministerio o Fonam y de esa manera satisfacer las necesidades puntuales de la comunidad”.

- El manual admite expresamente la posibilidad de que la supervisión o interventoría sea adelantada por una persona natural o jurídica.
- Para el ejercicio de las funciones de supervisión se remite a los principios generales de la contratación estatal, al Estatuto General de Contratación y a los términos de cada contrato cuya ejecución vaya a ser vigilada, disposición que imprime gran versatilidad al manual, en la medida en que las actividades que correspondan al supervisor o interventor estarán determinadas, en su contenido específico, por el texto de cada contrato.

No se corre en este caso el riesgo de indefinición y de posible duplicidad en las funciones que se advirtió en otros manuales que remiten en todos los casos de manera exclusiva al texto de cada contrato sin haber especificado un catálogo aun cuando menos genérico de los deberes que estarán a cargo de la interventoría o supervisión, precisamente porque, como se pasa a analizar en el aparte siguiente, que trata de las funciones del supervisor, Fonvivienda sí cuenta con una descripción suficiente de las actividades que el interventor o supervisor deberá acometer siempre que se le haya encargado de la vigilancia de un contrato.

- El manual de Fonvivienda tiene la particularidad de aludir expresamente a la imparcialidad con la que debe actuar el supervisor o interventor, tanto en la interpretación del contrato (siendo la interpretación del contrato una actividad que, dicho sea de paso, no se menciona en los otros manuales como de aquellas que sean de

competencia del supervisor), como en la toma de decisiones que le corresponda avocar en desarrollo del mismo.

Esta disposición distingue al manual de entre los demás analizados por cuanto en la mayoría de los otros instructivos se concibe al interventor o supervisor como el encargado de velar fundamentalmente por la salvaguarda de los intereses de la entidad contratante, sin evocar en ninguna de las disposiciones analizadas a la *imparcialidad* como la actitud con la que se deban desempeñar las funciones de control que corresponden al supervisor.

#### Sobre las funciones del supervisor

- El manual en comento se refiere a las funciones del supervisor bajo la denominación genérica de *obligaciones* y hay varias que merecen una especial mención, en razón ya sea de su alcance o de la redacción misma de la disposición, que las reviste de un carácter particular que las distingue de los demás preceptos que rigen la actividad de control en otras entidades.

Tal es el caso, por ejemplo, del deber que tiene el interventor o supervisor (a quienes se ha aludido indistintamente por no haber diferencia entre un concepto y otro desde el punto de vista de Fonvivienda) de estudiar los documentos, los estudios y en general la información a partir de la cual se haya estructurado cada proyecto, con el propósito de que incluso antes de comenzar la ejecución del mismo, el supervisor ya haya tenido la ocasión de establecer su criterio sobre el proyecto, en aras de garantizar una mayor efectividad en su misión.

Esta es una aplicación novedosa del principio de planeación contractual, ya que en ningún otro instructivo de supervisión consultado se exige, a quien esté a cargo de la vigilancia de la adecuada ejecución del objeto contratado, que haya forjado previamente su criterio sobre cuál sea la mejor forma de desarrollarlo exitosamente.

- Nuevamente en aplicación del aludido principio de planeación contractual, se exige al interventor conocer previamente los procedimientos internos a nivel “administrativo, técnico, legal, financiero, social y ambiental” que apliquen para el Ministerio al que pertenece el Fonvivienda, con el fin de garantizar la eficacia y la oportunidad en la gestión de la interventoría o supervisión.
- El manual en comento hace especial mención de la importancia de que la supervisión verifique el cumplimiento por parte del contratista de las normas medioambientales (disposición que muy seguramente se explica a partir de la visión misional del Ministerio al que está adscrito el Fonvivienda), así como de las normas de seguridad industrial, preceptos que aunque no representan una profunda diferencia entre las disposiciones de este manual y de otros, sí son propias de este reglamento en particular.
- Este instructivo de supervisión e interventoría sobresale por incluir como obligación del titular de la vigilancia del contrato, que cumpla y que así mismo haga cumplir por parte del contratista todas las garantías que corresponden al sistema general de seguridad social y agrega, como también se ve con igual contundencia en el manual del Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores y en el de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, que deberán

efectuarse los pagos que correspondan a las contribuciones parafiscales.

- Es también de destacar que de acuerdo con lo dispuesto en el manual de supervisión de los contratos que celebra Fonvivienda corresponde al supervisor, en aquellos contratos en los que se pacta la entrega de un anticipo al contratista por parte de la entidad, abrir la cuenta bancaria para el manejo de tales recursos. También tiene la particularidad de indicar que dicha cuenta deberá ser manejada conjuntamente entre el contratista y el interventor o supervisor y, además, responsabiliza exclusivamente a este último del estado contable de la cuenta, como no sucede en ningún otro de los manuales analizados en este trabajo.
- En relación con el costo de las obras no previstas en cada contrato se indica que el supervisor tendrá la obligación de elaborar y presentar un cuadro comparativo de precios, así como un cuadro de reversión de precios y proyectar el acta de fijación de precios no previstos, disposición que no se encuentra en términos semejantes en otros manuales.
- Dentro de la misma naturaleza de actividades se tiene que el interventor deberá verificar que todas las actividades realizadas, obras, productos entregados, etcétera, estén previstos dentro de las obligaciones que corresponden al objeto de contrato, precisamente con el fin de controlar y de disminuir las posibilidades de reclamaciones posteriores por parte de los contratistas.
- Si bien es cierto usualmente corresponde al interventor la elaboración del acta de liquidación de los contratos, de acuerdo a lo que se ha podido establecer hasta este punto, también lo es que el instructivo de Fonvivienda se distingue de los demás al indicar exactamente qué

deberá contener dicha acta, tal como se aprecia en el numeral 40.1 del capítulo de obligaciones trascritas precedentemente.

### Sobre la responsabilidad del supervisor

- En el instructivo que se examina no se hace mención particular ni genérica de los eventos de responsabilidad derivada de una indebida gestión de la misión interventora, ni se desarrolla el problema de la naturaleza de la correspondiente sanción.

Sin embargo, la hipótesis que se sugiere en este caso, como en los demás que le han sido similares, es la de que es posible que Fonvivienda haya omitido la inclusión de un capítulo sobre responsabilidad porque, sencillamente, las normas sobre la contratación administrativa son muy claras en ese sentido y no es necesario hacer un desarrollo posterior de la responsabilidad del interventor en el manual de cada institución.

- Sólo en dos ocasiones específicas se alude en el manual a la responsabilidad del supervisor. La primera, como se anotó ya, al hacerlo responsable del estado financiero de la cuenta bancaria donde se haya depositado el anticipo, que si bien se refiere a la circunstancia de ser responsable de algo, no desarrolla la hipótesis de la indebida gestión de su misión como supervisor. La segunda se encuentra en la definición del objetivo general de la interventoría o supervisión, donde se dice que el titular de dicha función será “el responsable del contrato en su ejecución, desarrollo y liquidación”, sin enunciar consecuencia alguna en caso de no desarrollar satisfactoriamente las actividades de vigilancia y control a la gestión contractual.

## FONDO ROTATORIO DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

El Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores es una Unidad Administrativa Especial adscrita al Ministerio de Relaciones exteriores, dotada de personería jurídica y patrimonio propio, según se establece en el Decreto Ley 020 del 3 de enero de 1992.

El acto de reforma más reciente se encuentra en el Decreto 3355 del 7 de septiembre de 2009, en virtud del cual se modificó la estructura del Ministerio de Relaciones Exteriores y sólo en su artículo 28 se refirió al Fondo Rotatorio indicando lo siguiente:

*“El Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores, creado por el Decreto 020 de 1992, es una Unidad Administrativa Especial del Orden Nacional, dotado de personería jurídica y patrimonio propio, adscrito al Ministerio de Relaciones Exteriores.*

*La gestión del Fondo Rotatorio se cumplirá, en lo pertinente, a través de la estructura, procesos y la planta de personal del Ministerio de Relaciones Exteriores. El Ministro de Relaciones Exteriores adoptará las medidas conducentes para la organización administrativa del Fondo, con sujeción a lo dispuesto en el Decreto 020 de 1992”.*

El Fondo no cuenta con un manual de supervisión o interventoría de los contratos que celebra dicha entidad porque dentro de su manual de contratación se encuentra la “*Guía de Supervisión o Interventoría*”, que se pasa a analizar. El manual de contratación fue adoptado mediante la Resolución 1227 del 27 de marzo de 2011.<sup>87</sup>

---

<sup>87</sup> Manual de Contratación disponible en las dependencias de la entidad, según la respuesta de la Oficina Asesora Jurídica Externa el 4 de abril de 2011 mediante oficio No. GLC 19859. Página web de la entidad: [www.cancilleria.gov.co](http://www.cancilleria.gov.co) Última fecha de consulta: junio de 2011.

## DEFINICIONES

### SUPERVISIÓN O INTERVENTORÍA

“La supervisión o interventoría es el seguimiento, control y vigilancia integral realizada por una persona natural o jurídica, a los diferentes aspectos que intervienen en el desarrollo de un contrato o convenio, que se ejerce a partir del perfeccionamiento del mismo y hasta su liquidación definitiva, bajo la observancia de los principios que rigen la función administrativa, la contratación pública y demás disposiciones legales y reglamentarias. En lo concerniente a la interventoría, la misma está dada específicamente a los contratos de obra”.

### OBJETO DE LA SUPERVISIÓN

“La actividad de supervisión busca garantizar la armonía que debe existir entre contratante y contratista para lograr un resultado óptimo en la ejecución contractual.

Así mismo, la supervisión busca no solo garantizar la eficiente y oportuna inversión de los recursos asignados al contrato, sino que a su vez permite que exista un canal de comunicación adecuado entre el contratista y la Entidad, evitando que se presenten interrupciones injustificadas durante la ejecución del contrato”.

### EJERCICIO DE LA SUPERVISIÓN

“Los supervisores de los contratos, sean funcionarios y/o contratistas del Ministerio de Relaciones Exteriores y de su Fondo Rotatorio, designados por el competente contractual para el ejercicio de la obligación de seguimiento de un contrato o convenio determinado, cuando se trate de contratos de obra que hayan sido celebrados como resultado de un proceso de licitación o concurso público, de conformidad con lo señalado en el artículo 32 de la Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007 y Decreto 2474 de 2008, será ejercido por contratistas externos a la entidad.

El supervisor comenzará su actividad, una vez se encuentre perfeccionado, esto es, firmado por las partes del contrato, registrado el compromiso y se haya dado cumplimiento a los requisitos de ejecución establecidos en el contrato o convenio. (...)

En todo caso, el supervisor del contrato vigilará la ejecución y cumplimiento durante todo el tiempo que esté vigente, y su función sólo terminará una vez se haya suscrito el acta de liquidación que le ponga fin a las obligaciones pactadas por las partes”.

## OBLIGACIONES DEL SUPERVISOR

De las obligaciones incluidas en la guía de supervisión, se resaltan las siguientes:

“1. Cumplir y hacer cumplir todas y cada una de las cláusulas contractuales y en especial, las obligaciones contraídas. (...)

5. Cuando se trate de la supervisión de contratos de obra, las personas naturales o jurídicas o los funcionarios designados para este efecto deberán abrir y llevar conjuntamente con el contratista o la persona delegada por éste, una memoria diaria de la obra, en donde se harán constar las acciones realizadas diariamente en ella, así como las actas de los comités técnicos de obra o administrativos que periódicamente deban realizarse y las observaciones que se consideren pertinentes. (...)

10. El supervisor deberá resolver todas las consultas presentadas por el contratista y hacer las observaciones que estime conveniente. Si durante la ejecución del contrato se presentan dudas o diferencias que no puedan ser resueltas por el Supervisor, éste deberá remitirlas mediante oficio, dentro de los tres días hábiles siguientes a la concurrencia de las mismas, al competente contractual para su consulta y decisión, con copia al Grupo Interno de Trabajo de Licitaciones y Contratos. (...)

18. El supervisor deberá realizar el seguimiento a la ejecución de los recursos financieros de los convenios o contratos, con el fin de que los pagos o desembolsos se efectúen en los términos y por las sumas pactadas en las cláusulas contractuales y evitando pagos adicionales o mayores valores ejecutados sin soporte presupuestal.

19. Suministrar toda la información normativa y técnica disponible para la ejecución del contrato, así como también brindar el apoyo administrativo y logístico que se requiera.

20. Supervisar técnica, administrativa y legalmente la ejecución del contrato, lo que le permite acceder en cualquier momento a las instalaciones físicas en donde se desarrollen las actividades del contratista y a los documentos e información relacionada con la ejecución del contrato. (...)

25. Verificar y dejar constancia del cumplimiento de las obligaciones con el Sistema de Seguridad Social Integral y parafiscales, de conformidad con lo establecido en el artículo 50 de la Ley 789 de 2002 y en artículo 23 de la Ley 1150 de 2007. En caso contrario deberá dar aviso de esta circunstancia al Grupo de Licitaciones y Adquisiciones. (...)

32. Hacer seguimiento a la ejecución de los recursos entregados al contratista en calidad de anticipo, para lo cual deberá cumplir con las siguientes actividades: a) revisar el plan de inversión presentado por el contratista, b) verificar que todos los desembolsos estén ligados al plan de inversión previamente aprobado, c) avalar con su firma todos y cada uno de los desembolsos a efectuarse, d) en el evento que los recursos depositados en la cuenta bancaria produzcan rendimiento, verificar que los mismos sean girados al tesoro. (...).”.

## PROHIBICIONES A LA SUPERVISIÓN O INTERVENTORÍA

- “1. Autorizar la iniciación de las actividades propias del convenio o contrato sin el cumplimiento de los requisitos de perfeccionamiento y ejecución.
2. Autorizar cambios o modificaciones a lo pactado en el contrato, sin previa suscripción de la modificación al mismo.
3. Autorizar mayores o menores cantidades de bienes o servicios, son previa suscripción de la modificación al mismo.
4. Autorizar la ejecución de asuntos pendientes del contrato una vez expirada la duración del mismo.
5. Transar de manera directa las diferencias que se presente durante el término de ejecución del contrato o convenio”.

## RESPONSABILIDAD DEL SUPERVISOR O INTERVENTOR

“Los interventores externos responderán civil y penalmente tanto por el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de interventoría, como por los hechos u omisiones que les fueren imputables y que causen daño o perjuicio a las entidades, derivadas de la celebración y ejecución de los contratos, respecto de los cuales haya ejercido funciones de interventoría.

Los supervisores tienen las responsabilidades anteriormente señaladas y además responden disciplinariamente, de conformidad con la Ley 734 de 2002 en cuyo artículo 48, numeral 34, prevé como falta gravísima “No exigir, el interventor, la calidad de los bienes y servicios adquiridos por la entidad estatal, o en su defecto, los exigidos por las normas técnicas obligatorias, o certificar como recibidas a satisfacción, obra que no ha sido ejecutada a cabalidad”.

## PARTICULARIDADES SOBRE LAS DISPOSICIONES DE SUPERVISIÓN E INTERVENTORÍA DE LOS CONTRATOS CELEBRADOS POR EL FONDO ROTATORIO DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

### Sobre la supervisión y la persona del supervisor

- El manual no distingue conceptualmente entre interventoría y supervisión y en la definición de las actividades de vigilancia da la posibilidad de que se trate de una persona natural o jurídica.
- La única nota distintiva entre interventoría y supervisión en todas las disposiciones del manual se encuentra al final de la primera definición trascrita, donde se indica que los contratos de obra contarán específicamente con la vigilancia de un interventor, sin entrar a distinguir entre un concepto y otro.
- La supervisión o interventoría, de acuerdo con el objetivo de la misma, no se limitará a ser un mecanismo de control del desarrollo del contrato, sino que será, a la vez, un canal de comunicación entre la entidad y el contratista.
- Cuando se encargue de la supervisión a un funcionario o contratista del Ministerio de Relaciones Exteriores o de su Fondo Rotatorio, éste será designado por el jefe del área a que corresponda el objeto contratado. Se exceptúa la interventoría sobre los contratos que obra que, en cumplimiento de la ley e igual como se destaca en otros manuales, corresponderá a un proceso de selección de objetiva y su designación será el fruto de éste.
- Las actividades de supervisión o interventoría comenzarán cuando se haya perfeccionado el contrato y se haya acreditado el cumplimiento

de todos los requisitos de ejecución. Las funciones terminarán con la suscripción del acta final.

- El manual bajo examen delimita igualmente los límites de acción de la interventoría señalando las prohibiciones que se transcribieron arriba. Se destacan entre ellas que se ha proscrito la posibilidad de que el supervisor autorice el inicio del desarrollo de un contrato sin haberse dado cabal cumplimiento a los requisitos de perfeccionamiento del mismo. Tampoco podrá autorizar mayores ni menores cantidades de bienes o servicios a los contratados y no le estará permitido dirimir por su propia cuenta cualquier conflicto que surja durante la ejecución.

#### Sobre las funciones del supervisor

- Este manual tiene la particularidad de deferir al Grupo Interno de Trabajo de Licitaciones y Contratos del Fondo Rotatorio las dudas o los conflictos que definitivamente no le sea posible absolver al supervisor o interventor. La disposición llama la atención porque en la mayoría de los instructivos analizados no se desarrolla la hipótesis de que una controversia o un requerimiento de información por parte del contratista no pueda ser solucionado por el supervisor o interventor, y en cambio el manual en comentario señala al Grupo Interno de Licitaciones como el conducto regular para dirimir tales situaciones en caso de presentarse.

- Las disposiciones del manual bajo examen presentan al supervisor o interventor no sólo como una instancia de verificación y de control de desarrollo del contrato, sino también como un medio de apoyo administrativo, técnico, logístico y jurídico, en beneficio no sólo del Fondo Rotatorio como entidad contratante, sino también del contratista, facilitándole un desempeño más idóneo.

- Llama la atención que en este manual, así como en el de Fonvivienda y en el de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, se menciona expresamente la obligación que tiene el supervisor o interventor de asegurarse de que el contratista satisfaga el pago de las expensas que le correspondan, derivadas de las normas que rigen el sistema general de seguridad social, incluyendo en ellas las contribuciones de carácter parafiscal.
- Desde el punto de vista financiero le asiste también una obligación muy importante al interventor o supervisor, relacionada con el manejo de los dineros que sean entregados a título de anticipo del contrato. Si bien en este instructivo no se hace una mención igual de contundente que en el manual de Fonvivienda a la responsabilidad que le asiste al ente de vigilancia por el estado contable de la cuenta bancaria donde se haya depositado el anticipo, también lo es que al señalarle al supervisor la obligación de avalar con su firma cualquier movimiento patrimonial y de verificar que los desembolsos se avengan al plan de inversiones del contrato, terminan siendo, uno y otro, similares en sus disposiciones de mayor impacto dentro de la dinámica contractual.

#### Sobre la responsabilidad del supervisor

- La guía de supervisión del manual de contratación del Fondo Rotatorio de la Cancillería se refiere concretamente a la responsabilidad del interventor o supervisor indicando que les corresponderá responder no sólo por las obligaciones propias del contrato de interventoría sino, además, por cualquier hecho u omisión que infiriera un daño al Fondo con ocasión de la celebración o ejecución de los contratos supervisados en cada caso.

- Seguidamente se alude a las disposiciones legales que desarrollan la responsabilidad desde el punto de vista disciplinario, señalando qué habrá de entenderse como falta gravísima. A pesar de no aludir a ninguna otra disposición en concreto, así como se ha señalado para el caso de otros manuales analizados con ocasión de esta investigación, la consecuencia de la ausencia de remisión normativa no es desde ningún punto de vista lesiva para los intereses de la entidad contratante ni fomenta la irresponsabilidad o impunidad de las conductas inadecuadas de los interventores o supervisores, por cuanto, de todas maneras, las disposiciones administrativas, penales, civiles y patrimoniales siempre resultarán aplicables a quien se haya confiado la vigilancia de cada contrato estatal.

## JUNTA CENTRAL DE CONTADORES

La Junta Central de Contadores es una Unidad Administrativa Especial con personería jurídica; fue creada por medio del Decreto Legislativo No. 2373 del 18 de septiembre de 1956 como una unidad administrativa dependiente del Ministerio de Educación Nacional. Dicha naturaleza fue ratificada en el artículo 15 de la Ley 43 de 1990. Posteriormente, la Ley 1151 de 2007 ordenó la incorporación de la Junta Central de Contadores al Plan Nacional de Desarrollo, disponiendo que en adelante esté adscrita al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

La Junta Central de Contadores cuenta con un manual específico de interventoría de sus contratos,<sup>88</sup> el cual se pasa a analizar, distinto del manual de contratación. No cuenta con un manual de supervisión.

### DEFINICIONES

#### INTERVENTORÍA

“Es el conjunto de actividades de seguimiento que en representación de la UAE Junta Central de Contadores realiza el interventor y/o supervisor para verificar la ejecución de los contratos y asegurar el cumplimiento del objeto contractual, la satisfacción de los fines estatales y la continua y eficiente prestación del servicio público a cargo de la misma entidad”.

#### QUIÉN DESARROLLA LA INTERVENTORÍA

---

<sup>88</sup> Manual disponible en medio físico en las dependencias de la entidad, según la respuesta dada por la Oficina de Asesoría Jurídica de la Junta el 9 de marzo de 2010 mediante el Oficio No.0837. Página web de la entidad: [www.jccconta.gov.co](http://www.jccconta.gov.co) Última fecha de consulta: junio de 2011.

“La actividad de interventoría estará a cargo de servidores públicos, a quienes se les asignará mediante oficio la responsabilidad de los diferentes contratos, según su especialidad (...).”

## FINALIDAD DE LA INTERVENTORÍA

“El contrato tiene como finalidad que una persona natural o jurídica, diferente al contratante y al contratista, verifique el estricto cumplimiento del objeto contractual en los términos pactados, de conformidad con lo establecido en los pliegos de condiciones o términos de referencia, en la propuesta presentada por el mismo oferente del servicio o bien”.

## OBLIGATORIEDAD DE DESIGNAR UN INTERVENTOR

“Si bien es cierto es de interés general el cumplimiento de los contratos estatales y cualquier persona natural o jurídica se encuentra facultada para verificar su necesidad, oportunidad, conveniencia, impacto, beneficio, adecuación a los principios de la contratación estatal y de la administración pública, existe una especial obligación de verificar su cumplimiento por parte de la entidad contratante, toda vez que ésta es la que está ejecutando los recursos públicos que posteriormente serán objeto de control fiscal, disciplinario, penal, civil y político. (...).”

## CLASES DE INTERVENTORÍA

- Interventoría técnica (...).
- Interventoría administrativa (...).
- Interventoría contable (...).”

## ATRIBUCIONES Y OBLIGACIONES DEL INTERVENTOR

Se destacan entre ellas, las siguientes:

“(...) - Asegurar que la entrega de bienes o la prestación de servicios contratados por la UAE – Junta Central de Contadores se realice de conformidad con lo estipulado en el contrato respectivo.

(...) – Solicitar al contratista las pruebas de calidad que estime convenientes para establecer y evaluar el correcto funcionamiento de bienes adquiridos.

- Verificar que los recursos asignados se ejecuten de acuerdo con lo pactado en el objeto y obligaciones del contrato.

- Emitir concepto sobre la viabilidad de prórrogas, modificaciones o adiciones (...).

- Sustentar las razones de incumplimiento parcial o total en que incurra un contratista y poner en conocimiento oportunamente, por escrito, al ordenador del gasto para adoptar las medidas pertinentes.

(...) - Responder conforme a la ley por los hechos u omisiones que le sean imputables y que causen daño o perjuicio a la UAE Junta Central de Contadores, en el desarrollo y ejecución de cada uno de los contratos, sobre los cuales ejerza interventoría y/o supervisión técnica, financiera y administrativa.

(...) – Participar en la firma de las actas de liquidación por mutuo acuerdo o unilateral que deban suscribirse como consecuencia de terminación de los contratos (...).”

## RESPONSABILIDAD DEL INTERVENTOR O SUPERVISOR

“Sin perjuicio de las sanciones penales a que hubiere lugar, los servidores públicos, interventores, supervisores y contratistas responderán civil y fiscalmente por los perjuicios causados a la UAE (...) cuando se celebren, ejecuten, terminen o liquiden contratos sin el cumplimiento de los requisitos y formalidades consignadas en el reglamento de contratación.

Esta responsabilidad también cobija a las personas que hubieren cesado en el ejercicio de los cargos, siempre que se deduzca de hecho u omisiones en el desempeño de los mismos.

La responsabilidad señalada se deducirá exclusivamente de la culpa grave o dolo conforme con las disposiciones del Código Civil y a la Ley 734 de 2002 Código Disciplinario Único”.

## PARTICULARIDADES SOBRE LAS DISPOSICIONES DE SUPERVISIÓN DE LOS CONTRATOS CELEBRADOS POR LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL JUNTA CENTRAL DE CONTADORES

### Sobre la supervisión y la persona del interventor

- El manual bajo examen es denominado “Manual de Interventoría” y en sus subtítulos sólo alude exclusivamente a la misma actividad. Sin embargo, en el desarrollo de algunos de los conceptos y disposiciones

del mismo se menciona a la “supervisión” como actividad equivalente a la interventoría en sus efectos de vigilancia y control.

- Es posible que la ausencia de distinción entre los conceptos de *supervisión* e *interventoría* entrañe algunas faltas de correspondencia entre las definiciones del manual, puesto que en la parte inicial se indica que la interventoría estará “a cargo de servidores públicos a quienes se les asignará mediante oficio la responsabilidad de los diferentes contratos según su especialidad (...)”, y más adelante se indica que el contrato de interventoría tiene como finalidad “que una persona natural o *jurídica*, diferente al contratante y al contratista, verifique el estricto cumplimiento del objeto contractual”,<sup>89</sup> disposición que lleva a concluir que la interventoría no siempre estará a cargo de un funcionario de la entidad, sino que es un servicio que se puede contratar con un asesor externo.

- A diferencia de como están redactados otros manuales analizados, el de la Junta Central de Contadores no incluye un listado de actividades que le estén expresamente prohibidas al interventor o supervisor.

- El manual de esta Unidad se destaca por dedicar un aparte del mismo a la justificación de la necesidad de que los contratos de la entidad estén siempre acompañados de la vigilancia de un supervisor o interventor, indicando que si bien es cierto cualquier ciudadano tiene la facultad legal de inquirir por el desarrollo de los contratos estatales, también lo es que las entidades públicas tienen, en cambio, la obligación de hacerlo, en la medida en que su ejecución involucra recursos públicos y, con ellos, la posibilidad de cumplir con los fines del Estado.

### Sobre las funciones del interventor

---

<sup>89</sup> Énfasis fuera del texto original.

- En primer término, el manual distingue entre las clases de interventoría existentes en el criterio de la entidad, de acuerdo con la naturaleza de las funciones a desempeñar, indicando que pueden ser de carácter técnico, administrativo o contable.
- El interventor, como agente consultor de la entidad, deberá conceptuar siempre que se requiera tomar decisiones tales como prorrogar, adicionar, suspender, modificar, etcétera, la ejecución del contrato. También corresponde a la interventoría la vigilancia y el control de los recursos patrimoniales que se hayan destinado para lograr la viabilidad del contrato.
- Una disposición entre las que hacen parte de las obligaciones y facultades del interventor es especialmente llamativa, puesto que en condiciones normales (como se aprecia en los demás manuales estudiados), el interventor debe presentar a la entidad un reporte periódico de la manera como ha cumplido sus funciones y en algunos casos el contratista deberá hacer lo propio. En el manual de la Junta Central de Contadores se indica, además de lo anterior, y es lo que estimamos excepcional, que en caso de incumplimiento por parte del contratista, el interventor deberá presentar un informe que *justifique* las razones que impidieron el cumplimiento de las obligaciones de aquél. La existencia de una obligación en tal sentido para el interventor es perfectamente explicable, si se tiene en cuenta que la función primordial de éste es garantizar la idoneidad en la ejecución del objeto por parte del contratista; no obstante, resulta muy particular por cuanto en ninguno de los manuales analizados se consagró una disposición de ese tenor.

### Sobre la responsabilidad del interventor

- El capítulo de la responsabilidad del interventor del manual de la Junta Central de Contadores es uno de los de mayor alcance dentro de los demás analizados, al indicar, desde el principio, que la aplicación de las sanciones de índole penal de que pudiera ser objeto el interventor no lo eximirán en ningún caso de su responsabilidad civil con la entidad, en caso de haberle causado algún detrimento por una acción o una omisión a él imputable, particularmente por haberse celebrado, ejecutado, terminado o liquidado un contrato sin el cumplimiento de los requisitos legales y de los demás establecidos en el reglamento de contratación de la unidad administrativa especial. Lo anterior será así, incluso en el evento de que las personas involucradas ya se hubieran desvinculado de la entidad, haciendo la salvedad de que sólo se verá comprometida la responsabilidad de quien actúe con culpa grave o dolo, para cuya identificación remite al Código Civil y al Código Disciplinario Único.

## MUSEO NACIONAL DE COLOMBIA

El Museo Nacional de Colombia es una Unidad Administrativa Especial adscrita al Ministerio de Cultura, según se dispuso en el artículo 1 del Decreto 1970 del 7 de agosto de 1997, “por el cual se establece la estructura orgánica del Ministerio de Cultura y se distribuyen sus funciones entre sus dependencias”. De acuerdo con lo preceptuado en el artículo 25 del citado Decreto, la Unidad no cuenta con personería jurídica, pero es autónoma en el manejo y la administración de sus bienes y recursos, con el fin de atender de manera satisfactoria sus programas. En el mismo artículo se indica que la entidad funcionará con la planta de personal del Ministerio de Cultura.

Se alude igualmente a su naturaleza de Unidad Administrativa Especial en el artículo 5.2. del Decreto 1126 del 29 de junio de 1999, “Por el cual se reestructura el Ministerio de Cultura” y en el artículo 4 del Decreto 1746 del 25 de junio de 2003, “Por el cual se determinan los objetivos y estructura orgánica del Ministerio de Cultura y se dictan otras disposiciones”. Las funciones de esta Unidad se encuentran en el artículo 19 del Decreto 1746 de 2003.

La supervisión e interventoría de los contratos celebrados por el Museo Nacional se rige por el Manual de Supervisión e Interventoría del Ministerio de Cultura,<sup>90</sup> cuyo análisis en este trabajo se encuentra en la parte correspondiente a la Biblioteca Nacional de Colombia.

---

<sup>90</sup> Manual de supervisión e interventoría disponible en las dependencias de la entidad, según se indicó por parte de la Oficina Asesora Jurídica mediante la respuesta enviada por correo electrónico y recibida el 12 de abril de 2011. Página web de la entidad: [www.museonacional.gov.co](http://www.museonacional.gov.co) Última fecha de consulta: junio de 2011.

## **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DEL SISTEMA DE PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA**

La Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, es una entidad del sector central de la rama ejecutiva del poder público, creada como una dependencia del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, dotada de autonomía administrativa y financiera. Sus funciones, así como su organización interna y la conformación de sus recursos están determinados en el artículo 19 del Capítulo III del Decreto Ley 216 del 3 de febrero de 2003.

El manual de contratación de la UAE del Sistema de Parques Nacionales de Colombia<sup>91</sup> se complementa con el documento sobre “administración, seguimiento y control de recursos en la contratación” del 18 de noviembre de 2008.

### **SUPERVISOR**

La primera de las breves alusiones del manual a la supervisión del contrato la encontramos en el Capítulo I, de las definiciones, así:

“Funcionario o contratista de la Unidad, éste último en desarrollo de su objeto contractual, que tiene la responsabilidad de vigilar, supervisar y controlar las actividades y obligaciones emanadas de un convenio, de manera que éste cumpla su objeto dentro del plazo previsto, las especificaciones convenidas y el presupuesto asignado”.

---

<sup>91</sup> Manual consultado en medio físico, remitido por la Subdirección Administrativa y Financiera de la entidad mediante oficio No.6625 del 5 de agosto de 2009. Página web de la entidad: [www.parquesnacionales.gov.co](http://www.parquesnacionales.gov.co) Última fecha de consulta: junio de 2011.

## DESIGNACIÓN DEL SUPERVISOR

El literal E del manual de contratación de la UAE de los Parques Nacionales Naturales señala<sup>92</sup> que es lo habitual que el texto mismo del convenio indique quién va a estar encargado de las actividades de supervisión. Sin embargo, para los casos en que no se haya hecho la designación en el contrato, el Director General o el Director Territorial procederá a establecer quién asumirá esa función y ordenará notificar de la decisión al futuro interventor.

## FUNCIONES DEL SUPERVISOR

El manual de contratación de la UAE de los Parques Nacionales Naturales no aglomera en un acápite el catálogo de funciones del supervisor, sino que éstas se encuentran distribuidas tanto en el texto mismo del manual, como en el documento sobre “administración, seguimiento y control de recursos en la contratación” de 2008.

Así, se procede a exponer las funciones fijadas para supervisor, luego de su notificación, en el orden en que el desarrollo normal de los contratos de esa Unidad Administrativa Especial requiere de su intervención.

1ª intervención del supervisor: Acta de inicio

“Documento suscrito por las partes y/o sus delegados y/o el supervisor, en el cual se deja constancia del cumplimiento de todos los requisitos establecidos en el convenio que permiten la iniciación formal de actividades, registrando la fecha a partir de la cual se inicia la duración del mismo. Dicho documento es de carácter obligatorio cuando en el convenio se acuerde que el mismo determinará el inicio del plazo de duración del convenio”.

2ª intervención (excepcional) del supervisor: Acta de suspensión

---

<sup>92</sup> Manual de Suscripción de Convenios UAE Parques Nacionales Naturales, p.10.

“Documento suscrito entre las partes y/o sus delegados y/o el Supervisor en donde consta la suspensión del convenio. En ella debe incluirse la fecha en que inicia la suspensión, las causas que la generan, la fecha probable de reinicio (si es posible estimarla) y demás aspectos que se estimen pertinentes”.

3ª intervención (excepcional) del supervisor: Acta de reinicio

“Documento suscrito entre las partes y/o sus delegados y/o el Supervisor por el cual se reanuda la ejecución del objeto del convenio después de una suspensión”.

4ª intervención (excepcional) del supervisor: Modificaciones

“Para aprobar cualquier modificación, adición, otrosí, prórroga o suspensión que se presente en el desarrollo del convenio, es necesario se alleguen los siguientes documentos:

(...) 2. Aval del supervisor del convenio para la elaboración de la correspondiente modificación, adición, otrosí, prórroga o suspensión”.

5ª intervención del supervisor: emitir la constancia de recibo a satisfacción del contrato

“Recibir [la entidad] la constancia de cumplimiento o recibo a satisfacción expedido por el supervisor del contrato, con los soportes que debe anexar el contratista, según lo estipulado en el contrato, el tipo de contrato y el plazo de ejecución del mismo”.

6ª intervención del supervisor: firmar el acta de liquidación del contrato

“Recibir Acta de Liquidación firmada por el supervisor y el contratista”

## PARTICULARIDADES DEL MANUAL DE SUSCRIPCIÓN DE CONVENIOS DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DEL SISTEMA DE PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA

### Sobre la supervisión y la persona del supervisor

- Aunque no hay una definición por separado de la supervisión y del supervisor, sino solamente de este último, esta ilustración es suficiente, en la medida en que de su texto se extraen las siguientes conclusiones:

Que la supervisión puede ser desarrollada por un funcionario de la misma UAE, así como por un contratista externo.

Que las funciones del supervisor están determinadas por el objeto del contrato que se le encargue y no que tiene unas funciones genéricas que le dejan a éste un margen de acción inquietantemente amplio, por la misma indefinición de sus funciones.

Que las obligaciones del supervisor están orientadas a vigilar fundamentalmente el cumplimiento del objeto dentro del plazo y el presupuesto convenido, con las especificaciones que se hayan acordado.

- No obstante lo anterior, se advierte que no se fijan unos requerimientos específicos que deba cumplir quien vaya a realizar la interventoría.

#### Sobre las funciones del supervisor

- No existe un catálogo de funciones del supervisor, ni en el manual, ni en el documento complementario. Las actuaciones, tal como se han enlistado anteriormente, están discriminadas por intervenciones con la descripción muy estrecha de lo que se espera de la supervisión.

- Esta indefinición puede redundar en posteriores duplicidades de funciones entre los empleados de la Unidad Administrativa Especial y el encargado de la supervisión, haciendo ineficiente una gestión que se podría regular con más detenimiento, sin pretender reglar cada actividad del agente, porque esto, por el contrario, sería

contraproducente en la medida en que reduciría significativamente sus posibilidades de acción.

#### Sobre la responsabilidad del supervisor

- No se hace mención particular ni genérica de los eventos de responsabilidad derivada de una indebida gestión de la misión interventora, ni se desarrolla el problema de la naturaleza de la correspondiente sanción.

Sin embargo, la hipótesis que se sugiere en este caso, así como en el de la Institución Universitaria Escuela Nacional del Deporte, es la de que es posible que la entidad haya omitido plasmar un capítulo sobre responsabilidad porque, sencillamente, las normas sobre la contratación administrativa son muy claras en ese sentido y no es menester hacer un desarrollo posterior de la responsabilidad del interventor en el manual de cada institución.

## UNIDAD DE INFORMACIÓN Y ANÁLISIS FINANCIERO - UIAF

La Unidad de Información y Análisis Financiero – UIAF fue creada mediante la Ley 526 de 1999 como una Unidad Administrativa Especial adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, como una entidad de carácter técnico cuyas funciones estarán orientadas a la detección de posibles prácticas asociadas con el lavado de activos y financiación del terrorismo.

La contratación de la UIAF se rige internamente por su manual de contratación, dentro del cual se encuentran las disposiciones relacionadas con la supervisión de los mismos, razón por la cual la entidad no cuenta con un manual específico de supervisión. Dicho lo anterior, se pasa a analizar el “Manual de Responsabilidades y Procedimientos para la Contratación y Adquisición de Bienes y Servicios”<sup>93</sup> de la entidad, en su parte pertinente.

### DEFINICIONES

### OBJETIVO DE LA SUPERVISIÓN

“Será responsabilidad del supervisor o del interventor el acompañamiento integral en la ejecución del contrato o convenio que le ha sido designado o contratado, quien cumplirá con la supervisión desde el momento mismo en que le es comunicada dicha delegación y hasta su liquidación”.

---

<sup>93</sup> Manual disponible en medio físico en las dependencias de la entidad, de acuerdo con la respuesta de la Subdirección Administrativa y Financiera del 28 de septiembre de 2010. Código del documento que contiene el manual: 400-PR-17. Página web de la entidad: [www.uiaf.gov.co](http://www.uiaf.gov.co) Última fecha de consulta: junio de 2011.

## QUIÉN PUEDE SER SUPERVISOR

“Podrán ser supervisores los servidores públicos que ocupen cargos del nivel profesional o de superior jerarquía de la planta de personal de la UIAF, cuyas funciones tengan relación directa con la ejecución del objeto del contrato o convenio, quienes deberán ser designados en el contrato o convenio por cargo y no por nombre. Podrá designarse la interventoría en contratistas cuando por necesidad institucional así se requiera (especialidad del proyecto, magnitud del proyecto, etc.) o cuando la ley así lo exija (inciso 2º del numeral 1º del art.32 de la Ley 80/93)”.

## COMPETENCIAS DEL SUPERVISOR

“El supervisor es el competente para: (i) certificar los contratos en ejecución a su cargo, (ii) requerir al contratista en caso de inejecución, ejecución indebida, deficiente y/o lenta, (iii) comunicar en forma oportuna a la Oficina Asesora Jurídica tal hecho, para que se apliquen las sanciones a que haya lugar y (iv) cumplir con las demás funciones que amerite su gestión para alcanzar la ejecución idónea del contrato”.

## CARÁCTER INDELEGABLE DE LA SUPERVISIÓN

“La supervisión NO [sic] se puede delegar, quien fuese designado como tal podrá apoyarse en los profesionales y técnicos de la dependencia a su cargo, pero continuará al frente de la responsabilidad asignada, toda vez que por disposición expresa de la ley, no se puede delegar lo delegado”.

## PARTICULARIDADES DE LAS DISPOSICIONES SOBRE SUPERVISIÓN DEL MANUAL DE CONTRATACIÓN DE LA UNIDAD DE INFORMACIÓN Y ANÁLISIS FINANCIERO – UIAF

### Sobre la supervisión y la persona del supervisor

- El manual no se ocupa de definir la supervisión ni la distingue de la interventoría; sin embargo, sí emplea ambos términos (*supervisión* e *interventoría*) al referirse a quiénes podrán desempeñar una y otra función.
- Por regla general, el supervisor de cada contrato será escogido de entre los funcionarios de la UIAF bajo el criterio del nivel de conocimiento que posea en relación con el objeto a desarrollar por parte del contratista.
- Se destaca como una medida de transparencia e imparcialidad que la designación del supervisor se hará indicando el nombre del cargo que en virtud de los conocimientos que sean propios de su función deberá vigilar el avance de cada contrato, y no se indicará el nombre del funcionario, como señal de objetividad en la escogencia de la instancia inmediata de control al contratista.
- La interventoría se menciona en una única oportunidad dentro de las disposiciones de supervisión contractual, para indicar que sólo de manera excepcional y en la medida en que la ley y el objetivo del proyecto así lo exijan, se contratará un agente externo (contratista) para que asuma la vigilancia del contrato.
- El manual de la UIAF es el único de todos los analizados que prohíbe expresamente la delegación de la designación como supervisor de un contrato invocando el principio de que *no se puede delegar lo delegado*. No obstante la limitación, reconoce como legítimo el apoyo profesional y técnico que se obtenga de los demás miembros de una dependencia con el fin de adelantar la supervisión de la mejor manera posible, aclarando siempre que la responsabilidad de la vigilancia contractual no podrá ser delegada en otro funcionario.

### Sobre las funciones del supervisor

- El manual en comento es uno de los más breves en lo que a la descripción de las funciones del supervisor se refiere, en tanto las mismas se deducen (por cuanto no están especificadas) de la lectura del objetivo de la supervisión, y la otra alusión que se hace en un sentido equivalente dentro del manual se encuentra en el aparte en el que se indican cuáles son las facultades que se defieren al supervisor.
- De acuerdo con lo que se establece en relación con el objetivo de la supervisión, el cometido primordial de ésta es el acompañamiento *integral* de la ejecución del contrato, agregando que las obligaciones del supervisor comenzarán desde el momento en que se le entere de la designación y terminarán luego de la liquidación del contrato.
- Aunque no se trata de un catálogo de funciones, consideramos pertinente referirnos en esta parte a las “competencias” del supervisor, ya que las actividades que en este manual se han presentado como facultades, en la mayoría de los demás analizados se incluyen como obligaciones.

El supervisor podrá emitir las certificaciones que correspondan a los contratos en ejecución que estén a su cargo; podrá requerir al contratista en caso de advertir una indebida ejecución del objeto; podrá enterar de tal circunstancia a la entidad (es importante resaltar que en todos los demás manuales estudiados, la comunicación a la entidad del incumplimiento por parte del contratista es indiscutiblemente una de las obligaciones esenciales del supervisor; no una facultad) y podrá

ejecutar las demás actividades que demande el cumplimiento idóneo de sus actividades.

#### Sobre la responsabilidad del supervisor

- En el manual de la UIAF nada se indica en relación con la responsabilidad del supervisor de sus contratos pero, tal como se ha advertido en los demás instructivos analizados que tampoco aluden expresamente a la responsabilidad, una disposición en ese sentido no es indispensable, en la medida en que la ley prevé y regula suficientemente las hipótesis relacionadas con el incumplimiento.

## **UNIDAD DE PLANEACIÓN MINERO ENERGÉTICA - UPME**

La Unidad de Planeación Minero Energética – UPME es una unidad administrativa especial del orden nacional y de carácter técnico, creada en el artículo 12 del Decreto 2119 del 29 de diciembre de 1992, en virtud del cual pasó de ser la “Comisión Nacional de Energía” a la unidad administrativa especial que se conoce actualmente. La UPME cuenta con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía presupuestal y está adscrita al Ministerio de Minas y Energía, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley 143 del 11 de julio de 1994. La estructura de la Unidad fue modificada mediante el Decreto 255 del 28 de enero de 2004.

El manual de supervisión de los contratos que celebra la Unidad de Planeación Minero Energética<sup>94</sup> fue adoptado mediante la Resolución No.633 del 3 de noviembre de 2004, que se pasa a analizar.

### **DEFINICIONES**

#### **SUPERVISOR**

“Son supervisores aquellos empleados o funcionarios a quienes se les haya designado como tales, para ejercer control y seguimiento de los contratos celebrados en la UPME”.

#### **QUIÉN EJERCE LA SUPERVISIÓN**

“La supervisión de los contratos será ejercida por el subdirector o jefe del área objeto de la contratación, quien podrá delegar dicha función en un empleado asignado a la misma área”.

---

<sup>94</sup> Manual disponible en las dependencias de la entidad, según la respuesta dada por la Secretaría General de la UPME el 4 de abril de 2011 mediante Oficio No.20111100025911. Página web de la entidad: [www.upme.gov.co](http://www.upme.gov.co) Última fecha de consulta: junio de 2011.

## FUNCIONES ADMINISTRATIVAS

Son, entre otras, funciones administrativas, las siguientes:

- “Velar por el cumplimiento de las obligaciones del contratista, de conformidad con lo estipulado en el contrato y las especificaciones técnicas requeridas. (...).
- Exigir el cumplimiento de los términos y plazos estipulados en el contrato. (...).
- Informar al subdirector del área respectiva del incumplimiento de los plazos otorgados.
- Requerir al contratista sobre el cumplimiento y obligaciones en los términos estipulados en el contrato. (...).
- Verificar el pago de EPS y pensión para contratos de prestación de servicios personales. (...).
- Expedir en forma oportuna los informes, certificaciones y autorizaciones para que se hagan efectivos los pagos, de acuerdo con los compromisos contractuales”.

## FUNCIONES DE CARÁCTER FINANCIERO

- “Coordinar con la Secretaría General, área de presupuesto el soporte presupuestal necesario para cubrir compromisos que se deriven de contratos adicionales o modificatorios y en general cuando sea necesario restablecer el equilibrio económico del contrato.
- Controlar que los recursos asignados se ejecuten de acuerdo con lo pactado (...).
- Velar por la entrega oportuna del anticipo o pago anticipado, si a ello hubiere lugar.
- Velar por la correcta ejecución del anticipo, para lo cual implementará controles como la exigencia de una cuenta especial, soportes como facturas, estados financieros, etc.

- Verificar la viabilidad de revisión de precios determinando en tales casos las causales y justificaciones que dan lugar a ello”.

## FUNCIONES TÉCNICAS

Se destacan en esta categoría de funciones:

- “Velar porque el contratista cumpla con las especificaciones técnicas y de calidad del objeto contractual y presentar las observaciones del caso. (...).
- Estudiar y conceptuar sobre la viabilidad de aceptar la modificación de las especificaciones técnicas del objeto contractual, siempre y cuando dicha modificación sea conveniente para la entidad y que no altere el valor del contrato. (...).
- Verificar que las solicitudes del contratista estén debidamente sustentadas. De no ser así rechazará las peticiones. (...).”.

## OBLIGACIONES DEL SUPERVISOR

Se encuentran entre las obligaciones:

- “(...) c) Verificar que el contratista utilice en el desarrollo del proyecto el personal propuesto. (...).
- g) Velar por la legalización oportuna de aquellas circunstancias contractuales que lo requieran, tales como modificaciones, adiciones en plazo o valor, etc. (...).
- j) Resolver las peticiones que le sean presentadas por el contratista en los términos consagrados en la ley. (...).”.

## PROHIBICIONES AL SUPERVISOR

“Queda prohibido al supervisor del contrato celebrado por la UPME, realizar las siguientes funciones o, tomarse las siguientes atribuciones:

- Autorizar modificaciones de especificaciones.
- Autorizar modificaciones de condiciones contractuales.

- Autorizar prórrogas o mayores plazos.
- Autorizar adiciones.
- Autorizar suspensiones.
- Autorizar mayores cantidades del objeto contractual”.

## RESPONSABILIDAD DEL SUPERVISOR

“La responsabilidad del supervisor del contrato que celebre la UPME, será la misma establecida para el servidor público en la contratación estatal, la cual se encuentra consagrada en las normas constitucionales y legales que a título enunciativo se indican, así:

- Ley 80 de 1993 (...)
- Código Penal (...)
- Ley 734 de 2001 (...).”.

## PARTICULARIDADES SOBRE LAS DISPOSICIONES DE SUPERVISIÓN DE LOS CONTRATOS CELEBRADOS POR LA UNIDAD DE PLANEACIÓN MINERO ENERGÉTICA - UPME

### Sobre la supervisión y la persona del supervisor

- El manual sólo se refiere a la persona del supervisor y a la supervisión, sin mencionar en ningún caso al interventor o la interventoría.
- De acuerdo con las definiciones de la parte inicial, la supervisión sólo podrá ser ejercida por personas naturales que, además, deberán ser funcionarios de la UPME.
- Primigeniamente corresponde al subdirector o coordinador de área la supervisión de los contratos correspondientes, pero en aras de viabilizar la aplicación práctica del manual, se aclara seguidamente que tanto los subdirectores como los coordinadores de área podrán delegar las tareas propias de la supervisión en uno de sus funcionarios.

- El manual de esta Unidad incluye así mismo un breve listado sobre aquellas actividades que le están expresamente prohibidas al supervisor, denotando el interés de la entidad en conservar la integralidad y la originalidad del contrato mediante la supresión de cualquier posibilidad de que el mismo pueda ser modificado sin el consentimiento expreso de la Unidad, sino con la mera aquiescencia del supervisor. En todos los casos que puedan comportar una modificación al objeto o a las condiciones del contrato, será indispensable la concurrencia de la entidad, no siendo suficiente el visto bueno del supervisor.

#### Sobre las funciones del supervisor

- Las funciones del manual de la UPME están agrupadas de acuerdo a su naturaleza en *administrativas, financieras y técnicas*. Aquellas de carácter especial se exponen bajo la denominación de *obligaciones del supervisor*.
- Las funciones de carácter administrativo no ameritan una especial mención, teniendo en cuenta que coinciden con las obligaciones genéricas de la supervisión, tales como la verificación de la ejecución del contrato en el tiempo establecido, presentar a la entidad informes periódicos de gestión, etcétera.
- Aunque en el capítulo de las funciones financieras no se responsabiliza al supervisor del estado financiero de la cuenta donde se haya depositado el anticipo, ni es indispensable su autorización para cualquier movimiento financiero que fuera necesario, sí se le encarga la verificación de la correcta utilización del anticipo mediante sistemas

tales como la exigencia de facturas, lo cual permitirá un control de gastos más eficiente.

- Las funciones técnicas evidencian la misión central de apoyo que deberá cumplir el supervisor, quien estará llamado a contestar las inquietudes del contratista y, trabajando en equipo con la entidad, deberá analizar cualquier propuesta de modificación al contrato con el fin de asegurar que no se incrementará su costo para la entidad y que en ningún caso resultará perjudicada en relación con el objeto originalmente contratado.

- Finalmente, en relación con las denominadas obligaciones del supervisor, llama la atención aquella en virtud de la cual deberá asegurarse siempre de que el contratista esté empleando en realidad todo el talento humano (determinado en cantidad de personas desarrollando un objeto contractual determinado), así como deberá propender por la legalización oportuna de todos los documentos y circunstancias que soportan cada etapa de la relación contractual.

#### Sobre la responsabilidad del supervisor

- Para la determinación de la responsabilidad del supervisor, el manual en comento remite directamente a las disposiciones legales sobre la materia, haciendo una enunciación (que, como tal, no es exhaustiva, como se aclara en el mismo texto del instructivo bajo examen) de las disposiciones legales que resultan pertinentes en el ámbito de la responsabilidad fiscal, penal, civil y disciplinaria.

## CONCLUSIONES

Al cabo de la revisión de los distintos manuales e instructivos de supervisión e interventoría de las entidades sobre las que versa esta investigación resulta posible contestar a la inquietud planteada en la parte final del marco teórico (capítulo I de este trabajo), que fue la primera aproximación al control que se ejerce sobre los contratos de esta parte de la estructura del Estado.

Así, las cuestiones que se abordarán a continuación son tres: (i) los comentarios finales sobre las particularidades de los manuales estudiados, (ii) las reflexiones en torno a la conveniencia o no de unificar los procedimientos de supervisión de todas las entidades estatales y (iii) las inquietudes que han surgido con ocasión del desarrollo de esta tesis de grado.

### **Comentarios finales sobre las particularidades de las disposiciones estudiadas**

Es indiscutible que el propósito con el cual las entidades públicas se sirven de la figura del supervisor, sin distinciones, es el de garantizar la ejecución de sus contratos en los términos en que fueron convenidos con sus contratistas.

Por esa razón, las disposiciones de los manuales vistos terminan figurándose análogas en lo sustancial, aunque algunos regulen con más detalle las expectativas de la entidad frente a la supervisión que otros. Hay, en consecuencia, varias normas que son comunes en varios de los instructivos de interventoría.

### Sobre la supervisión y la persona del supervisor

La supervisión y la interventoría se definen como sistemas de evaluación y verificación del desarrollo del contrato y de su liquidación. Varios de los manuales coinciden en anotar que además de procurarse el cumplimiento estricto del objeto contratado, deberá velarse porque se observen los principios y las normas de la contratación estatal y de la administración pública en general.

Además de la misión de veeduría que por definición entraña la supervisión de los contratos, varios de los manuales coinciden en presentarla como un pilar de apoyo técnico en la gestión del contratista.

Ahora bien, sobre la persona del *supervisor*, conviene dilucidar primeramente si de acuerdo con las disposiciones de los instructivos estudiados se trata del mismo *interventor* de los contratos. Al respecto sólo tres manuales ofrecen una distinción apreciable entre un concepto y otro, al decir que el interventor es un contratista externo a la entidad al que se le adjudican actividades de control, mientras que el supervisor es un funcionario de la entidad contratante a quien se designa por la misma para cumplir con las correspondientes funciones de vigilancia.

En los demás manuales no puede en realidad diferenciarse entre las dos denominaciones, en tanto las funciones de ambos son exactamente las mismas y las expresiones “interventor” y “supervisor” parecen emplearse de manera aleatoria, como sinónimos.

Algunos instructivos destinan un artículo en el que se dan las pautas sobre quién puede ser interventor o supervisor. Aquellos que sí se ocupan de ese asunto, coinciden en que en tanto la actividad pueda ser delegada a un funcionario de la misma entidad, así habrá de procederse. Se justifica contratar un agente externo, de acuerdo con la mayoría de las disposiciones vistas, sólo en los casos en que el objeto del contrato principal requiere de un alto nivel de conocimientos que implica la vinculación de un contratista que haya acreditado ciertas calidades en particular, o en los eventos en que el Estatuto General de Contratación así lo indique expresamente.

En efecto, coinciden varias de las resoluciones que contienen los manuales y reglamentos al afirmar que cuando se trate de un contrato de obra, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 32 de la Ley 80 de 1993, será indispensable contar con un interventor externo a la entidad y ajeno al contratista. Siempre, también lo resaltan todos, la escogencia de ese interventor deberá ser el resultado de un proceso de selección objetiva del contratista, en manifiesta observancia de la norma.

Al respecto llama la atención que sólo en uno de los manuales analizados se alude a la necesidad de que cuando la naturaleza del contrato exija el acompañamiento de un interventor externo, dicho interventor actúe, también, bajo la vigilancia de un supervisor designado para tal fin de entre los funcionarios de la entidad. Se aclara seguidamente que al supervisor sólo corresponderá el seguimiento al desarrollo de las funciones de la interventoría y no del contrato que esté siendo vigilado por éste.

En relación con las disposiciones sobre quién puede ser interventor de los contratos, la gran mayoría de instructivos analizados remiten al régimen legal de inhabilidades e incompatibilidades como criterio básico de selección. De

esa manera, tal como se ha reiterado a lo largo del análisis, la ausencia de reglamentación en ese sentido por parte de las entidades no tiene en realidad un efecto peligroso para la institución, ya que permanece el deber general de acatar las disposiciones legales sobre la materia.

### Sobre las funciones del supervisor o interventor

La mayoría de instructivos estudiados coincide en distinguir las funciones de carácter técnico, de las de índole económico, administrativo o jurídico. Por regla general, se dedican varios numerales a especificar cuáles habrán de ser las actividades de cada una de las aludidas modalidades.

En relación con las funciones del supervisor, uno de los manuales analizados sobresale porque no las describe en detalle, indicando con precisión qué actividades se deben desarrollar en todos los casos, sino que remite siempre al texto del contrato a vigilar, para así poder establecer concretamente qué actividades de seguimiento demandaría cada contrato.

Aunque este sistema a simple vista pudiera figurarse algo inseguro para los intereses de la entidad (por la indeterminación de las funciones), de acuerdo con lo concluido al cabo de este trabajo, resulta, por el contrario, atendible, ya que la remisión al texto de cada contrato hará que el trabajo del supervisión siempre esté ajustado a la medida de las necesidades de la entidad, porque éste deberá conocer a profundidad las características del objeto contratado y no podrá excusarse, en el ejercicio de su función, en el agotamiento de un listado limitado de gestiones que debió adelantar.

En contraste, se presentó el caso de un manual que enlistaba con gran detalle las funciones del supervisor. La primera impresión que generó esa metodología con pretensiones tan exhaustivas, fue la de que se corría el riesgo –humano, a pesar del empeño- de dejar por fuera algunas tareas importantes.

Sin embargo, ese riesgo se mitigó describiendo las funciones del supervisor aparejadas en el mismo orden cronológico en que se desarrolla regularmente un contrato y se concluye que, con la condición de que se trate de una lista sólo *enunciativa* de actividades (de tal suerte que no pueda después el supervisor, en rigurosa aplicación de las disposiciones del manual, alegar que sólo se va a estar a lo previsto en él), acudir al sistema cronológico en lugar de hacer una mención aleatoria de las funciones, podría ser un sistema igualmente eficaz que el de aquellos instructivos que le apuestan a ser una compilación de principios para que nada quede por fuera de ellos.

Se encontró, así mismo, el texto de un manual que hacía especial énfasis en la obligación periódica del supervisor de presentar los informes de las actividades que se van adelantado, así como de cualquier complicación que se hubiera podido presentar. Se concluye que esta puede ser otra vía eficaz para que las entidades públicas se aseguren para sí y para la comunidad el cumplimiento de la razón de ser de la supervisión. Para el caso que se comenta, se observó la particularidad de que el mismo manual especificaba qué clases de informes deberían presentarse y qué información precisa debería contener cada uno, acaso como medida preventiva contra una eventual superficialidad en la gestión.

Otros manuales, en cambio, contienen unas alusiones de carácter mucho más general que las de estos otros grupos que las describen con gran detalle las funciones de los supervisores.

Sin embargo lo que se puede apreciar es que la falta de rigidez en las disposiciones, cuando están acompañadas de una remisión expresa a las leyes de la contratación administrativa (si bien es cierto la remisión es obligatoria y existe incluso si no se ha plasmado textualmente en el instructivo, también es importante tener en cuenta que los manuales no sólo son empleados por abogados sino por profesionales de otras áreas, situación que hace imperiosa la alusión de la normatividad pertinente como estrategia preventiva) y cuando se ha tomado la precaución de condicionar las funciones específicas del supervisor o del interventor al objeto particular de cada contrato, no atenta contra la salvaguarda de los intereses de la entidad.

Por el contrario, esa flexibilidad le permite a la administración pública determinar sus necesidades en materia de control para cada caso.

Es muy importante aclarar, empero, que una indefinición absoluta sobre las funciones del supervisor, es desde todo punto de vista inconveniente. En efecto, al no tener el agente encargado del control y de la vigilancia del contrato un punto mínimo de referencia sobre lo que se espera de su gestión, la consecuencia puede ser una desgastante duplicidad de funciones, en tanto varios funcionarios involucrados con la ejecución del contrato desplieguen las mismas actividades por no encontrarse delimitado el trabajo del supervisor o, lo que sería mucho peor, que ni éste ni ningún funcionario se apersonara de los distintos asuntos en concreto, dejando descubiertos varios frentes del adecuado progreso del contrato.

Se presentó, curiosamente, un único caso en que por la manera como estaban planteadas las disposiciones de un manual, la conclusión es que para la entidad no resulta deseable brindar un campo de acción amplio a la interventoría, ya que con una insistencia que no se encontró en ningún otro texto, se reiteraba que para muchas actuaciones el supervisor o interventor debería contar con la aprobación del ordenador del gasto; debería estar acompañado de la asesoría de la oficina jurídica; debería contar con el visto bueno previo del funcionario responsable del contrato, etcétera.

#### Sobre la responsabilidad del supervisor

Una gran mayoría de los manuales remite al régimen legal aplicable a los funcionarios que por cualquier incumplimiento de sus obligaciones contractuales, así como por cualquier acción u omisión que le sea imputable, le causen un daño a la entidad contratante, circunstancia que se traducirá en un posible evento de responsabilidad penal, disciplinaria, civil o fiscal.

Al respecto no hay en realidad mucho qué resaltar más allá de la remisión de arriba, excepto el caso de un manual que defirió al Grupo de Control Interno Disciplinario la facultad de determinar la naturaleza de la responsabilidad por la que podría ser requerido el interventor o el supervisor en caso de incumplimiento, competencia que no se señaló en ningún otro instructivo para esa división.

#### **Reflexiones en torno a la conveniencia o no de unificar los procedimientos de supervisión de todas las entidades estatales**

Luego de analizar en detalle los manuales de supervisión e interventoría de las superintendencias y unidades administrativas especiales, se encontraron las respuestas a los interrogantes planteados desde la hipótesis que dio lugar a la presente investigación.

Al cabo de la revisión bibliográfica para establecer el estado del arte sobre la materia y luego, en desarrollo del artículo de reflexión crítica, se pudo establecer que no hay un parámetro estandarizado para ejercer la misión controladora de los contratos del Estado. Sin embargo, desde esa fase preliminar, se observó que en la práctica los procedimientos mediante los cuales se ejerce la vigilancia son más o menos semejantes.

Ahora, tras haber analizado cada una de las disposiciones en materia de supervisión de los contratos de las entidades que corresponden a este trabajo, es posible afirmar que, no obstante existen tantos manuales de supervisión como entidades públicas, ciertamente, sus contenidos, en lo esencial, son correspondientes en buena medida.

El comportamiento financiero del contratista y, en general, la prevención del desvío de los dineros entregados por la administración para la ejecución de los contratos, es la inquietud más recurrente de las entidades. En relación con este aspecto se destacan las disposiciones de algunos instructivos en virtud de las cuales el supervisor será el encargado de abrir las cuentas bancarias en las cuales se depositarán los dineros entregados como anticipo al contratista, responsabilizándose a aquél de estado contable de la cuenta, inclusive. En un único caso se condicionaba la posibilidad de realizar cualquier transacción financiera al visto bueno del supervisor.

Seguidas a las disposiciones de carácter financiero se ubican las de carácter técnico específico del objeto contractual. Se consideran especialmente convenientes aquellas que consagraban la obligación para el supervisor de conocer todos los documentos relacionados con la existencia de cada contrato, desde los estudios previos hasta el texto final del contrato, puesto que así se garantiza la idoneidad de quien ejercerá la vigilancia. Dentro de este mismo aspecto es de resaltar que en la mayoría de instructivos analizados se perfilaba la supervisión no sólo como una instancia de control exhaustivo a la calidad de los bienes o servicios contratados sino, sobre todo, como un mecanismo de apoyo y de comunicación eficaz entre la entidad y el contratista.

También se concluye del análisis de las disposiciones sobre las actividades de carácter técnico, que el supervisor no agota sus funciones enterando a la entidad del incumplimiento o del cumplimiento defectuoso por parte del contratista, sino que, por el contrario, su función primigenia es la de evitar el efecto lesivo de un posible incumplimiento. En otras palabras, la función *ideal* del supervisor es sobretodo preventiva, logrando una mayor economía en el éxito del desarrollo del contrato. Lo dicho se hace aún más evidente en el texto de uno de los manuales analizados, donde se consagraba para el supervisor la obligación de que, en caso de incumplimiento por parte del contratista, fuera aquél, en virtud de su deber de vigilancia, quien presentase un informe a la entidad contratante, explicando las razones que llevaron al incumplimiento por parte del contratista.

De otra parte están las funciones de carácter administrativo, que en número eran más escasas, en la medida en que no todos los manuales las incluyen. Esta categoría está referida a los procedimientos internos de las entidades

contratantes, los cuales deben ser conocidos por los supervisores, con el fin de poder facilitar la interacción entre la Administración y el contratista. Concretamente las funciones de carácter administrativo están relacionadas con la organización de los documentos de legalización del contrato, la verificación de la vigencia de las garantías, la gestión de los pagos por parte de la entidad a medida que se va desarrollando el objeto contratado y, en general, están encaminadas a garantizar y mantener la fluidez en la comunicación entre los dos extremos de la relación contractual.

Finalmente, en cuanto a las clases de funciones que debe cumplir el supervisor se refiere, se encuentran las de carácter jurídico, que están mayoritariamente relacionadas con la obligación de suscribir las actas de los distintos momentos contractuales junto con los contratistas vigilados.

Una vez estudiadas las funciones del supervisor y del interventor de acuerdo a su naturaleza, se observa que otra particularidad de los manuales analizados consistía en la mayor o menor profundidad con que se detallaban las actividades que debería desarrollar el supervisor, comenzando desde aquellos que tenían una gran extensión por haberse ocupado de prever tantas circunstancias como fue posible y dar a cada una de ellas una consecuencia para la interventoría, hasta aquellos que, por el contrario, sólo definían la supervisión e interventoría y remitían al texto del contrato y al de la ley para establecer las funciones de cada caso. Una posible explicación al fenómeno se encuentra en la consideración de que aunque todas las entidades estudiadas son superintendencias y unidades administrativas especiales, sus objetos difieren sustancialmente unos de otros, y esa circunstancia se refleja en la clase de contratos que celebran, ya que, como es fácil concluir, todas tienen necesidades distintas.

Precisamente en atención a sus necesidades, cada entidad ha elegido (como se ve en las conclusiones parciales de cada manual de supervisión) con qué nivel de profundidad le resultaba más conveniente regular la actividad de la interventoría. Empero, el rasgo común a pesar de la mayor o menor extensión de los instructivos, fue siempre la remisión a las disposiciones legales sobre la contratación administrativa, destacándose siempre la alusión expresa a la responsabilidad de los contratistas en su condición excepcional, para efectos de responsabilidad, de servidores públicos en lo penal, disciplinario y fiscal.

Ahora bien, para contestar a una de las inquietudes iniciales, en este caso la de si es necesario o no contar con un estatuto de supervisión que uniforme las diferentes disposiciones en esa materia, fue de gran utilidad el sistema de regulación que se emplea en uno de los manuales analizados, el cual consiste en enunciar las funciones que en términos generales se espera sean asumidas responsablemente por la interventoría, para seguidamente remitir al objeto específico de cada contrato con el propósito de definir, en cada caso particular, cuáles serán las funciones precisas del supervisor.

Este sistema a que se refiere el párrafo anterior exige de la entidad que lo adopte, una actitud dinámica y proactiva en la medida en que tendrá que analizar detenidamente cada uno de sus contratos, establecer a partir de los requisitos profesionales y técnicos exigidos cuáles son los puntos neurálgicos sobre los que le interesa prestar especial atención, para así diseñar el catálogo de funciones que delegará en el interventor, de acuerdo con el objeto de cada contrato.

Ciertamente, es fácil vaticinar lo falible de un sistema que al apostarle a la flexibilidad termine dejando de lado exigencias importantes a sus

supervisores, por el hecho de volcar sobre el criterio del funcionario competente la entera facultad de determinar cuáles serán las funciones de control. Sin embargo, este riesgo se mitiga, tal como se advirtió en consideraciones precedentes, estableciendo un catálogo mínimo (pero suficiente) de actividades a realizar en todos los casos, así como incluyendo las referencias normativas que rigen la interventoría en todos los casos, de tal suerte que las funciones que se describan con base en el objeto de cada contrato sean en realidad un complemento de las incluidas en el manual de interventoría y supervisión y el riesgo ante una eventual ligereza del funcionario encargado de definir las funciones específicas, se minimice tanto como sea posible.

Por lo anterior, no resulta en realidad indispensable condensar todos los procesos en un *Régimen Uniforme de Supervisión del Contrato Estatal*, ya que todo cuanto a la vigilancia del desarrollo de los contratos se refiere, puede ser regulado por cada entidad de acuerdo con unos parámetros legales mínimos que garanticen la salvaguarda del interés general, pero que no necesitan unificarse, por ejemplo, como ocurre con los procesos de selección objetiva de los contratistas de la administración, cuyo desarrollo, en cambio, sí precisa una regulación más exhaustiva.

Dicho en otras palabras, las entidades públicas, al celebrar los contratos de interventoría o al emitir los actos mediante los cuales se delega en un funcionario la misión de supervisar un contrato principal pueden, en todos los eventos, realizar un ejercicio reflexivo previo que permita establecer las funciones del supervisor o del interventor para cada caso sin que sea indispensable (como tampoco conveniente) estatuir un sistema estándar de vigilancia y control.

Y no es conveniente, en efecto, porque la realidad siempre rebasará la capacidad previsiva del legislador en caso de que se quisiera, por medio de una ley, concebir y plasmar todas las hipótesis fácticas posibles en desarrollo de todas las clases de contratos y dar a cada una de ellas una consecuencia jurídica y así unificar la manera como habrán de ser supervisados.

Tal como se mencionó atrás, cosa distinta es la selección de los contratistas, porque dichos procesos involucran intereses superiores de la comunidad al estar relacionados directamente con la misión constitucional que tiene el Estado de garantizar la moralidad administrativa y la igualdad material de sus ciudadanos, en el caso de la contratación pública, distribuyendo las posibilidades de acceder a los contratos administrativos de manera equitativa.

Pero en lo atinente a la supervisión del contrato estatal, el interés superior demanda una actitud sensiblemente distinta por parte del Estado, cual es la salvaguarda efectiva de los principios y de los intereses que rigen el devenir de la Administración.

Lo deseable en sede de vigilancia de los contratos, es contar con el apoyo de un contratista o de un funcionario encargado para tal efecto y que durante el desarrollo de todas las etapas del contrato funja como si se tratase de la entidad misma, con unas posibilidades de acción que no sean inferiores a la naturaleza del objeto contratado.

Inconveniente sí es, desde todo punto de vista, que la persona natural o jurídica encargada de representar a la entidad contratante esté atada a unas disposiciones legales que, puede darse el caso, sean totalmente ajenas o inútiles para la clase de contrato que se le ha confiado, restringiendo su

ámbito de acción a tal punto que la labor de vigilancia termine siendo un ejercicio vano frente a la adecuada ejecución que se pretendía lograr.

En estos términos se responde a la inquietud inicial, reiterando la conclusión en el sentido de que no es necesario -y menos- conveniente unificar los procedimientos para supervisar los contratos estatales que celebran las entidades objeto de este análisis y, yendo un poco más allá, es altamente probable que se presente un fenómeno análogo en muchas otras entidades de la administración nacional.

### **Inquietudes surgidas con ocasión del desarrollo del presente trabajo de grado**

Dos inquietudes quedaron al término de esta investigación sobre la supervisión de los contratos estatales.

La primera está referida al régimen de inhabilidades e incompatibilidades para contratar consagrado en el artículo 8 de la Ley 80 de 1993, pues con la información que se ha acopiado hasta este punto, se detectó como una amenaza al adecuado desarrollo de los contratos y, claramente, de manera ulterior, al bien común, el hecho de que las personas naturales o jurídicas que estuvieron encargadas o fueron contratadas para realizar los estudios previos o los diseños a partir de los cuales se ejecutará el objeto requerido por la entidad, no se encuentran inhabilitadas para ser las supervisoras o interventoras de ese mismo contrato.

Es, ciertamente, una amenaza que la norma no haya consagrado esta hipótesis como una causal de inhabilidad, al hacer el siguiente ejercicio

mental: supóngase que una firma fue contratada para realizar los diseños de una obra y luego, como resultado de un proceso de concurso de méritos (que no estuvo afectado por ninguna irregularidad ni ninguna vicisitud de esa naturaleza), resulta adjudicataria del contrato de interventoría de la misma.

En cumplimiento de la misión que se confía al interventor, éste está en la obligación de advertir, además de todas las situaciones que se han comentado ampliamente en el análisis de cada uno de los manuales, una posible ejecución inadecuada del contrato por estar éste sustentado en diseños equivocados o inservibles.

El peligro que se quiere hacer notar es el de que si el ahora interventor tachara de inconvenientes los diseños, directamente comprometería su responsabilidad por una indebida ejecución del contrato en el que fungió como diseñador, con las consecuencias adversas que esto le significaría, de tal suerte que (sin querer que esto se tome como una presunción permanente de mala fe o de deshonestidad), se concretaría el riesgo enorme de que la entidad pública, que confía legítimamente en la actitud vigilante y atenta del interventor, no tuviera cómo conocer de la falencia subyacente en su contrato.

La solución para este caso, independientemente de lo que se ha expuesto hasta aquí sobre la inconveniencia de establecer un único manual de supervisión de los contratos administrativos, sería contar, en cambio aquí sí, con un régimen de inhabilidades e incompatibilidades especial para los interventores y supervisores, de quienes las entidades contratantes dependen en gran medida.

La segunda inquietud surge ya no de los contenidos de los instructivos analizados, sino de lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, en virtud del cual se establece como mecanismo de escogencia del interventor el *concurso de méritos*, en los siguientes términos:

“Concurso de méritos.- Corresponde a la modalidad prevista para la selección de consultores o proyectos, en la que se podrán utilizar sistemas de concurso abierto o de precalificación. En este último caso, la conformación de la **lista de precalificados** se hará mediante convocatoria pública, permitiéndose establecer listas limitadas de oferentes utilizando para el efecto, entre otros, criterios de experiencia, **capacidad intelectual** y de organización de los proponentes, según sea el caso”. (Énfasis fuera del texto original).

En relación con la norma transcrita y la expresión resaltada, “*capacidad intelectual*”, se extraña una definición legal de lo que deba entenderse por tal, ya que la indeterminación del concepto en cuestión sólo le resta eficacia a la noción de *capacidad intelectual* como criterio de selección de los posibles contratistas.

Por otra parte, respecto de las listas cortas de precalificados, se tiene que ni la ley en comento ni su instrumento reglamentario, el Decreto 2474 de 2008, establecen una consecuencia jurídica para el evento de que alguno de los integrantes de la lista corta decida, a su arbitrio, no presentar una propuesta a la entidad que requiere contratar.

En efecto, los procedimientos de precalificación se encuentran regulados en los artículos 62 a 65 del Decreto 2474 de 2008 y de acuerdo con lo dispuesto

en el inciso 4 del artículo 64 *ibídem*, la lista corta de preseleccionados se conformará por parte de la entidad eligiendo entre aquellos que hayan *manifestado su interés* en hacer parte de la misma, valorando su experiencia profesional y su estructura organizacional. Es de resaltar, pues, que para hacer parte de la *lista corta*, los aspirantes no necesitan hacer una propuesta a la entidad, sino que basta con que hayan *expresado su interés*, según se indica en el precitado artículo 64.

La inquietud en este aspecto se enfoca en la posibilidad de que un interesado, potencial contratista, que ya fue seleccionado para integrar la *lista corta*, decida súbitamente que ya no le interesa presentarle una propuesta formal a la entidad contratante y, en consecuencia, no lo haga, lo cual llama la atención puesto que las disposiciones anotadas (la Ley 1150 de 1997 y el Decreto 2474 de 2008) no consagran un efecto para aquel preseleccionado, que tenga la capacidad de disuadirlo o, mejor, de *evitar* que los miembros de una *lista corta* no observen un comportamiento serio frente a la entidad contratante y así, el resultado final podría ser el de que la Administración incurra en un desgaste infructuoso, en la medida en que se encontrará con que adelantó en vano un proceso de preselección de contratistas porque, en última instancia, deberá enfrentarse a la realidad de no tener el número de posibilidades de oferta que creía y confiaba tener.

Otra hipótesis sobre la que conviene reparar es la de que la lista corta de preseleccionados a que se refieren las normas en comento cuente entre sus integrantes con un consorcio. Piénsese por un momento en los miembros de éste. Al respecto la pregunta es si antes de presentar una propuesta formal a la entidad contratante es posible hacer cambios en la composición interna del

consorcio, en el sentido de cambiar la conformación de sus miembros, por cuanto la ley nada dice sobre el particular.

En relación con este asunto, valga anotar, es claro que una vez se haya vencido el término para la presentación de las propuestas, las personas integrantes de los consorcios no se podrán cambiar, porque si se tiene en cuenta el carácter perentorio de los términos de las diferentes etapas de la selección de los contratistas,<sup>95</sup> después de cerrada la etapa de postulación, a los proponentes no les estará permitido modificar los términos de sus ofertas, ni a las entidades les será dado cambiar las condiciones de la contratación.

La hipótesis en la que se enmarca esta inquietud está referida al lapso que media entre la conformación de la *lista corta de preseleccionados* y el cierre de la oportunidad para presentar las ofertas, porque, para concluir estas reflexiones, hay que advertir que es posible que la ley haya dejado un espacio abierto a la corrupción, ya que podría suceder que, de manera espuria, los integrantes de un consorcio que ya fue seleccionado para conformar la lista corta, a cambio de recibir algún beneficio (patrimonial, concretamente), acepten ceder su lugar a otros interesados que no fueron objeto de evaluación por parte de la entidad.

### **Conclusiones finales**

Al cabo del análisis de los manuales de supervisión e interventoría de las entidades sobre las que versa este trabajo, así como de las últimas

---

<sup>95</sup> Ver el artículo 25 de la Ley 80 de 1993 sobre el principio de economía en la contratación pública.

propuestas legislativas sobre la materia, ha quedado desvirtuada la hipótesis a partir de la cual se emprendió esta investigación, según la cual se estimaba que lo conveniente, en cuanto a la vigilancia del desarrollo de los contratos se refiere, era uniformar la labor de supervisión e interventoría de todas las entidades del Estado en una única codificación. En efecto, se así se planteó al iniciar este estudio:

*“Dada la obligación (conveniente para todos) de verificar que el contrato estatal se desarrolle de manera idónea, es posible y se hace necesario que el legislador estandarice los métodos de control del mismo, a partir de la agrupación de los procedimientos que puedan ser considerados como de práctica universal para las entidades que deben observar el Estatuto de Contratación Administrativa”.*

La hipótesis inicial ha quedado desvirtuada porque se ha hecho evidente que es indispensable reconocer, no sólo a las unidades administrativas especiales y superintendencias sino, en general, a todas las entidades públicas, la facultad de organizarse internamente, adaptando las diferentes áreas que las componen para lograr con mayor eficacia el cumplimiento de la misión institucional de cada entidad. Tal margen de autodeterminación es considerado de la mayor importancia dentro de la ciencia de la Administración, y en ello ha convenido la jurisprudencia más reciente del Consejo de Estado,<sup>96</sup> ya que es indiscutible que cada ente tiene una organización que lo distingue de los demás, incluso dentro de los que hacen parte de una misma categoría, y por tal razón resulta imperativo comprender

---

<sup>96</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 14 de abril de 2010, expediente No.36054, C.P. Enrique Gil Botero.

que cada institución necesita reglamentar internamente el aspecto administrativo de sus procedimientos relacionados con la contratación estatal a partir de sus posibilidades y de sus limitaciones.

En ese orden de ideas, resulta altamente conveniente que no se unifique en un estatuto el procedimiento de supervisión e interventoría de los contratos administrativos, sino que cada entidad determine para sí misma las normas de carácter interno conforme a las cuales adecuará las competencias de sus funcionarios y de sus contratistas hacia un sistema de vigilancia y control de la gestión contractual que le resulte más efectivo. No obstante lo anterior, hay que exaltar positivamente la expedición de normas tales como el analizado Estatuto Anticorrupción, en virtud del cual se dictan los parámetros mínimos que deberán atender los supervisores e interventores, precisando a la vez el alcance de su responsabilidad, puesto que la total ausencia legislativa a partir de la cual cada entidad ha ido estableciendo sus manuales internos, tampoco es conveniente.

Como se pudo apreciar, la indefinición absoluta de unos parámetros mínimos para que sea llevada a cabo la labor del supervisor y del interventor, conduce a eventos desafortunados en los que se dejan descubiertos aspectos esenciales del adecuado desarrollo de la gestión contractual tales como la verificación por parte del supervisor de que el contratista esté al día en los pagos que corresponden al sistema de seguridad social integral, por citar un ejemplo. Con un desarrollo legislativo mínimo pero suficiente, las entidades públicas podrían desarrollar de modo más adecuado sus manuales que, de todas formas, con la entrada en vigencia del Estatuto Anticorrupción en los términos analizados, requerirán un ajuste; una actualización.

Para concluir, es indispensable tener en cuenta que, en ningún caso, los manuales de supervisión e interventoría podrán dar un desarrollo *contra legem*, puesto que, se insiste, su función no es otra distinta que la de armonizar, desde el punto de vista orgánico y administrativo, el desarrollo de los procedimientos contractuales consagrados en el Estatuto de Contratación Administrativa, las normas que lo modifiquen y sus decretos reglamentarios.

## **BIBLIOGRAFÍA**

### Doctrina:

- AYALA CALDAS, Jorge Enrique. Aplicación del derecho administrativo en Colombia. Doctrina y Ley. Bogotá, 2002
- BENAVIDES, José Luis. “El Contrato Estatal: entre el Derecho Público y el Derecho Privado”. Universidad Externado de Colombia. Reimpresión de la segunda edición. Bogotá, 2005.
- CAMPILLO PARRA, Carlos Enrique. “Celebración y ejecución de contratos estatales”. Ecoe ediciones, pág. 128. Segunda edición. Bogotá, 2006.
- DÁVILA VINUEZA, Luis Guillermo. “Régimen Jurídico de la Contratación Estatal”, 2ª edición. Editorial Legis. Bogotá, 2003
- ESCOBAR HENRÍQUEZ, Álvaro B. “El contrato estatal de obra”. Editorial Ibáñez. Bogotá, 2000.
- ESCOBAR GIL, Rodrigo. “Teoría General de los Contratos de la Administración Pública”. Editorial Legis, segunda reimpresión de la primera edición de 1999. Bogotá, 2003.
- “Estatuto General de Contratación de la Administración Pública”. Legis, Colección “Eruditos Prácticos”. Editorial Legis, tercera edición. Bogotá, 2007.
- EXPÓSITO VÉLEZ, Juan Carlos. “La configuración del contrato de la Administración Pública en derecho colombiano y español”, reimpresión de la 1ª edición. Universidad Externado de Colombia. Bogotá, 2003.

- FRANCO GUTIÉRREZ, Omar. “La Contratación Administrativa”. Editorial Ibáñez. Bogotá, 2000.
- GALVIS GAITÁN, Fernando. “Manual de Administración Pública”, 1ª edición. Librería Ediciones del Profesional. Bogotá, 2007.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. “Curso de Derecho Administrativo I”. Editorial Civitas. Madrid, 1998.
- MATA LLANA CAMACHO, Ernesto. “Manual de Contratación de la Administración Pública”. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2005.
- PALACIO HINCAPIÉ, Juan Ángel. “La contratación de las entidades estatales”. Librería Jurídica Sánchez R., cuarta edición. Bogotá, 2003.
- PARRA GUTIÉRREZ, William René. “Los contratos estatales”, 3ª edición. Ediciones Librería del Profesional. Bogotá, 1998.
- PARRA PARRA, José Eurípides. “El contrato de interventoría”. Editorial Ibáñez. Bogotá, 2002.
- PINO RICCI, Jorge (compilador). “Régimen de contratación estatal”, 2ª edición. Universidad Externado de Colombia. Bogotá, 1997.
- POLO FIGUEROA, Juan Alberto. “Elementos de Derecho Administrativo”. 2ª edición. Universidad Sergio Arboleda. Bogotá, 2001.
- Presidencia de la República de Colombia, Consejería Presidencial para la Modernización del Estado: “Manual de Organización de la Rama Ejecutiva”, 1994.

- Procuraduría General de la Nación, Universidad Nacional de Colombia. “Análisis normativo, jurisprudencial y fáctico de la corrupción en Colombia 1991-2001, disyuntivas y convergencias”, Bogotá, 2006.
- QUINTERO MÚNERA, Andrés y MUTIS VANEGAS, Andrés. “Los contratos del Estado en la Ley 80 de 1993”. Editorial Temis. Bogotá, 1995.
- RAVE ARISTIZÁBAL, Gabriel. “Manual de Derecho Administrativo Especial y Contratación Estatal”, 1ª edición. Editorial Señal Editora. Bogotá, 2002.
- RESTREPO, Juan Camilo. “Hacienda Pública”. 2ª edición. Universidad Externado de Colombia. Bogotá, 1994.
- RODRÍGUEZ, Libardo. “Estructura del Poder Público en Colombia”. X edición. Editorial Temis S.A., Bogotá, 2006.
- SANTOFIMIO GAMBOA, Orlando. “Delitos de celebración indebida de contratos”, 1ª edición. Universidad Externado de Colombia. Bogotá, 2000.
- SANTOFIMIO GAMBOA, Orlando. “Tratado de Derecho Administrativo – Contratación Indebida”, pág.188. Universidad Externado de Colombia, primera edición. Bogotá, 2004.
- Sistema de Información para la Vigilancia de la Contratación Estatal (SICE). “Respuesta institucional contra la corrupción”, Bogotá, 2002.
- TAPIAS PERDIGÓN, Camilo. “Aspectos prácticos de la contratación pública”, 1ª edición. Casa Editorial Grupo Ecomedios. Bogotá, 2000.

- VIDAL PERDOMO, Jaime. "Derecho Administrativo", 12ª edición. Editorial Legis. Bogotá, 2004.

Jurisprudencia:

- Consejo de Estado, Sala Plena. Sentencia S-216 de noviembre 10 de 1993. C.P. Libardo Rodríguez Rodríguez.
- Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia 14943 de junio 21 de 1993. C.P. Daniel Suárez Hernández.
- Corte Constitucional, sentencia C-167 de 1995. M.P. Fabio Morón Díaz.
- Corte Constitucional, sentencia C-400 del 2 de junio de 1999. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.
- Corte Constitucional, sentencia C-716 del 3 de septiembre de 2002. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.
- Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal. Sentencia de julio 10 de 2001, exop.136811. M.P. Nilson Pinilla.
- Corte Constitucional, sentencia T-621 del 16 de junio de 2005. M.P. Álvaro Tafur Galvis.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 14 de abril de 2010, expediente No.36054, C.P. Enrique Gil Botero

### Manuales de supervisión y contratación:

- Superintendencia de Industria y Comercio: Manual consultado en mayo de 2010, disponible en internet según oficio de la Oficina Jurídica No.10-1938-1-0, del 4 de mayo de 2010. Página web de la entidad: [www.sic.gov.co](http://www.sic.gov.co) Última fecha de consulta: abril de 2011.
- Superintendencia de Notariado y Registro: Manual consultado en agosto de 2009, disponible en internet, tal como se dispuso expresamente en el artículo 5º de la misma Resolución 5880 del 4 de septiembre de 2007. Página web de la entidad: [www.supernotariado.gov.co](http://www.supernotariado.gov.co) Última fecha de consulta: abril de 2011.
- Superintendencia de Puertos y Transporte: Manual disponible en medio físico y consultado directamente en la entidad en julio de 2009. Página web de la entidad: [www.supertransporte.gov.co](http://www.supertransporte.gov.co) Última fecha de consulta: abril de 2011.
- Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios: Manual disponible en medio físico en las dependencias de la entidad, según la respuesta dada por la Oficina Asesora Jurídica de la Superintendencia mediante el Oficio No.20101300299951 del 16 de abril de 2010. Página web de la entidad: [www.superservicios.gov.co](http://www.superservicios.gov.co) Última fecha de consulta: junio de 2011
- Superintendencia de Sociedades: Manual consultado en la entidad, en abril de 2010. Autorización de la Coordinación del Grupo de Contratos mediante oficio No.2010-01-084089 del 8 de abril de 2010. Página web de la entidad: [www.supersociedades.gov.co](http://www.supersociedades.gov.co) Última fecha de consulta: abril de 2011.

- Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada: Manual disponible en internet, en la página web de la entidad, consultado en marzo de 2010. Respuesta de la Secretaría General mediante oficio No.04802 del 2 de marzo de 2010. Página web de la entidad: [www.supervigilancia.gov.co](http://www.supervigilancia.gov.co) Última fecha de consulta: abril de 2011.
- Superintendencia del Subsidio Familiar: Manual de Contratación consultado en marzo de 2010, disponible en las dependencias de la entidad, según respuesta de la Oficina Jurídica de esta Superintendencia, oficio No.1370 del 3 de marzo de 2010. Página web de la entidad: [www.ssf.gov.co](http://www.ssf.gov.co) Última fecha de consulta: abril de 2011.
- Superintendencia Financiera de Colombia: Manual disponible en las dependencias de la entidad, consultado directamente en julio de 2009. Página web de la entidad: [www.superfinanciera.gov.co](http://www.superfinanciera.gov.co) Última fecha de consulta: abril de 2011.
- Superintendencia Nacional de Salud: Manual consultado en marzo de 2010 y disponible en las dependencias de la entidad. Oficio de la Secretaría General de esa Superintendencia, distinguido con el No.2-2010-013738, del 8 de marzo de 2010. Página web de la entidad: [www.supersalud.gov.co](http://www.supersalud.gov.co) Última fecha de consulta: abril de 2011.
- Aeronáutica Civil – Aerocivil: Manual disponible en medio físico en las dependencias de la entidad, según la respuesta dada por la jefatura del Grupo de Asistencia Legal de la Aerocivil mediante el Oficio No. 2011016349 del 30 de marzo de 2011. Página web de la entidad: [www.aerocivil.gov.co](http://www.aerocivil.gov.co) Última fecha de consulta: junio de 2011.

- Agencia Nacional de Hidrocarburos: Manual disponible en internet, descargado en junio de 2011 de la página web de la entidad: [www.anh.gov.co](http://www.anh.gov.co) Última fecha de consulta: junio de 2011.
- Comisión de Regulación de Agua Potable: Manual disponible en internet, según respuesta de la Subdirección Administrativa y Financiera mediante oficio No.20103010013821 del 25 de febrero de 2010. Página web de la entidad: [www.cra.gov.co](http://www.cra.gov.co) Última fecha de consulta: junio de 2011.
- Comisión de Regulación de Comunicaciones: Manual disponible en medio físico, consultado en la entidad por autorización emanada de la Coordinación de Atención al Cliente y Relaciones Externas, mediante oficio No.201033656, código 4000, del 24 de agosto de 2010. Página web de la entidad: [www.crcom.gov.co](http://www.crcom.gov.co) Última fecha de consulta: junio de 2011.
- Comisión de Regulación de Energía y Gas: Manual remitido por la Dirección Ejecutiva de la Comisión mediante oficio No.S-2010-003730, referencia No.E-2010-007899 del 7 de septiembre de 2010. Página web de la entidad: [www.creg.gov.co](http://www.creg.gov.co) Última fecha de consulta: junio de 2011.
- Contaduría General de la Nación: Manual disponible en internet, consultado en julio de 2009. Página web de la entidad: [www.contaduria.gov.co](http://www.contaduria.gov.co) Última fecha de consulta: abril de 2011.
- Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN: Manual disponible en medio físico, consultado directamente en las dependencias de la entidad en marzo de 2010.

Página web de la entidad: [www.dian.gov.co](http://www.dian.gov.co) Última fecha de consulta: abril de 2011.

- Dirección Nacional de Derecho de Autor: Manual disponible en medio físico en las dependencias de la entidad, según la respuesta dada por la Subdirección Administrativa el 7 de abril de 2011 mediante el Oficio No.2-2011-13544. Página web de la entidad: [www.derechodeautor.gov.co](http://www.derechodeautor.gov.co) Última fecha de consulta: junio de 2011.

- Dirección Nacional de Estupeficientes: Manual disponible en medio físico en las dependencias de la entidad, según respuesta de la Subdirección Jurídica del 17 de junio de 2011, mediante el Oficio No.S-2011-35960. Página web de la entidad: [www.dne.gov.co](http://www.dne.gov.co) Última fecha de consulta: junio de 2011.

- Fondo Nacional de Vivienda – Fonvivienda: Manual disponible en medio físico en las dependencias de la entidad, según la respuesta de la oficina de Consultoría Jurídica del Ministerio de Ambiente del 4 de abril de 2011. Código de la petición de información: 4120-E1-38895 de 2011. Página web de la entidad: [www.minambiente.gov.co](http://www.minambiente.gov.co) Última fecha de consulta: mayo de 2011.

- Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores: Manual de Contratación disponible en las dependencias de la entidad, según la respuesta de la Oficina Asesora Jurídica Externa el 4 de abril de 2011 mediante oficio No. GLC 19859. Página web de la entidad: [www.cancilleria.gov.co](http://www.cancilleria.gov.co) Última fecha de consulta: junio de 2011.

- Institución Universitaria Escuela Nacional del Deporte: Manual disponible en internet, en la página web de la entidad:

[www.endeporte.edu.co](http://www.endeporte.edu.co), consultada en septiembre de 2009. Última fecha de consulta: junio de 2011.

- Junta Central de Contadores: Manual disponible en medio físico en las dependencias de la entidad, según la respuesta dada por la Oficina de Asesoría Jurídica de la Junta el 9 de marzo de 2010 mediante el Oficio No.0837. Página web de la entidad: [www.jccconta.gov.co](http://www.jccconta.gov.co) Última fecha de consulta: junio de 2011.

- Museo Nacional de Colombia: Manual de supervisión e interventoría disponible en las dependencias de la entidad, según se indicó por parte de la Oficina Asesora Jurídica mediante la respuesta enviada por correo electrónico y recibida el 12 de abril de 2011. Página web de la entidad: [www.museonacional.gov.co](http://www.museonacional.gov.co) Última fecha de consulta: junio de 2011

- Unidad Administrativa Especial de los Parques Nacionales Naturales: Manual consultado en medio físico, remitido por la Subdirección Administrativa y Financiera de la entidad mediante oficio No.6625 del 5 de agosto de 2009. Página web de la entidad: [www.parquesnacionales.gov.co](http://www.parquesnacionales.gov.co) Última fecha de consulta: junio de 2011.

- Unidad de Información y Análisis Financiero: Manual disponible en medio físico en las dependencias de la entidad, de acuerdo con la respuesta de la Subdirección Administrativa y Financiera del 28 de septiembre de 2010. Código del documento que contiene el manual: 400-PR-17. Página web de la entidad: [www.uiaf.gov.co](http://www.uiaf.gov.co) Última fecha de consulta: junio de 2011.

- Unidad de Planeación Minero Energética: Manual disponible en las dependencias de la entidad, según la respuesta dada por la Secretaría General de la UPME el 4 de abril de 2011 mediante Oficio No.20111100025911. Página web de la entidad: [www.upme.gov.co](http://www.upme.gov.co)  
Última fecha de consulta: junio de 2011.

#### Normas:

- Constitución Política de Colombia.
- Ley 80 de 1993, Diario Oficial No. 41.094 del 28 de octubre de 1993.
- Ley 1150 de 2007, Diario Oficial No. 46.691 del 16 de julio de 2007.
- Ley 1474 de 2011, Diario Oficial No.48.128 del 12 de julio de 2011.
- Decreto 2474 de julio 7 de 2008, por el cual se reglamentan parcialmente la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007 sobre las modalidades de selección, publicidad, selección objetiva, y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 47.043 del 7 de julio de 2008.

#### Proyectos de ley:

- Exposición de motivos del Proyecto de Ley 149/92. Texto del 23 de septiembre de 1992. Gaceta del Congreso N°.75, 23 de septiembre de 1992.
- Estatuto Anticorrupción. Proyecto de ley No.174 de 2010 (Cámara) y No.142 de 2010 (Senado).