

**SUPERVISIÓN DE LOS CONTRATOS ESTATALES EN LOS ÓRGANOS DE
LAS RAMAS LEGISLATIVA Y JUDICIAL**

LOLA RAMÍREZ QUIJANO

TRABAJO DE INVESTIGACIÓN PRESENTADO PARA OPTAR AL TÍTULO DE
MAGÍSTER EN DERECHO ADMINISTRATIVO

DIRECTOR

MANUEL ALBERTO RESTREPO MEDINA

**UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA
DEL ROSARIO**

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA

BOGOTÁ, D.C.

2014

TABLA DE CONTENIDO

PRIMERA PARTE.....	21
LA SUPERVISIÓN Y SU INCIDENCIA EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA COLOMBIANA.....	21
CAPÍTULO 1.....	23
LA SUPERVISIÓN – CONCEPTO	23
1.1.DISTINCIÓN ENTRE SUPERVISIÓN E INTERVENTORÍA	24
1.2. ¿QUÉ ASEMEJA Y QUÉ DIFERENCIA AL SUPERVISOR Y AL INTERVENTOR?.....	27
CAPÍTULO 2.....	34
OBJETO, OBJETIVOS, ALCANCE Y FINES DE LA SUPERVISIÓN E INTERVENTORÍA	34
2.1.OBJETO PRINCIPAL y OBJETIVOS GENERALES	34
OBJETIVOS GENERALES	35
2.2.ALCANCE DE LA SUPERVISIÓN Y DE LA INTERVENTORÍA.....	39
2.3.FINALIDADES DE LA SUPERVISIÓN Y LA INTERVENTORÍA	41
CAPÍTULO 3.....	46
¿QUIÉNES SON EL SUPERVISOR Y EL INTERVENTOR, CUÁLES SON SUS PERFILES Y CUÁLES LAS IMPLICACIONES JURÍDICAS DE SU DESEMPEÑO?.....	46
3.1. EL SUPERVISOR.....	46
3.2. EL INTERVENTOR	47
3.3. PERFIL DE SUPERVISOR Y EL INTERVENTOR	47
3.4. DESEMPEÑO DEL SUPERVISOR FRENTE AL CONTRATO ESTATAL (Implicación jurídica)	50
CAPÍTULO 4.....	57
FACULTADES, FUNCIONES Y PROHIBICIONES DEL SUPERVISOR Y DEL INTERVENTOR RESPECTO DEL CONTRATO ESTATAL VIGILADO ...	57

4.1. FACULTADES.....	57
4.2. FUNCIONES	64
4.2.1. Funciones administrativas	64
4.2.2. Funciones técnicas.....	67
4.2.3. Funciones financieras.....	70
4.2.4. Funciones legales.....	72
4.3. PROHIBICIONES	75
CAPÍTULO 5.....	78
OPORTUNIDAD PARA CONTRATAR LA INTERVENTORÍA O EL APOYO A LA SUPERVISIÓN DEL CONTRATO ESTATAL. ¿QUIÉN Y CÓMO SE DESIGNA EN CADA CASO? ¿CUÁNDO ES EJERCIDA POR UN SERVIDOR PÚBLICO Y CUÁNDO POR UN CONTRATISTA?.....	78
5.1. ¿CUÁNDO SE CONTRATA EL APOYO A LA SUPERVISIÓN O LA INTERVENTORÍA?	78
5.2. ¿QUIÉN Y CÓMO SE DESIGNA UN SUPERVISOR O UN INTERVENTOR?.....	80
5.3. HERRAMIENTAS FACILITADORAS DE LA FUNCIÓN DE SUPERVISIÓN.....	85
CAPÍTULO 6.....	91
LA SUPERVISIÓN EN LA ETAPA PRE-CONTRACTUAL	91
CAPÍTULO 7.....	100
LA SUPERVISIÓN EN LAS ETAPAS DEL PROCESO DE CONTRATACIÓN (CONTRACTUAL Y POST-CONTRACTUAL)	100
7.1. LA SUPERVISIÓN RESPECTO DEL CONTRATO PRINCIPAL .	100
7.2. ETAPA CONTRACTUAL.....	105
7.2.1. GESTIÓN CONTRACTUAL	108
7.2.2. PODER SANCIONATORIO.....	126
7.3. ETAPA POST-CONTRACTUAL.....	141
CAPÍTULO 8.....	147

PRINCIPALES CONFLICTOS DE LA SUPERVISIÓN ORIGINADOS EN VIRTUD DE LA EJECUCIÓN DEL CONTRATO ESTATAL	147
CAPÍTULO 9.....	151
RESPONSABILIDAD LEGAL DEL SUPERVISOR COMO RESULTADO DE SU EJERCICIO PROFESIONAL	151
SEGUNDA PARTE	162
SUPERVISIÓN: DINÁMICA EN LOS PROCESOS CONTRACTUALES DE LOS PODERES LEGISLATIVO Y JUDICIAL	162
CAPÍTULO 1.....	163
SENADO DE LA REPÚBLICA.....	163
CAPÍTULO 2.....	181
CÁMARA DE REPRESENTANTES	181
CAPÍTULO 3.....	200
CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA.....	200
CAPÍTULO 4.....	224
FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN	224
CAPÍTULO 5.....	239
INSTITUTO NACIONAL DE MEDICINA LEGAL Y CIENCIAS FORENSES.....	239
CONCLUSIONES	251
ANEXO I	267
ANEXO II	282
BIBLIOGRAFÍA	283
NORMATIVIDAD JURÍDICA.....	283
De aplicación general.....	283
JURISPRUDENCIA	292
Corte Constitucional	292
Consejo de Estado	293
Corte Suprema de Justicia	294

Doctrina nacional y extranjera	295
Manuales de supervisión y contratación.....	299
Cámara de Representantes	300
Senado de la República	300
Consejo Superior de la Judicatura	300
Fiscalía General de la Nación	300
Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.....	301
Internet (Websites)	301
Tesis de maestría relacionadas con la línea de investigación	
(No publicadas).....	302

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 de investigación en particular se ocupa de la supervisión en los órganos de las ramas legislativa y judicial.

Justificación del tema

El entender de la Administración Pública es la continua búsqueda de la satisfacción de las necesidades agrupadas bajo la noción de preservar el “interés general”, por ello el Estado celebra contratos con los particulares en aras de cumplir con sus fines esenciales lo mejor posible, por lo cual no hay duda de que la función contractual es susceptible de control por parte de las autoridades competentes. De ahí que ésta debe ser ejercida en cumplimiento de los principios que comprenden la función pública, los cuales están contenidos en el Artículo 209 de la Constitución Política y en los establecidos en las normas vigentes que rigen la contratación de las entidades.

Así mismo, en materia de contratación pública, parte de los principales problemas del país se originan por la escasa legislación y los vacíos normativos respecto a la vigilancia para el cumplimiento de las actividades estipuladas en el contrato estatal, las cuales son libradas por la supervisión y la interventoría.

En efecto, el artículo 32 de la Ley 80 de 1993 resulta ser el principal referente normativo que fija pautas y reglas a seguir en este ejercicio común en nuestra Administración. Sin embargo, dicha reglamentación se ocupó de manera taxativa y selectiva solo en explicar algunos tipos de contratos y no brindó un tratamiento especial a la figura jurídica de la supervisión y de la interventoría, puesto que su importancia es tal que incide directamente en todos los contratos sin excepción, ya que no se celebra un contrato sin que la entidad determine en una de sus cláusulas en quién recaerá la designación de ejercer su obligación como supervisor del servicio contratado o como interventor de la obra.

Una vez más quedó por fuera de la óptica del Legislador prever la supervisión y la interventoría, no solo en la Ley 80 de 1993 y sus decretos reglamentarios, sino también en la Ley 1150 de 2007 y en el Decreto n° 066 de 2008, situación que, al dejarse como estaba, por sí sola, llevaba a que la normatividad permaneciera vulnerable y simplista por cuanto en la práctica generaba vacíos jurídicos y ambigüedades en el plano interpretativo de la misma. Es de señalar que, antes de entrar a regir la Ley 1474 de 2011, “Estatuto Anticorrupción”, existía una débil distinción legal entre ambos conceptos, desvalorándose de cierta manera por el

Legislador el mecanismo más importante constituido por la figura de la supervisión, que permite el ejercicio del control de las atribuciones delegadas en la contratación estatal.

El fenómeno de la corrupción impacta negativamente los resultados que, en virtud del contrato estatal celebrado, esperan los extremos de la relación Estado-particular. Ante ello está la necesidad de crear una herramienta normativa que incorpore la figura de la supervisión integral en los contratos estatales y que al mismo tiempo diferencie de manera clara la interventoría de la supervisión para lo cual entra en vigencia la Ley 1474 de 2011 o Estatuto Anticorrupción, que se ocupa de garantizar que los acuerdos jurídico-negociales, celebrados por las entidades, se desarrollen y ejecuten sin contratiempos y, a su vez, los servidores públicos y particulares puedan tener tranquilidad en el ejercicio de sus funciones.

Sin embargo, a pesar del espíritu positivo de la norma, el Estatuto Anticorrupción no satisface completamente las necesidades para quien ejerce la función pública, ya que se advierte sobre el especial cuidado que debe tenerse respecto de las cargas específicas y extensas que impuso el Estatuto a aquellos llamados a ejercer labores de vigilancia y control, pues, en este sentido, no siempre el servidor público designado para supervisar un contrato (que por lo general recae en una sola persona) cuenta con los conocimientos especializados que le demanda el objeto del contrato, por lo cual el mismo acaba siendo ejecutado, pero

no de la manera esperada. Situación que no ocurre en la interventoría, en razón al equipo interdisciplinario que la respalda.

En razón de lo anterior, estimo la necesidad y la pertinencia de contribuir, desde el escenario académico, con un ajuste a las herramientas utilizadas y la manera como se verifica el cumplimiento del objeto contractual de un determinado negocio jurídico, que, en razón de su naturaleza pública, importa y compromete a todo el conglomerado social, partiendo de los múltiples cuestionamientos que generan. Hasta ahora estas son solo referencias sobre el tema en las normas anteriormente mencionadas, hechos por los que circunstancialmente se insinuó en un primer momento la idea de que la ausencia normativa podría estar induciendo al Estado al inminente fracaso en cuanto al cumplimiento de la función imprescindible de realizar un control y desarrollar una labor eficaz y oportuna de seguimiento a todos los contratos celebrados con los particulares, así como con los demás entes territoriales del mismo o de distinto nivel.

En tal sentido, ante la carencia de un marco legal unificado y suficientemente claro que inadmita multiplicidad de criterios y posturas que se tiene respecto a ambas figuras—empleadas habitualmente dentro de la dinámica contractual del Estado—, resulta pertinente en la presente investigación introducirnos en el tema de la supervisión y la interventoría, analizando su enfoque en el ámbito de la contratación pública y, en especial, la manera como los órganos de las ramas legislativa y judicial ejecutan la supervisión en sus propios negocios jurídicos sin

que estas entidades dispongan de un marco legal y reglamentario fortalecido para su funcionamiento.

A este respecto, se puede señalar que la normatividad nacional e incluso la de carácter internacional se han quedado cortas a la hora de incorporar al ordenamiento jurídico-positivo interno medidas con el fin de regular las actividades humanas trasladadas al ejercicio controlador, que conllevan a minimizar riesgos de cualquier índole que afecten la esfera dinámica en la que opera la contratación pública, y aun podría decirse que se han limitado a la elaboración de correctivos ante los perjuicios emergentes después de ocurridos, casi siempre durante la etapa de ejecución del contrato, en gran parte por causa de una normativa insuficiente como la hoy existente, siendo aquellos potencialmente previsibles y prevenibles en gran parte de los casos.

Y a pesar de que la experiencia ha demostrado desde hace mucho el costo de proceder *ex post*, sólo hasta hace pocos años se han comenzado a implementar en los ordenamientos jurídicos internos e internacionales, principios y normas para la implementación de mecanismos suficientemente robustos que permitan la adecuada vigilancia y control, y de tal modo anticiparse a la realización de riesgos con resultados indeseados para los extremos de la relación contractual.

Teniendo en cuenta la justificación para la realización del presente trabajo, el problema de investigación se plantea a partir del siguiente cuestionamiento: ¿Las

formas de autorregulación implementadas por los órganos de las ramas legislativa y judicial para el control de la actividad de contratación en defecto de una regulación legal y reglamentaria al respecto les permiten disponer de un marco jurídico apropiado para el ejercicio adecuado de la supervisión?

Conviene precisar al lector que durante el desarrollo del presente trabajo el marco normativo vigente estaba constituido por la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007, con sus decretos reglamentarios, y la Ley 1474 de 2011 (Estatuto Anticorrupción) y que, estando en la elaboración del informe final, se expidió el Decreto 734 del 16 de abril de 2012, norma que a su turno fue derogada y que actualmente se encuentra en transición, respecto de la cual se hará únicamente referencia en cuanto a su implicación directa en las actividades relacionadas con la supervisión de los negocios jurídicos estatales y el impacto que en términos de buena Administración Pública generó primeramente sobre las regulaciones aplicadas en la actualidad por las entidades que comprenden las ramas legislativa y judicial.

Objetivo general

Ante la existencia de un marco legal y reglamentario precario, se han identificado algunos problemas en el desarrollo de la función de supervisión e interventoría desde la óptica meramente contractual aplicada en los organismos que hacen parte de las ramas legislativa y judicial. En tal sentido resulta pertinente realizar un análisis comparativo de los instrumentos adoptados al interior de cada entidad,

con lo cual se me permita llegar a concluir si la Ley 1474 de 2011, como norma innovadora en materia de supervisión e interventoría, constituye actualmente el mecanismo legal más útil para el control y la vigilancia en los procesos de contratación pública desarrollados en las entidades estatales, o si, por el contrario, es imposible prescindir de los denominados *Manuales* para garantizar la función de vigilancia y control en las distintas etapas del contrato estatal.

Objetivos específicos

Los objetivos específicos de esta investigación en la primera parte del presente estudio son:

1. Identificar el marco normativo de la supervisión e interventoría.
2. Establecer la instrumentación jurídica que los órganos han empleado para llevar a cabo la supervisión.

Por su lado, los objetivos específicos de esta investigación en la segunda parte de este trabajo son:

1. Caracterizar, en relación con la supervisión y la interventoría de los contratos, el alcance de los manuales de supervisión y/o contratación utilizados para regular los procesos contractuales en las entidades que integran los órganos de las ramas legislativa y judicial, a saber, Senado de la República, Cámara de Representantes, Consejo Superior de la Judicatura, Fiscalía General de la Nación e Instituto

Nacional de Medicina Legal, observando entre uno y otro las similitudes y diferencias, límites en el campo de aplicación, así como los sujetos que ejercen esta función, sus derechos, obligaciones, facultades y prohibiciones.

2. Identificar y analizar los problemas de la instrumentación jurídica utilizada por cada organismo objeto de estudio.

Hipótesis

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

Ante la escasa normatividad legal y reglamentaria que existe en materia de supervisión e interventoría aplicable a los contratos estatales, las entidades que integran los órganos de las ramas legislativa y judicial son impulsadas a implementar sus propios mecanismos de control y vigilancia, garantizando, en su buen juicio, la correcta ejecución del contrato estatal en cada una de sus etapas, hasta su culminación satisfactoria, por lo cual, internamente, dichas entidades se obligan a suplir esta ausencia normativa a través de la autorregulación, pero corriendo un alto riesgo de apartarse de la unidad en el criterio jurídico que deben guardar entre sí todos los procedimientos de vigilancia y control, acogido propiamente en cada organismo.

Estructura del trabajo

El presente trabajo de investigación consta de dos partes a través de las cuales se desarrollan, en orden gradual de especificidad, las materias que permitieron el análisis integral de la supervisión de los contratos celebrados por las entidades que integran los órganos de las ramas legislativa y judicial.

La primera parte comprende nueve capítulos en los que se ocupa de:

CAPÍTULO 1.

La supervisión – Concepto

1.1. Distinción entre supervisión e interventoría

1.2. ¿Qué asemeja y qué diferencia al supervisor del interventor?

CAPÍTULO 2.

Objeto, objetivos, alcance y fines de la supervisión y la interventoría

2.1. Objeto principal y objetivos generales

2.2. Alcance de la supervisión y de la interventoría

2.3. Finalidades de la supervisión y la interventoría

CAPÍTULO 3.

¿Quiénes son el supervisor y el interventor, cuáles son sus perfiles y cuáles las implicaciones jurídicas de su desempeño?

3.1.El supervisor

3.2.El interventor

3.3.Perfil del supervisor y del interventor

3.4.Desempeño del supervisor frente al contrato estatal (implicación jurídica).

CAPÍTULO 4.

Facultades, funciones y prohibiciones del supervisor y del interventor respecto del contrato estatal vigilado

4.1.Facultades

4.2.Funciones

4.2.1. Funciones administrativas

4.2.2. Funciones técnicas

4.2.3. Funciones financieras

4.2.4. Funciones legales

4.3.Prohibiciones

CAPÍTULO 5.

Oportunidad para contratar la interventoría o el apoyo a la supervisión del contrato estatal. ¿Quién y cómo se designa en cada caso? ¿Cuándo es ejercida por un servidor público y cuándo por un contratista?

5.1. ¿Cuándo se contrata el apoyo a la supervisión o la interventoría?

5.2. ¿Quién y cómo se designa un supervisor o un interventor?

5.3. Herramientas facilitadoras de la función de supervisión

CAPÍTULO 6.

La supervisión en la etapa pre-contractual

CAPÍTULO 7.

La supervisión en las etapas del proceso de contratación (contractual y post-contractual)

7.1. La supervisión respecto del contrato principal

7.2. Etapa contractual

7.2.1. Gestión contractual

7.2.2. Poder sancionatorio

7.3. Etapa post-contractual

CAPÍTULO 8.

Principales conflictos de la supervisión originados en virtud de la ejecución del contrato estatal

CAPÍTULO 9.

Responsabilidad legal del supervisor como resultado de su ejercicio profesional

La segunda parte comprende cinco capítulos donde el lector podrá observar la forma y condiciones en que ha sido autorregulada la actividad de supervisión contractual por las entidades que integran las ramas legislativa y judicial, mediante el estudio de los apartes pertinentes de supervisión e interventoría de sus manuales de contratación.

Para ello en cada instructivo implementado por las entidades objeto de estudio se identificaron los mismos aspectos relevantes, tales como: quién puede ejercer la supervisión, cuáles son las funciones deferidas al supervisor en razón de su naturaleza, sus funciones específicas, la responsabilidad del supervisor o del interventor ante el evento de una mala gestión o comisión de conductas indebidas, para comprobar finalmente si la implementación de cada instrumento ha sido de utilidad en los distintos órganos que los han adoptado.

Metodología

La primera parte del trabajo constituye el **marco teórico** de la investigación, el cual está integrado por las referencias normativas, doctrinarias y jurisprudenciales que permiten contextualizar las figuras de la supervisión y la interventoría aplicadas a los contratos estatales, mediante la descripción de los siguientes elementos:

- Concepto de supervisión e interventoría.
- Objeto, objetivos, alcance y finalidades de la supervisión y la interventoría.
- Identificación del sujeto que ejerce la supervisión o la interventoría, perfiles e implicaciones jurídicas de su desempeño.
- Facultades, funciones y prohibiciones del supervisor y del interventor respecto del contrato estatal vigilado.
- Oportunidad para contratar la interventoría o el apoyo a la supervisión y la designación en cada caso.
- La supervisión en la etapa pre-contractual.
- La supervisión en las etapas del proceso de contratación (contractual y post-contractual).
- Principales conflictos de la supervisión originados en virtud de la ejecución del contrato estatal.
- Responsabilidad legal del supervisor como resultado de su ejercicio profesional.

En la segunda parte se hizo un estudio de los contenidos de los manuales de contratación de las entidades con competencia para celebrar contratos en las ramas legislativa y judicial, en lo referente a la regulación propia que en ellos se hace de la supervisión y la interventoría contractuales, con el fin de verificar el grado de completitud de estas autorregulaciones y determinar su suficiencia, en función del marco teórico provisto en la primera parte, y de este modo llegar a las conclusiones acerca de la idoneidad del sistema jurídico colombiano sobre esta materia, que en lugar de reglamentar normativamente de manera uniforme el ejercicio de estas actividades, lo defiere a la regulación propia determinada por cada entidad con capacidad para contratar.

En esa medida, con la información obtenida y aplicando el método inductivo a través del diligenciamiento de una matriz elaborada para este propósito, se hizo una caracterización de la regulación de la supervisión y la interventoría por parte de las entidades objeto de la investigación y se procedió a su valoración, analizándola de manera comparativa, sobre las siguientes categorías:

- El concepto de supervisión e interventoría en la entidad.
- Las actividades de supervisión enmarcadas en cada fase contractual.
- Los sujetos responsables y el desempeño en el proceso contractual.
- Las conductas que le son permitidas a los supervisores y aquellas prohibidas.
- Las sanciones previstas por el incumplimiento de sus obligaciones.

- Límites de responsabilidad del supervisor y del interventor.
- Las implicaciones negativas en el contrato estatal a causa de una labor deficiente de supervisión.

PRIMERA PARTE

LA SUPERVISIÓN Y SU INCIDENCIA EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA COLOMBIANA

Esta primera parte presenta al lector la descripción de la supervisión como una herramienta importante e inherente a la contratación pública en términos de buen gobierno, utilizada para el desarrollo de la dinámica contractual del país, su incidencia reflejada en todas sus etapas (precontractual, contractual y post contractual), donde su estructura está prevista en un contexto general. Éste se explica partiendo con una breve reseña histórica de dónde inicia el uso de esta figura jurídica y su inclusión pausada en el campo legislativo nacional, contemplando su definición, referencias normativas, los requisitos que la determinan en el escenario de la contratación pública actual, así como objeto y objetivos, alcances, los sujetos de derecho que ejercen roles de supervisión e interventoría designados a través del ordenador del gasto o su delegado, sus perfiles, derechos y obligaciones, facultades, prohibiciones, responsabilidades y consecuencias derivadas del incumplimiento en el ejercicio profesional y, en general, todos los aspectos que deben ser atendidos para procurar el logro de una eficaz y oportuna vigilancia a las actividades que se encuentran señaladas en un contrato estatal y que a su vez le fueron encomendadas por el representante de la

entidad pública, con el fin de garantizar la transparencia en el transcurso del proceso.

CAPÍTULO 1

LA SUPERVISIÓN – CONCEPTO

La palabra supervisión es compuesta, viene del latín *visus* que significa examinar un instrumento poniéndole el visto bueno, y del latín *super* que significa preeminencia, o, en otras palabras, privilegio, ventaja o preferencia por razón o mérito especial. Supervisión es, pues, dar el visto bueno después de examinar y la supervisión del desarrollo de un determinado trabajo tiene por objetivos básicos vigilar el costo, el tiempo y la calidad con que se realiza la labor encomendada.

Las responsabilidades que se adquieren con quien contrata los servicios de supervisión están expresadas en la supervisión contractual y en el contrato de interventoría, las responsabilidades que adquiere el contratista y cuyo cumplimiento debe vigilarse están en el contrato, ya sea en el campo público o privado. Es importante anotar que aunque no exista un contrato físico firmado por las partes, ello no implica que dicho trabajo y las actividades generales que lo estructuran no sean vigiladas, por el contrario, tales actividades deben ser dirigidas por ciertos parámetros y controladas en cabeza de alguien, tal comportamiento es en cierta medida reflejo de una forma de supervisión..

Supervisión, en términos de contratación pública, es la actividad de apoyar y vigilar la coordinación de actividades de tal manera que se realicen de forma satisfactoria. También el concepto se considera en cuanto a construcción y obra civil como el conjunto de operaciones realizadas en campo, para verificar el cumplimiento de los trabajos dentro de los parámetros y las normas de una obra de construcción, por ejemplo, especificaciones de planeación, revisión de niveles, resistencias de concretos armados, costos generales de la construcción misma, distancias de ejes, espesores, proporciones, tipo de instalaciones y el empleo de una metodología adecuada que garantice la vigilancia y el control en el campo contractual,¹ etc.

1.1. DISTINCIÓN ENTRE SUPERVISIÓN E INTERVENTORÍA

En primer lugar, es necesario plantearnos la pregunta ¿Qué se entiende por supervisión y por interventoría? Supervisión e interventoría, en el contexto de la contratación estatal, es el conjunto de actividades que, en representación de la entidad, realiza una persona natural o jurídica a los diferentes aspectos que intervienen en el desarrollo de un contrato o de una orden estatal, llámese de

¹ Hemeroteca Virtual (blog y guías de derecho contractual). Link: categoría 7 Obligaciones y Contratos.” Artículo publicado en página web, enviado por el Autor: Félix. G. Nufio G., e-mail: felixgng@yahoo.com) sobre el tema supervisión: “Existe también la supervisión técnica de obra, la cual se refiere al empleo de una metodología para realizar la actividad de vigilancia de la coordinación de actividades del cumplimiento a tiempo de las condiciones técnicas y económicas pactadas entre quien ordena y financia la obra y quien la ejecuta a cambio de un beneficio económico”.

servicio, consultoría, obra, trabajo, compra, suministro, etc., que se ejerce a partir de la firma y perfeccionamiento de dicho contrato, hasta la liquidación definitiva, bajo la observancia de las disposiciones legales vigentes, necesaria para vigilar, controlar, verificar y, en cierta medida, colaborar en la ejecución de los contratos o convenios.

La necesidad de su existencia corresponde a una exigencia legal que tiene el propósito de asegurar al máximo el cumplimiento del objeto contractual, de los fines de la contratación y de la satisfacción de los intereses de la Entidad mediante la obtención del fin perseguido.

Antes de expedirse la Ley 1474 de 2011, cabe señalar al lector que la denominación de la supervisión y la de interventoría de un contrato estatal tendían a confundirse o a ser interpretadas de igual manera, ya que existía una línea delgada que las diferenciaba entre sí, pues ambas representaban a la entidad estatal, sus funciones eran similares y sus obligaciones estaban enmarcadas dentro del contrato y reglamentadas en la ley. Sin embargo, existen factores que, amparados en la normatividad vigente, marcan claramente diferencias entre estas dos figuras jurídicas, tales como:

Diferencia conceptual en cuanto al sujeto

Interventor: Es la persona contratada, un tercero, contratista independiente de la entidad, que tiene la obligación contractual de desarrollar las actividades que implican la vigilancia y el seguimiento del cumplimiento de los contratos.

Supervisor: Es el servidor público de la entidad designado para los mismos fines y propósitos quien siempre será una persona natural.

Partiendo de la distinción conceptual anterior, también surge una segunda diferencia y es sobre la naturaleza jurídica.

Diferencia en cuanto a la Naturaleza Jurídica

Interventoría:² Debe ser ejercida por un contratista, que puede ser una persona natural o jurídica, la cual debe ser contratada con arreglo a las Leyes 1150 de 2007 y 1474 de 2011, cuando el seguimiento del contrato suponga conocimiento especializado en la materia, o cuando la complejidad o la extensión del mismo lo justifiquen.

Supervisión: La Ley 1474 de 2011 señaló expresamente que la supervisión sería ejercida directamente por la entidad, lo que implica que ésta sea desarrollada a través de sus servidores públicos, para lo cual podrán contratar personal de apoyo según las necesidades de la entidad.

Se advierte que existen otras diferencias sobre la naturaleza jurídica del contrato que se desprenden de los preceptos anteriormente expuestos.

1.2. ¿QUÉ ASEMEJA Y QUÉ DIFERENCIA AL SUPERVISOR Y AL INTERVENTOR?

²La interventoría es uno de los instrumentos para el ejercicio de los poderes de dirección y control de que es titular la Administración Pública, para la recta ejecución del contrato y por ello se afirma que el interventor desempeña una función pública, la misma de que es titular la entidad contratante.

Tanto el supervisor como el interventor representan a la entidad pública (ya sea que ésta pertenezca a cualquier nivel nacional, departamental, distrital o municipal) en el contrato y se encargan de ejercer las labores de seguimiento y vigilancia para la correcta ejecución de los contratos. Es decir, interventor y supervisor tienen las mismas funciones.³ Sin embargo, con el reciente Estatuto Anticorrupción, sancionado el 12 de julio de 2011, y contrario a lo dicho anteriormente, se tiene que, por regla general, no deben ser concurrentes en relación con un mismo contrato las funciones de supervisión y las de interventoría, pero la Entidad tiene la facultad para dividir la vigilancia del contrato principal, caso en el cual en el contrato respectivo de interventoría se deben indicar las actividades técnicas que estarán a cargo del interventor y las demás que quedarán a cargo de la entidad a través del supervisor.

Así mismo, por primera vez en nuestro ordenamiento jurídico, la Ley se encarga de definir en forma general la supervisión y la interventoría del contrato estatal, lo cual se hizo a través del Artículo 83 de la Ley 1474 de 2011, o nuevo Estatuto Anticorrupción, resaltando su diferencia, en el siguiente sentido:

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.

³Circular n° 19-2007 1-0010 3-2007-005186, “ Capacitación en contratación”, Módulo 26; Servicio Nacional de Aprendizaje –SENA-; pp. 1,2. Bogotá D.C., junio de 2006.

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.⁴

Del señalamiento anterior se concluye, en primer lugar, que el legislador quiso diferenciar las figuras de supervisión e interventoría para evitar las malas prácticas que en materia contractual se venían dando al contar en un mismo contrato las figuras de supervisor e interventor sin ningún criterio claro ni competencias delimitadas que finalizaban en contratos incumplidos y sin responsables claros. Y por último, bajo el entendido del ejercicio de la autonomía de la voluntad de las partes contratantes y el principio de la buena fe contractual, es posible, entonces,

⁴Ley 1474 de 2011, “Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la Efectividad del control de la Gestión Pública”, 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”.

la inclusión de cláusulas adicionales en los contratos de interventoría, previa determinación por parte de la entidad en los estudios previos del respectivo proceso contractual, en atención a la complejidad del objeto contractual y al efectivo cumplimiento de los fines del Estado que se hagan necesarias; para garantizar la eficiente, continua y permanente prestación de los servicios se provee al interventor de todas las herramientas necesarias para procurar el cumplimiento del objeto contractual respectivo, en los términos previstos en el contrato de interventoría que celebre con la Administración Pública.

Se considera de gran importancia en el presente trabajo investigativo, resaltar lo que, en relación con el tema, manifiesta la exposición de motivos de la Ley 1474 de 2011, así:

A. En primer lugar, hay un gran vacío en la normatividad para la vigilancia contractual, razón por la cual a través de este proyecto se fortalece el sistema de interventoría. Se carece de un referente legal en materia de supervisión e interventoría de la actividad contractual, que se ha traducido en debilidades en el control y seguimiento del Estado sobre la ejecución contractual.

En ese sentido y con el propósito de contar con un sistema efectivo de control de la administración sobre la ejecución de los contratos estatales, el proyecto dispone:

Que es mandatorio que los contratos estatales cuenten con supervisión o interventoría, de suerte que siempre se vigile su ejecución.

Todo contrato de obra pública de mayor cuantía deberá contar con interventoría, y se obliga a que en los demás que superen este valor, los estudios previos se pronuncien sobre la pertinencia de contar con la misma.

Se aclara el alcance de los deberes de supervisores e interventores, y se les hace responsables de poner en conocimiento de la entidad contratante los posibles actos de corrupción,⁵ así como de alertar oportunamente sobre posibles incumplimientos.

La falta de información oportuna a la entidad por parte de supervisores e interventores los hará solidariamente responsables con el contratista por los perjuicios causados, amén de las responsabilidades personales que se generen en materia disciplinaria para los servidores y de inhabilitación para los interventores.

La interventoría debe ser continua. Si la obra se alarga, la interventoría también. No tiene sentido que a la mitad de la obra, se la deba detener mientras se contrata una nueva interventoría. (Resaltado fuera de texto).

⁵Estará inhabilitado 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 inhabilitación 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, (Parágrafo 2 del Artículo 84 de la Ley 1474 de 2011).

En vista de lo anterior, el artículo 83 del Estatuto Anticorrupción vino a zanjar la discusión en el sentido de disponer lo siguiente:

La supervisión la realizará directamente la entidad estatal a través de sus servidores públicos cuando no requiera conocimientos especializados, es decir, realiza un seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico. No obstante, cuando lo amerite el respectivo caso, podrá contratar personal de apoyo para que le brinde el soporte requerido al supervisor del contrato a través de prestación de servicios profesionales⁶ y de apoyo a la gestión con el objeto de realizar adecuadamente su labor de supervisión, que en todo caso estará a cargo del supervisor respectivo.

Por el contrario, la interventoría la realizará un contratista externo de la entidad, el cual será contratado bajo las modalidades de concurso de méritos o mínima cuantía según su monto, cuando el seguimiento del contrato suponga conocimiento especializado en la materia, o cuando la complejidad o la extensión del mismo lo justifiquen en el respectivo estudio previo de la contratación.

⁶Ley 80 de 1993; Artículo 32, Numeral 3º, “DE LOS CONTRATOS ESTATALES”, “Son contratos de prestación de servicios los que celebren las entidades estatales para desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad. Estos contratos sólo podrán celebrarse con personas naturales cuando dichas actividades no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimientos especializados. En ningún caso estos contratos generan relación laboral ni prestaciones sociales y se celebrarán por el término estrictamente indispensable”.

Dispone finalmente el Estatuto Anticorrupción que, el contrato de interventoría será a su turno supervisado directamente por la entidad contratante con lo cual se satisface la exigencia de que todo contrato sea vigilado por la Administración Pública.

CAPÍTULO 2

OBJETO, OBJETIVOS, ALCANCE Y FINES DE LA SUPERVISIÓN E INTERVENTORÍA

Partiendo de la base de que la entidad es responsable de asegurar la supervisión en la ejecución de los contratos que celebra, ésta debe garantizar también la interventoría para entenderse así cumplido el mandato legal que impone, en todos los negocios jurídicos que se realizan, el ejercicio de vigilar y controlar. La naturaleza propia de la función de vigilancia y control distingue otros aspectos inherentes a la misma tales como:

2.1. OBJETO PRINCIPAL y OBJETIVOS GENERALES

El objeto de la supervisión y de la interventoría es el control y la vigilancia de las acciones del contratista, para verificar el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato, como es el caso de las especificaciones técnicas contratadas, la supervisión de la ejecución del objeto establecido en cada uno de los contratos, teniendo en cuenta los recursos asignados al contrato, con el fin de lograr el cumplimiento de las obligaciones contraídas contractualmente y en sus distintos elementos integrantes, como lo son los pliegos de condiciones o los

estudios de justificación y el plan operativo, los cuales guardan especial relación con las especificaciones técnicas del objeto contratado, las actividades administrativas a cargo del contratista—legales, financieras y presupuestales— y la protección de los intereses de la entidad para salvaguardar su responsabilidad.

OBJETIVOS GENERALES

La supervisión y la interventoría logran los propósitos establecidos mediante la realización de actividades y el cumplimiento de funciones, unas generales y otras específicas. En consecuencia, en el momento de interpretar el contenido del contrato estatal, es importante para la toma de decisiones que inciden en el desarrollo del mismo que tanto la supervisión como la interventoría cumplan con los objetivos de su función, los cuales se detallan a continuación.

- *Controlar*: Se logra por medio de una labor de inspección, comprobación y evaluación, con el fin de establecer si la ejecución se ajusta a lo pactado. El control se orienta básicamente a verificar que el contratista cumpla con el objeto del contrato de acuerdo a las especificaciones técnicas, las actividades administrativas, legales, y presupuestales o financieras establecidas en los contratos celebrados y dentro del plazo de ejecución.
- *Exigir*: En la medida en que la función de interventoría y la de supervisión encuentren que en el desarrollo de la relación contractual no se está cumpliendo estrictamente con las obligaciones contenidas en las cláusulas

pactadas en el contrato y en los términos de la oferta realizada por el contratista, ambas adquieren la obligación inmediata de informar y exigir a las partes el debido cumplimiento de los términos y condiciones contractuales y de revisar las garantías constituidas para dicho fin.

- *Prevenir*: Consiste en establecer que el control no está destinado exclusivamente a sancionar el incumplimiento de las obligaciones contraídas por las partes en virtud del contrato estatal, sino a evitar los conceptos erróneos, impidiendo que se desvíe el objeto del contrato. Para que la supervisión e interventoría logren este objetivo, se hace necesario que la designación del supervisor y la contratación del interventor y sus actuaciones sean previas a la ejecución del contrato.
- *Verificar*: Se cumple mediante la continua revisión de las etapas que comprende la ejecución del contrato, para poder establecer su situación y nivel de cumplimiento; esta realidad se concreta mediante la aplicación de correctivos, que apunta a exigir el cumplimiento de lo contratado, la solución de los problemas y la absolución de dudas, teniendo en cuenta las buenas relaciones en el trabajo. Para ello, ni la interventoría ni la supervisión deben desconocer el límite de sus atribuciones, incursionando en campos donde los contratistas serán autónomos y además se apersonarán con diligencia de las solicitudes que deban atender.⁷

⁷Manual de Interventoría o Supervisión de Contratos u Órdenes Contractuales diferentes a Contratos de Obras, Numeral 2.3), que trata del “PERFIL INTERVENTOR Y SUPERVISOR”, Universidad del Valle – Univalle, Cali, Colombia; pp.8-9, 2008.

Otros objetivos de la supervisión e interventoría son los siguientes:⁸

- Acompañar a las partes para asegurar la finalización exitosa del contrato, facilitando la interacción entre las mismas.
- Asegurar el cumplimiento de las obligaciones pactadas para que se desarrolle el objeto del contrato dentro del tiempo y con los recursos que se hayan presupuestado, para proteger efectivamente los intereses de la entidad.
- Verificar constantemente el cumplimiento de la normatividad vigente por la entidad y el contratista.
- Suministrar de forma continua, oportuna y periódica la información necesaria a la Entidad, sobre el avance, estado y desarrollo de la ejecución del contrato.
- Facilitar una óptima interacción entre las partes, al punto de proponer soluciones a las controversias que puedan presentarse.
- Vigilar la ejecución de las asignaciones presupuestales comprometidas y definidas dentro de los contratos, para que se cumplan como fueron acordadas.
- Garantizar, mediante una interventoría y una supervisión eficiente, la calidad de la ejecución del objeto del contrato.

⁸Ibidem. p. 9.

- Representar a la entidad para la adecuada ejecución de los contratos apoyándolo en la dirección y coordinación del mismo sin ir en contra de la misión y los valores de la entidad.
- Informar a la entidad sobre el avance, problemas y soluciones presentados en la ejecución del contrato, a través de informes semanales, mensuales o especiales, a solicitud de la entidad.
- Efectuar un estricto control de la calidad de los bienes o servicios y ejecuciones realizados por el contratista.
- Asegurar el cumplimiento de las metas contractuales logrando que se desarrollen los contratos, dentro de los cronogramas e inversión previstos originalmente.
- Armonizar las actividades del contratante y el contratista para el logro del objetivo general del contrato, que satisfaga las necesidades de la comunidad.

A manera de ejemplo, el Manual de Interventoría del Instituto de Desarrollo Urbano IDU señala sobre el objetivo general de la interventoría:

La Interventoría es una función que cumple una persona natural o jurídica, designada por el Instituto, previo agotamiento del procedimiento establecido en el Manual de Contratación del IDU, para controlar, exigir, colaborar, absolver, prevenir y verificar la ejecución y el cumplimiento de los trabajos, servicios, obras y

actividades contratadas,⁹ teniendo como referencia los principios rectores de la Ley de Contratación Estatal (Ley 80 de 1993), 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 IDU y el Contratista (consultor / constructor / contratista de mantenimiento / proveedor). El fin de la labor de interventoría es supervisar y controlar en forma eficaz y oportuna la acción del Contratista en las diferentes etapas del proyecto contratado, para hacer cumplir las Especificaciones Técnicas Generales de Materiales y Procesos Constructivos para proyectos de infraestructura vial y de espacio público — Especificaciones IDU-ET-2005—, los tiempos, las actividades administrativas, legales, contables, financieras, presupuestales, sociales y ambientales establecidas en los respectivos contratos. (Resaltado fuera del texto).

Luego, se colige que la interventoría en esta entidad del orden distrital nace de un proyecto, a raíz de la celebración de un contrato de consultoría, de construcción, de mantenimiento o de suministro, siendo el interventor el responsable del contrato durante su ejecución y desarrollo hasta la liquidación del mismo.

2.2. ALCANCE DE LA SUPERVISIÓN Y DE LA INTERVENTORÍA

⁹Instituto de Desarrollo Urbano -I.D.U.-, Memorando de Instrucción Jurídica Interna número DTL-6000-26587, De la Subdirección Técnica Legal; Asunto que trata en el numeral 1.1., “DE LA FINALIDAD DEL CONTRATO DE INTERVENTORÍA Y DE LAS CONDICIONES ESPECÍFICAS PARA SU CELEBRACIÓN”; Bogotá D.C., junio 20 de 2007.

No hay labor más importante, difícil y exigente que la supervisión del trabajo ajeno. La buena supervisión implica más conocimientos, habilidad, sentido común y previsión; así mismo, el buen desempeño del supervisor en el ejercicio de sus deberes determina el éxito o el fracaso de los programas y los objetivos misionales de una entidad, pues su labor trasciende a controlar y vigilar, funciones macro que él debe realizar.

Cuando el supervisor funciona como es debido, el alcance de su papel puede resumirse o generalizarse en dos clases de responsabilidades más amplias que, en su función real, son simplemente facetas diferentes de una misma actividad; no puede ejercer una sin la otra.

Pero, el alcance de la interventoría va más allá, dado que se encuentra enmarcada en ciertas actividades enfocadas a los aspectos de vigilancia, control, concepto especializado y recomendación final, para el adecuado desarrollo de los contratos de las instituciones públicas y privadas, además del seguimiento al impacto social del mismo proyecto, las condiciones que se indiquen en el contrato, tales actividades se rigen por parámetros y aspectos técnicos, financieros, legales y sociales.¹⁰

¹⁰Compartel a corta distancia, “MANUAL DE INTERVENTORÍA AL BANCO DE PROYECTOS DE CONECTIVIDAD PARA INSTITUCIONES PÚBLICAS”; Anexo Técnico, p. 2., Bogotá D.C., 2008.

Al respecto, vale la pena, como ejemplo, enunciar que el Ministerio del Interior y de Justicia, en el Procedimiento Interno de Supervisión y Liquidación de la Ejecución Contractual,¹¹ establece como alcance de la supervisión, la realización de un balance a la ejecución contractual, la cual, de acuerdo al citado procedimiento, comienza con la entrega del contrato a quien fuese designado como supervisor y va hasta la liquidación del contrato.

2.3. FINALIDADES DE LA SUPERVISIÓN Y LA INTERVENTORÍA

La Ley 80 de 1993 es el Estatuto de Contratación Estatal en Colombia, respecto de la supervisión del contrato estatal, en su Artículo 14, 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:

¹¹Ministerio del Interior y de Justicia, “Procedimiento de Supervisión y Liquidación de la Ejecución Contractual”, Código: GC-P-03, versión: 02, fecha de aprobación: 15 de diciembre de 2011, Puntos 2, “Alcance”, y 3, “Definiciones: “Supervisión: De acuerdo con el artículo 83 de la ley 1474 de 2011, 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.”. Bogotá D.C., 2011.

Disponible en: <http://www.mininterior.gov.co/content/procedimiento-de-supervision-y-liquidacion-de-la-ejecucion-contractual-gc-p-03-v02>

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

Igualmente, 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.

De lo anterior se desprende que el propósito de la ley, es el interés de proteger el desarrollo de la contratación estatal, en tanto su dinámica permite cumplir con muchos de los fines del Estado y su deber de control y vigilancia de la ejecución contractual que tiene su base normativa en los Artículos 4, 14 y 26, incisos 1 y 5 de la Ley 80 de 1993, los cuales obligan a las entidades estatales a través de sus respectivos jefes o representantes legales a ejercer una “vigilancia permanente”

del cumplimiento de las obligaciones del contratista y facultándolas para adoptar las medidas que sean necesarias para asegurar la correcta y oportuna ejecución del objeto contratado según las condiciones de tiempo y modo convenidas, funciones esenciales que llevan a cabo el supervisor y el interventor.

Ahora bien, con la entrada en vigencia de la Ley 1474 de 2011, se dictaron normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública, introduciendo importantes cambios relacionados con la contratación estatal, en particular los asuntos que tienen que ver con las labores propias de los supervisores e interventores de los contratos estatales, suscritos tanto con particulares como con entidades y personas jurídicas de derecho público y privado.

Las actividades desempeñadas por los supervisores e interventores de los contratos estatales son fundamentales en la dirección general y en el ejercicio del control y la vigilancia de la ejecución de los negocios jurídicos que suscriben los entes públicos, pero dichas labores no guardan una estricta disciplina en la construcción y diligenciamiento de evidencias de los actos propios de su función. En tal sentido, la Supervisión está llamada a cumplir con uno de los fines más importantes de los contratos que es la que conlleva el deber de ejecutar acciones e informar a la instancia que corresponda sobre los hechos u omisiones que alteren la correcta ejecución del contrato.

En los contratos que celebren las instituciones públicas, la supervisión tendrá como propósito o fin especial hacerle seguimiento y control a la acción del contratista, además de otros, como:

- Verificar el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato.
- El respeto de las especificaciones técnicas ofrecidas.
- La correcta ejecución de las actividades administrativas establecidas.
- La sujeción al rubro presupuestal asignado.

Adicionalmente el supervisor será responsable de velar por la correcta ejecución del contrato objeto de la supervisión, teniendo en cuenta los propósitos descritos anteriormente.

Desde otro punto de vista la *supervisión* también incluye fines como:

- Garantizar la eficiente, óptima y transparente inversión de los recursos públicos y prestación de los servicios.
- Asegurar que el contratista se ciña en la ejecución del objeto contractual a los plazos, términos, calidades y condiciones previstas o exigidas en el contrato y en los documentos del mismo.
- Asegurar la comunicación entre las partes contratantes.
- Proporcionar a la administración una asesoría especializada en los casos que se requiera.

- Evitar la generación de conflictos entre las partes y de éstas frente a terceros.
- Agilizar y hacer más eficiente la ejecución contractual.

De igual manera, la *interventoría* tiene propósitos o fines similares que cumple la supervisión como:

- Velar por el cumplimiento de las actividades de control, supervisión y vigilancia por parte de las firmas interventoras que tienen una relación contractual con la entidad pública, pues con ello se garantiza el cabal cumplimiento del objeto contractual convenido.
- Propender por el cumplimiento de los fines estatales.
- La continua y eficiente prestación de los servicios públicos.
- Garantizar la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con las entidades públicas en la consecución de dichos fines estatales, tal como lo establece el Artículo 3° de la Ley 80 de 1993, procediendo a imponer las sanciones a que haya lugar ante el incumplimiento de la interventoría de las obligaciones derivadas del contrato correspondiente.

CAPÍTULO 3

¿QUIÉNES SON EL SUPERVISOR Y EL INTERVENTOR, CUÁLES SON SUS PERFILES Y CUÁLES LAS IMPLICACIONES JURÍDICAS DE SU DESEMPEÑO?

3.1. EL SUPERVISOR

El supervisor es una persona natural que ostenta la calidad de servidor público, está vinculado laboralmente a la entidad, su actividad tiene por objeto vigilar, controlar y coordinar la ejecución de programas y proyectos enmarcados en un determinado contrato celebrado por la entidad, así como la prestación de servicios derivados de la suscripción de órdenes y de cualquier otra forma contractual que no requiera específicamente de interventorías internas o externas. El supervisor es, en otras palabras, un servidor público de la entidad que no solo ejerce la labor de vigilancia y control para la correcta iniciación, ejecución y liquidación de un contrato o convenio específico, sino que además previene los posibles riesgos que deba asumir la entidad frente al contratista. Se resalta que el supervisor siempre será una persona natural.

3.2. EL INTERVENTOR

El interventor, en cambio, es ese tercero contratado por la entidad, y ajeno a ésta, para vigilar que las actividades de un contrato en ejecución sean cumplidas.

3.3. PERFIL DE SUPERVISOR Y EL INTERVENTOR

Partiendo de la premisa de que la función contractual es susceptible de control por parte de las autoridades competentes, por lo cual ésta debe ser ejercida bajo el cumplimiento de los principios de la función administrativa contenidos en el Artículo 209 de la Constitución Política y a los establecidos en las normas vigentes que rigen la contratación pública y en lo relacionado con el contrato estatal, es claro que quienes ejerzan la interventoría y la supervisión están llamados a lograr que éste se cumpla de manera idónea, bajo los postulados de la Ley 80 de 1993, en especial en lo dispuesto por el Artículo 53 ibídem, el Código Único Disciplinario o Ley 734 de 2002 y el nuevo Estatuto Anticorrupción o Ley 1474 de 2011, específicamente en sus Artículos 83 y 84.

En tal sentido, la supervisión es ejercida directamente por la entidad contratante a través de la designación de sus servidores públicos; la designación del supervisor debe recaer en una persona idónea, con conocimientos, experiencia y perfil apropiados al objeto de la supervisión contractual. Para tal efecto, el servidor público responsable de designar al supervisor deberá tener en cuenta que el perfil

profesional de la persona se ajuste al objeto del contrato, así como la disponibilidad y logística para desarrollar las funciones. De igual modo sucede en la interventoría, pues es ejercida por los contratistas que ejecutan actividades administrativas y/o técnicas y que son contratados exclusivamente para realizar determinada interventoría a los proyectos especializados de la entidad, así mismo, el control y la vigilancia son ejercidas por el interventor, aquel contratista escogido a través de un proceso de selección como el concurso de méritos, donde su perfil profesional es acorde con el requerido dada la naturaleza del contrato, siempre y cuando esta función esté permitida expresamente en el contrato o la ley.

Generalmente, las entidades buscan una herramienta que oriente y facilite el cumplimiento de las labores de supervisión e interventoría para asegurar unidad de criterio y certeza en sus actuaciones que redunden en la buena gestión de la entidad, por ello, cuando adoptan sus manuales internos, establecen en sí los requisitos de escolaridad y demás que creen necesarios el servidor público o el tercero deban cumplir para alcanzar el perfil que los faculta para ejercer la supervisión y la interventoría de un contrato en cada caso, respectivamente. Con este manual se pretende entonces que los servidores públicos y los contratistas que cumplan funciones públicas, conozcan y accedan fácilmente a los procedimientos, de tal forma que les permita una precisión de definiciones y la aplicación, en la forma más adecuada, los respectivos controles.

Un caso particular que ilustra mejor al lector sería el de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, que, mediante la Resolución n° 0681 del 3 de agosto de 2007, por la cual se adoptó el Manual de Interventoría, estableció en uno de sus artículos un acápite completo que trata de los perfiles para el interventor, el delegado y el funcionario de apoyo, ciertos grados de escolaridad o formación profesional así:¹²

ARTÍCULO SÉPTIMO: El perfil que deben cumplir los funcionarios del Acueducto y los interventores externos que ejercerán el rol de interventores, delegados para convenios y funcionarios de apoyo, se determinará de la siguiente manera:

1- PERFIL DEL INTERVENTOR: Los funcionarios del Acueducto de Bogotá que ejerzan el rol de interventores o supervisores deben tener:

- Título universitario profesional.
- Tarjeta o matrícula profesional vigente, si la profesión así lo exige.
- Cargo de profesional en el Acueducto (este puede ser por encargo). Salvo los médicos, quienes tienen un nivel 30.

Si son interventores externos, deben cumplir con el perfil solicitado en las condiciones y términos de la invitación, tener matrícula o tarjeta profesional vigente, o lo que su profesión exija.

¹²Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá – Resolución n° 0681 del 3 de Agosto de 2007 “Por la cual se adopta el Manual de Interventoría de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá; Artículo Séptimo que trata de Los Perfiles para El Interventor, Delegado y Funcionario de Apoyo”.

3.4. DESEMPEÑO DEL SUPERVISOR FRENTE AL CONTRATO ESTATAL (Implicación jurídica)

El supervisor designado en un contrato estatal normalmente solo cuenta con su experiencia y conocimientos técnicos básicos y especializados que, sin embargo, están limitados en un área o disciplina determinada, lo que le obliga a redoblar esfuerzos en dedicación y objetividad en su desempeño como tal. En tanto que el interventor del contrato por lo general se rodea de otras personas con quienes está en contacto permanentemente y cuenta con un equipo interdisciplinario, posee la facultad para coordinar a sus empleados y trabajar de manera eficaz con ellos, lo cual le facilita determinar en gran medida el cumplimiento del fin para el cual fue contratado. En ambos casos, trátase de supervisor o de interventor, la persona que sea designada debe tener o acreditar conocimientos técnicos básicos o especializados que se relacionen directamente con el objeto contractual, preferiblemente con experiencia en la intervención de objetos relacionados con el que se le va a asignar.¹³

Dentro de la actividad contractual que se mueve específicamente en los órganos de control, existen algunas otras condiciones de menor importancia, pero se considera que el hecho de cumplir con las enunciadas es más que suficiente para que un supervisor merezca el cargo. Por su parte el interventor debe desempeñar

¹³Servicio Nacional de Aprendizaje-SENA-, Circular n° 19-2007 1-0010 3-2007-005186; Asunto: Capacitación en contratación. Módulo 26; 12 de junio de 2006, pp.1-2. Bogotá D.C.

su labor con la satisfacción de cumplir una misión muy importante para el Estado y ante todo para la colectividad. Deber tener como mínimo las siguientes habilidades:

- *Experiencia*: Esta habilidad es observada en todos los tipos de contratos; en particular los de obra pública, se requiere la suficiente para comprender e interpretar todos los procedimientos constructivos contenidos en las especificaciones y planos del proyecto a ejecutarse.¹⁴
- *Conocimiento del trabajo*: Significa que debe conocer a fondo la temática que supervisa, ya que refleja la seriedad para representar al contratante.
- *Conocimiento de sus responsabilidades*: Implica que el supervisor debe conocer las políticas, reglamentos, grado de autoridad y estructura organizacional de la entidad.
- *Criterio técnico*, para tomar con seguridad una decisión o inclinarse por la alternativa más adecuada y propia sin perder de vista los intereses de la entidad que lo contrata o designa.

¹⁴Al respecto, la Secretaria General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., en Concepto Jurídico con Radicado de Salida n° 3-2011-29151 del 10/10/2011, expresó que “Bajo los lineamientos generales expuestos por las altas cortes, en cuanto a la permanencia de la actividad a cargo de la administración, se pueden presentar varios escenarios: Uno de ellos, es que la entidad estatal tenga como objeto actividades relacionadas permanentemente con la supervisión de contratos, tal sería el caso de entidades que para el cumplimiento de su misión deben contratar permanentemente obras públicas, y por el carácter de su actividad es necesaria la presencia permanente de supervisores, por lo cual tal obligación no puede ser ejercida mediante el contrato de prestación de servicios”.

- *Responsabilidad*: Que señala el actuar en forma diligente, dando cuenta de los actos propios y asumiendo las consecuencias que de ellos se deriven y para poder controlar toda la documentación que requiere la función encomendada.
- *Habilidad para instruir, dirigir y delegar*: El interventor necesita instruir al personal para poder obtener resultados óptimos. Las informaciones, al igual que las instrucciones que imparte a sus colaboradores, deben ser claras y precisas, igualmente debe liderar al personal, dirigiéndolo con la confianza y convicción necesaria para lograr credibilidad, respeto y colaboración del mismo.¹⁵

También, dependiendo de la naturaleza del contrato a supervisar, se constituyen en cualidades o atribuciones importantes para llevar a cabo la selección del *supervisor* el cumplimiento de otros criterios como lo son:

- Capacidad de dirección y supervisión.
- Organización para la ejecución del trabajo.

Y en el caso de la selección del *interventor* se tendrán en cuenta estos criterios:

¹⁵Rivera, Raúl Rigoberto. Unidad de Atención Integral al Ambiente, El Salvador. Manual de Supervisión [Documento en línea]. Disponible en: http://www.mspas.gob.sv/regulacion/pdf/manual/manual_supervision_saneamiento.pdf, consultado: Noviembre de 2012.

- Disponibilidad de los recursos tecnológicos y financieros, adecuados a la naturaleza y alcance del objeto del contrato a intervenir.
- Independencia e integridad profesional.¹⁶

Tal independencia e integridad profesional de un interventor se podría evaluar en un proceso de concurso de méritos, bien sea que se utilice un sistema de concurso abierto o bien de precalificación.

La conformación de la lista de precalificados se debe entonces hacer mediante convocatoria pública, permitiendo 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.

Anteriormente el Decreto 2474 de 2008, Artículos 54 al 76, era determinante al disponer que en este concurso no se evaluaba el precio, solo aspectos técnicos y experiencia, por lo que en desarrollo de estos procesos de selección, las propuestas técnicas o de proyectos podían ser presentadas en forma anónima ante un jurado plural, impar, deliberante y calificado. Sin embargo, con la expedición del Decreto 734 de 2012 se introducen algunos cambios respecto a lo

¹⁶Comisión Nacional de Televisión – Resolución n° 713 del 27 de junio de 2008, “Por la cual se implementa el manual sobre el ejercicio de la función de control y seguimiento de los contratos celebrados por la Comisión Nacional de Televisión”; Capítulo Quinto, Artículo 12 “Criterios de selección del Supervisor”; Bogotá D.C.; 2008.

que se regulaba en el antes citado Decreto 2474 de 2008, tratándose de precalificación para concurso de méritos, con el fin de contratar una interventoría, se puede seguir cualquiera de los siguientes procesos contractuales:¹⁷

(i) Un concurso de méritos con propuesta técnica simplificada (PTS) (Cuando la entidad elabora y entrega la metodología), puede ser por concurso abierto o mediante precalificación con lista corta o lista multiusos.

(ii) Un concurso de méritos con propuesta técnica detallada (PTD) (Cuando los proponentes entregan la metodología), en este caso solo se puede hacer un proceso con precalificación con lista corta.

Uno de los factores más importantes que contribuirán al éxito del interventor en todo cuanto haga es poseer y saber usar sus cualidades de orientador y guía, lo que implica que éste se encuentre en total capacidad de tomar decisiones acertadas, hacer hincapié en la actividad esforzada, constante y estar dispuesto a emprender acciones, incluso si no se encuentran enmarcadas dentro de sus

¹⁷Decreto 734 de 2012; “Por el cual se reglamenta el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y se dictan otras disposiciones”. Artículo 3.3.3.1. DEFINICIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS DE PRECALIFICACIÓN, “(...) La precalificación consiste en la conformación de una lista limitada de oferentes para uno o varios procesos de concurso de méritos. La precalificación que se haga para un solo proceso de concurso de méritos se denominará lista corta.

La que se realice para varios concursos de méritos determinados o determinables se denominará lista multiusos. Para proceder a precalificar e integrar la correspondiente lista limitada de oferentes, la entidad aplicará el procedimiento que se señala en el presente decreto para la lista corta y para la lista multiusos.

El procedimiento de precalificación es anterior e independiente de los procesos de concurso de méritos para los que se aplique”.

obligaciones contractuales, cuando ello sea necesario, contando, claro está, con el consentimiento o aprobación de la entidad que lo contrata.

Respecto del ejercicio de la supervisión, se recomienda, en lo posible, que la función de control y seguimiento de contratos sea desempeñada por un solo supervisor; cuando ello no sea factible la entidad señalará con precisión las obligaciones que cada uno debe cumplir y las responsabilidades que a cada uno compete.¹⁸

Toda labor de supervisión desarrollada en materia de contratación estatal finalmente se ve reflejada por unos productos o resultados que son parciales y/o periódicos, y tienen consecuencias jurídicas de gran envergadura, las cuales siempre se orientan a:

- Fijar plazos para aplicar correctivos a las irregularidades o incumplimientos en que incurra el contratista y evaluar su cumplimiento.
- Certificar que lo ejecutado por el contratista se ajusta o no a lo requerido por el contratante y si en todo se sujeta a lo pactado en el contrato.
- Recomendar la imposición de sanciones contractuales pactadas cuando el contratista incumpla sus obligaciones.

¹⁸Comisión Nacional de Televisión - Resolución n° 713 del 27 de junio de 2008, “Por la cual se implementa el manual sobre el ejercicio de la función de control y seguimiento de los contratos celebrados por la Comisión Nacional de Televisión”; Capítulo IV. Artículo 9, “Del desempeño de la supervisión”. Bogotá D.C., 2008.

- Expedir certificaciones correspondientes para que se efectúen los pagos al contratista, previa verificación del cumplimiento de lo establecido en el contrato.
- Servir de insumo para la liquidación del contrato.
- Servir de medio probatorio para la conciliación de conflictos entre las partes en la eventualidad que se presenten y para la caducidad de los contratos cuando a ello haya lugar.

CAPÍTULO 4

FACULTADES, FUNCIONES Y PROHIBICIONES DEL SUPERVISOR Y DEL INTERVENTOR RESPECTO DEL CONTRATO ESTATAL VIGILADO

4.1. FACULTADES

En lo relacionado con las facultades otorgadas a los supervisores e interventores, la Ley 1474 de 2011 (Estatuto Anticorrupción), adopta en el Capítulo Séptimo, que trata de las Disposiciones para prevenir y combatir la corrupción en la contratación pública, una reglamentación frente a las actuaciones propias derivadas de la facultad, tanto de los supervisores como de interventores en materia contractual, especialmente las señaladas en el Artículo 84, el cual establece que:

La supervisión e Interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligatorio por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista. Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de 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 tal incumplimiento se presente (...). (Resaltado fuera de texto).

Así mismo, en el Parágrafo 1° del Artículo 84 del Estatuto Anticorrupción y en concordancia con lo dispuesto en el Artículo 48 de la Ley 734 de 2000, establece las acciones prohibidas y/o que no debe cometer el supervisor o interventor del contrato estatal, tales como:

- 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.
- 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, pues se considera como falta gravísima.

Sin embargo, en ejercicio de la función administrativa de la supervisión, el supervisor está facultado para actuar conforme a lo establecido en la ley, el contrato de interventoría y el acto de designación. En ningún caso el supervisor puede asumir el ejercicio de facultades legalmente reservadas a la Entidad, o al ordenador del gasto correspondiente.

Teniendo en cuenta los límites que prevé el nuevo Estatuto Anticorrupción al poder facultativo del supervisor en lo relacionado con sus acciones, también se le reconoce a éste la competencia para ejecutar actividades distintas a solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual (facultades que contempla la Ley 1474 de 2011), pero que resultan complementarias a éstas, garantizando el cumplimiento de las mismas, las cuales son entre otras las siguientes:¹⁹

- Asistir y aprobar cursos y programas de capacitación.
- Asignar las cargas de trabajo y las tareas al equipo de trabajo que tiene a cargo.
- Impartir instrucciones al contratista sobre el cumplimiento de sus obligaciones, exigir la información que considere necesaria y formular recomendaciones a la Administración, todo ello, en el ámbito de la relación contractual supervisada.
- Dejar constancia escrita y remitir copia a la Administración de todas las comunicaciones de igual manera debe comunicarse habitualmente con sus superiores inmediatos e implementar sus instrucciones.

¹⁹Comisión Nacional de Televisión – Resolución n° 713 del 27 de junio de 2008 “Por la cual se implementa el manual sobre el ejercicio de la función de control y seguimiento de los contratos celebrados por la Comisión Nacional de Televisión”; Capítulo Quinto, Artículo 17 “FACULTADES DEL SUPERVISOR”; Bogotá D.C., 2008.

- Impartir las órdenes e instrucciones en el marco de la ley y el contrato, las cuales son de obligatorio cumplimiento para el contratista.
- Sugerir las medidas que estime necesarias para la mejor gestión del contrato, y someterlas a consideración de la Administración Pública.
- Exigir y obtener de las partes la información que estime necesaria para el cumplimiento de sus funciones y para el adecuado desarrollo del proyecto.
- Hacer contactos con las autoridades locales para informar sobre el estudio y solicitar la colaboración y el apoyo que requiera.
- Presentar informes de avance o ejecución del proyecto al encargado de control y vigilancia del contrato por parte de la entidad.
- Participar en el desarrollo de un modelo de medición de impacto para los programas y proyectos, en función del impacto tecnológico y de mercadeo de los proyectos y programas financiados por la entidad,²⁰ cuando se trata de un régimen muy específico.

Estas facultades organizativas y administrativas que el supervisor tiene a cargo son con el objetivo de mantener y asegurar la calidad y oportunidad de la información. Así mismo, antes de ejercer la *función de supervisión*, vale la pena recordar al lector, en cuanto a la supervisión e interventoría, que la Ley 1474 de 2011 señaló de manera expresa que la supervisión sería ejercida directamente por la entidad, lo que implica que sea desarrollada a través de sus servidores públicos,

²⁰Directriz Jurídica n° 002-2006; Asunto: Funciones Supervisores e Interventores especiales en convenios de Ley 344 de 1996; Servicio Nacional de Aprendizaje SENA, pp. 1-5; Bogotá D.C., febrero 1 de 2006.

para lo cual podrán contratar personal de apoyo según las necesidades de la entidad. Por su parte, la interventoría será ejercida por un contratista, persona natural o jurídica, que debe ser contratada con arreglo a la Ley 1150 de 2007 y 1474 de 2011, cuando el seguimiento del contrato suponga conocimiento especializado en la materia, o cuando la complejidad o la extensión del mismo lo justifiquen.

Ahora bien, conviene precisar que ambas figuras jurídicas se encuentran sometidas, en un marco general, a los principios generales de buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia, por ello debe ejercerse con autonomía pero en total coordinación con el ordenador del gasto y/o representante legal de la entidad y las áreas que se hallen involucradas en el proceso contractual.

Se considera importante en este acápite de las funciones en la presente disertación enseñar al lector la posición que ostenta, de forma general, la Corte Constitucional respecto del objeto del contrato de interventoría y la atribución al contratista de potestades que implican el ejercicio de funciones públicas, ha dicho que:

De acuerdo con el numeral primero del Artículo 4 de la Ley 80 de 1993 dentro de los derechos y deberes de las entidades estatales para la consecución de los fines

de la contratación estatal se encuentra el de exigir al contratista la ejecución idónea y oportuna del contrato.²¹

(...)

Así mismo de acuerdo con el numeral 1 del Artículo 26 del mismo estatuto los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto del contrato y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato.

(...)

Para efectos de dicha vigilancia la administración contratante puede designar uno de sus servidores, [o] contratar los servicios de un particular para realizar la interventoría del contrato (...).

Particular al que se acude en función de sus conocimientos técnicos (...).

En estas circunstancias, se deberá celebrar un contrato de Interventoría, en el que se pactará, en el marco de la libertad de estipulación a que alude el Artículo 40 de la Ley 80, el cumplimiento de las funciones que las partes consideren necesarias y convenientes.

(...)

Ahora bien, para la Corte de los elementos que se desprenden de la ley resulta claro que al interventor le corresponde vigilar que el contrato se desarrolle de acuerdo con lo pactado en las condiciones técnicas y científicas que más se

²¹Corte Constitucional. Sentencia C-037 de 2003. M.P.: Álvaro Tafur Galvis.

ajusten a su cabal desarrollo, de acuerdo con los conocimientos especializados que él posee, en razón de los cuales la administración precisamente acude a sus servicios.

Dicha función de control, que las normas contractuales asignan a los servidores públicos, pero que excepcionalmente en virtud del contrato de interventoría puede ser ejercida por un particular, implica en realidad el ejercicio de una función pública.

(...)

Téngase en cuenta que el interventor, como encargado de vigilar la buena marcha del contrato, podrá exigir al contratista la información que estime necesaria; efectuará a nombre de la administración las revisiones periódicas indispensables para verificar que las obras ejecutadas, los servicios prestados o los bienes suministrados cumplan con las condiciones de calidad ofrecidas por los contratistas; podrá dar órdenes que se consignarán necesariamente por escrito; de su actuación dependerá que la administración responsable del contrato de que se trate adopte oportunamente las medidas necesarias para mantener durante su desarrollo y ejecución las condiciones técnicas, económicas y financieras que fueron previstas en él, es decir que tiene atribuidas prerrogativas de aquellas que en principio solo corresponden a la Administración, al tiempo que su función se convierte en determinante para el cumplimiento de los fines de la contratación estatal. (Resaltado fuera de texto).

Como consecuencia de las facultades otorgadas y las responsabilidades que soporta, el supervisor de un contrato emanado de una entidad pública de cualquier orden, implica además para éste, sin perjuicio de las obligaciones que se establezcan al deferirse las funciones de supervisión y que correspondan a la naturaleza del objeto específico del contrato a supervisar, que deberá desarrollar múltiples actividades o funciones generales y específicas. Las funciones generales se clasifican en cuatro: administrativas, técnicas, financieras y legales.

4.2. FUNCIONES

4.2.1. Funciones administrativas

Están encaminadas a “impulsar la ejecución del contrato y verificar el cumplimiento por parte del contratista de los trámites y diligencias que debe realizar”. Entre estas actividades se encuentran las de:²²

- Acopiar la documentación producida en la etapa pre-contractual que requiera para el ejercicio de su función.

²²CNTV, Resolución n° 713 del 27 de junio de 2008; Capítulo IV. FUNCIONES DEL SUPERVISOR, ASPECTOS ADMINISTRATIVOS, TÉCNICOS, FINANCIEROS Y LEGALES DE LA SUPERVISIÓN, Artículo 8º FUNCIONES DEL SUPERVISOR; Bogotá D.C., 2008.

- Comprobar que existan los permisos y licencias necesarios para el desarrollo del objeto contractual, cuando a ello haya lugar, y verificar que se encuentren vigentes para la iniciación y durante el desarrollo del contrato.
- Hacer seguimiento a la correspondencia que se surta entre las partes o con ocasión del desarrollo del contrato.
- Acopiar en orden cronológico los documentos producidos o cursados durante el proceso contractual, conformar el archivo del mismo y mantenerlo a disposición de los interesados (partes, entes de control y en general de cualquier persona que lo solicite). Todos los documentos originales deberán ser enviados para su respectivo archivo a la Subdirección de Asuntos Legales.
- Coordinar con las diferentes áreas de la entidad el desarrollo de los compromisos a cargo de éstas, respecto de la ejecución contractual.
- Velar para que, por causas imputables a la entidad, no sobrevenga un mayor costo, así como 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.
- Programar y coordinar reuniones periódicas de común acuerdo con las partes para analizar el avance del contrato y documentar su desarrollo.
- Elaborar y presentar los informes indicados en el contrato, además de los que de manera extraordinaria se le requieran.

- Atender los requerimientos hechos por las autoridades o particulares respecto de las obligaciones a su cargo. Elaborar y presentar a la entidad un informe final en el que se dé cuenta de la ejecución del contrato supervisado y del cumplimiento de las obligaciones a su cargo.
- Exigir al contratista el cumplimiento del pago a sus trabajadores de los aportes frente a los sistemas de salud, pensiones, riesgos profesionales y aportes al SENA, ICBF y cajas de compensación familiar a que haya lugar durante el período de ejecución contractual.²³
- Elaborar y presentar los informes que le sean requeridos por los diferentes entes de control.

²³Respecto de la carga prestacional exigida a empleadores, anteriormente la Ley 89 de 1998 ordenaba realizar aportes al SENA del 2%, así mismo, la Ley 21 de 1982, ordenaba un aporte al ICBF del 3%. Ahora, la Ley 1607 de 2012 “Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se expiden otras disposiciones”, representó un alivio tributario en este sentido para el empleador al señalar en el Artículo 25, “Exoneración de Aportes” que: “A partir del momento en que el Gobierno Nacional implemente el sistema de retenciones en la fuente para el recaudo del Impuesto sobre la Renta para la Equidad (CREE) , y en todo caso antes del 1° de julio de 2013, estarán exoneradas del pago de los aportes parafiscales a favor del Servicio Nacional del Aprendizaje (SENA) y del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), las sociedades y personas jurídicas y asimiladas contribuyentes declarantes del impuesto sobre la renta y complementarios, correspondientes a los trabajadores que devenguen, individualmente considerados, hasta diez (10) salarios mínimos mensuales legales vigentes. Así mismo las personas naturales empleadoras estarán exoneradas de la obligación de pago de los aportes parafiscales al SENA, al ICBF y al Sistema de Seguridad Social en Salud por los empleados que devenguen menos de diez (10) salarios mínimos legales mensuales vigentes. Lo anterior no aplicará para personas naturales que empleen menos de dos trabajadores, los cuales seguirán obligados a efectuar los aportes de que trata este inciso”. Es decir, la Reforma Tributaria estableció el CREE con el propósito de sustituir las fuentes de financiación del SENA, ICBF y el Sistema de Seguridad Social en Salud y den el año 2013 se paga CREE y parafiscales durante seis meses.

- Elaborar y/o revisar y aprobar las diferentes actas que se suscriban con ocasión del contrato objeto de supervisión. Coordinar la suscripción de las mismas y su respectiva radicación.
- Velar porque el contratista tenga listo todo el equipo y materiales que esté obligado a suministrarle por su cuenta, desde la iniciación de los trabajos, e inspeccionar y controlar la calidad de estos y su utilización.
- Coordinar con otras dependencias de la entidad las actividades que incidan en la normal ejecución del contrato.
- Suministrar al Contratista toda la información que se relacione con el contrato y que requiera para la ejecución del mismo.
- Coordinar con las diferentes dependencias de la Entidad la entrega de las obligaciones contractuales ejecutadas y el recibo a satisfacción.
- Llevar a cabo todas las demás actuaciones que sean necesarias para la correcta ejecución del contrato.
- Tramitar la autorización de ingreso a la Entidad al Contratista y su personal.²⁴

4.2.2. Funciones técnicas

²⁴Manual de Interventoría o Supervisión de Contratos u Órdenes Contractuales diferentes a Contratos de Obras, Numeral 3.4). Que trata de las “Funciones Específicas del Interventor y/o Supervisor del Contrato”, Universidad del Valle – UNIVALLE; Cali Colombia, 2008, p. 12.

Comprenden aquellas labores encaminadas a determinar si las obras, servicios o bienes se ajustan a las cantidades, especificaciones y calidades establecidas en los términos de referencia y en el contrato, o si las obras se ejecutan con sujeción a los diseños, proyectos y planos previamente aprobados o la evaluación de los cambios y modificaciones que sean necesarios.

También son responsables de realizar otras actividades de tipo técnico como:

- Verificar y aprobar las condiciones técnicas pertinentes para iniciar y desarrollar el contrato, como calidades técnicas que se pacten, y sugerir la adopción de las medidas necesarias para corregir los errores y vacíos que se detecten.
- Verificar que el contratista haya obtenido los permisos, licencias o autorizaciones que se requieren para el oportuno cumplimiento del contrato.
- Velar porque el contratista suministre y mantenga el personal ofrecido, con las condiciones y calidades pactadas, y exigir el reemplazo de quienes no las satisfagan o cuya conducta altere el normal desarrollo de contrato.
- Estudiar y decidir las cuestiones de orden técnico que no impliquen modificación al contrato. En caso de implicarlas, someterán su decisión a aprobación del ordenador del gasto.
- Revisar y aprobar los cronogramas exigidos en el contrato frente al cual el supervisor desarrolla su función.

- Controlar el avance del contrato con base en el cronograma de ejecución aprobado por la entidad y recomendar los ajustes necesarios.
- Controlar e inspeccionar constantemente la calidad de los equipos, los materiales, bienes, insumos y productos y ordenar y supervisar los ensayos o pruebas necesarios para el control de los mismos.
- Estudiar las sugerencias, reclamaciones y consultas de los contratistas sobre aspectos técnicos, resolver oportunamente los que sean de su competencia y dar traslado al ordenador del gasto aquellos que correspondan a asuntos sustanciales respecto del objeto contratado.
- Verificar, cuando a ello haya lugar, el reintegro a la entidad de los equipos, elementos, y documentos suministrados por ella o adquiridos con cargo al contrato, verificando su estado y cantidad, dejando constancia escrita de ello.
- Llevar a cabo las demás actividades conducentes a garantizar que el desarrollo del objeto contractual y la calidad de sus productos se ajusten a los requerimientos técnicos pertinentes.
- Certificar, a la finalización del objeto del contrato, que el contratista cumplió o no con todas sus obligaciones, si lo hizo dentro del término pactado y cumplió con el objeto, con las especificaciones, calidades y demás condiciones exigidas en el contrato y demás documentos.
- Verificar la calidad del bien suministrado.

4.2.3. Funciones financieras

Están dirigidas a controlar el buen manejo e inversión de los recursos del contrato, a revisar y aprobar las cuentas del contratista (según se establezca en el contrato), a examinar los extractos contables para verificar que los rendimientos que lleguen a producir los recursos entregados como anticipo se trasladen al tesoro, de conformidad con lo estipulado en el Artículo 8.1.18 del Decreto 734 de 2012,²⁵ a estudiar las fórmulas de reajustes de precios y de compensaciones económicas al contratista y autorizar los pagos, abarcan también la realización de otras actividades de tipo contable y financiero como:

- Verificar el cumplimiento de los requisitos para entrega del anticipo, si lo hay, y constatar su correcta inversión, al efecto exigirá la presentación de, por lo menos, el Programa de Utilización de Personal y Equipos durante la ejecución del contrato, el Programa de Flujo de fondos del contrato y el Programa de Inversión del anticipo.

²⁵Decreto 734 de 2012; “Por el cual se reglamenta el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y se dictan otras disposiciones”. Artículo 8.1.18. DEL ANTICIPO. “En las contrataciones distintas a las que se refiere el artículo 91 de la Ley 1474 de 2011, el manejo de los recursos entregados al contratista a título de Anticipo, deberá realizarse en cuenta bancaria separada, no conjunta, a nombre del contrato suscrito. Los rendimientos que llegaren a producir los recursos así entregados, pertenecerán al Tesoro.

Para los contratos de obra, concesión, salud cuyo monto sea superior a la menor cuantía de la entidad contratante, y para 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 en los términos previstos en el artículo 91 de la Ley 1474 de 2011, según se opte por una u otra figura en el contrato”.

- Revisar cada una de las facturas presentadas por el contratista y otorgar su visto bueno.
- Llevar el registro cronológico de los pagos, ajustes y deducciones, mediante la elaboración de una relación de pagos parciales y finales requeridos realizados durante el desarrollo del contrato, de acuerdo con la forma de pago establecida en el mismo, para su control y seguimiento.
- Velar porque el contrato en todo momento tenga los respaldos presupuestales y controlar permanentemente los saldos de las reservas, a medida que se realicen los pagos correspondientes.
- Solicitar los certificados de disponibilidad y compromiso cuando éstos se requieran.
- Comunicar veraz y oportunamente la liberación de los dineros que no serán utilizados durante la vigencia fiscal correspondiente.
- Comunicar al área competente cuando se requiera adicionar el valor del contrato, presentando la respectiva justificación.
- Coordinar la programación de pagos contractuales ante el área responsable del proyecto.
- Verificar, cuando a ello haya lugar, el reintegro a la entidad de los dineros no ejecutados, e informar al respecto a las dependencias de la entidad interesadas.

4.2.4. Funciones legales

Las actividades legales tienden a propender porque las partes ciñan su conducta durante la ejecución del contrato a la ley y se manifiesta verbigracia en “la aprobación de la legalidad de las pólizas aportadas por el contratista; la vigilancia del cumplimiento de los plazos; las prórrogas del plazo y de las garantías; la sustanciación de los actos sancionatorios, etc.”

- Verificar que el contrato se desarrolle dentro del plazo, montos, calidad y demás términos establecidos por las partes.²⁶
- Verificar y exigir que las garantías contractuales constituidas por el contratista se ajusten a las disposiciones legales vigentes durante el desarrollo del contrato.
- Solicitar las modificaciones que se estime pertinentes y realizar el seguimiento de las vigencias de las mismas.
- Llevar un control sobre la ejecución y cumplimiento del objeto contratado y remitir a la instancia respectiva todo documento que se genere por las partes durante la ejecución del mismo.
- Suscribir el acta de iniciación y terminación de la ejecución cuando se estipule en el contrato.

²⁶CNTV. Resolución n° 713 del 27 de junio de 2008; Capítulo IV. FUNCIONES DEL SUPERVISOR - ASPECTOS ADMINISTRATIVOS, TÉCNICOS, FINANCIEROS Y LEGALES DE LA SUPERVISIÓN, Artículo 8°, FUNCIONES DEL SUPERVISOR; Bogotá D.C., 2008.

- Informar y exponer los motivos por los cuales debe suspenderse o terminarse el contrato.
- Promover el oportuno ejercicio de las facultades de dirección y reorientación de la relación contractual que competen a la entidad, así como el de las facultades excepcionales y mecanismos de apremio, cuando a ello haya lugar.
- Estudiar los subcontratos propuestos por el contratista y someterlos a la aprobación de la entidad, cuando a ello haya lugar, de acuerdo con los términos del contrato.
- Emitir concepto sobre la viabilidad de las adiciones y modificaciones que requiera el contrato objeto de supervisión, de conformidad con las normas legales vigentes.
- Velar por el cumplimiento del contratista de todas las obligaciones fiscales y laborales, relacionadas con el contrato supervisado.
- Analizar las reclamaciones que presente el contratista a la entidad contratante y recomendar motivadamente las correspondientes soluciones.
- Suministrar la información necesaria que le sea requerida para la liquidación de los contratos y elaborar junto con el contratista el acta de liquidación por mutuo acuerdo dentro del término pactado en el contrato o en su defecto en la Ley.
- Dar traslado oportuno a la administración de las solicitudes y peticiones que le haga el contratista en relación con el desarrollo del contrato y advertir a

ésta sobre el vencimiento de términos para resolver, prestando especial atención a los términos fijados por la Ley respecto del silencio administrativo positivo.

- Requerir por escrito al contratista, con copia a la aseguradora, en caso de posibles incumplimientos parciales o totales que presente el contratista en la ejecución del contrato.
- Informar a la entidad del incumplimiento del contratista y solicitar la aplicación de sanciones, discriminando las razones que tiene para ello, el monto de la sanción a aplicar y las pruebas que la respaldan.
- En general, verificar el cumplimiento por parte del contratista y la comisión de todas las obligaciones contraídas con ocasión del contrato.

4.3. PROHIBICIONES

Ahora bien, es necesario conocer con más detalle, las conductas que le son prohibidas a los supervisores e interventores en el ejercicio de la labor de supervisión, pues claramente el supervisor no tiene facultades para exonerar al contratista de sus obligaciones y responsabilidades contractuales, ni para realizar modificaciones o adiciones que conlleven un cambio sustancial del objeto contratado, pero además tiene otras tantas prohibiciones durante su desempeño, que parte desde la iniciación hasta la terminación del contrato, las cuales pueden ser tantas como lo considere la entidad contratante y que establece en los manuales de supervisión o de interventoría internos y desde luego también en el contrato; entre ellas están las siguientes:

- Constituirse en acreedor o deudor de alguna persona interesada directa o indirectamente en el contrato.²⁷
- Divulgar la información obtenida como resultado de los trabajos de investigación.²⁸
- Alterar los datos obtenidos o registrar datos falsos.

²⁷Procuraduría General de la Nación, Dra. María Lorena Cuéllar, Asesora Procuraduría para la Vigilancia Preventiva de la Función Pública; mcuellar@procuraduria.gov.co. Presentación: “Seguimiento y Control de los Contratos Estatales”; Bogotá D.C., 2012; Documento de consulta en www.cundinamarca.gov.co/.../fileo.../fileo_otrssecciones7142836.ppt.

²⁸Ministerio de Defensa Nacional, Fondo Rotatorio de la Policía, Contrato de Compraventa n° 143 DE 2007; Cláusula Décima Novena, que trata de “las Prohibiciones del Supervisor”; Bogotá D.C., 2009; documento de consulta en <http://www.contratos.gov.co/archivospucl.pdf>

- Apropiarse de los materiales entregados de uso exclusivo de la entidad.
- Realizar actividades distintas a las asignadas durante la duración o permanencia del trabajo desarrollado en campo.
- Recoger información sobre temas no contemplados en el contrato suscrito por las partes.
- Ofrecer regalos, empleo, pagos, etc. a los contratistas que supervisa con el fin de obtener la información.
- Realizar las tareas de toma de información acompañado de personas ajenas al equipo de trabajo.
- Al supervisor técnico y administrativo le estará prohibido adoptar decisiones que impliquen la modificación del contrato o convenio.
- Solicitar o recibir, directa o indirectamente, para sí o para un tercero, dádivas, favores o cualquier otra clase de beneficios o prebendas del contratista.
- Retardar, denegar u omitir cualquier asunto que le corresponda atender por razón de sus funciones.
- Facilitar acceso indebido a la información del contrato.
- Gestionar indebidamente a título personal asuntos relacionados con el contrato.
- Exigir al contratista renunciaciones a cambio de modificaciones o adiciones al contrato.
- Exonerar al contratista del cumplimiento de cualquiera de sus obligaciones.

Así mismo, la Ley 1474 de 2011 (Estatuto Anticorrupción), prohíbe tanto al supervisor como al interventor²⁹ “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, lo cual constituye falta gravísima en el caso del interventor, la cual da lugar a la inhabilidad 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.

²⁹Ley 1474 de 2011; “Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la Gestión Pública”, Artículo 84. FACULTADES Y DEBERES DE LOS SUPERVISORES Y LOS INTERVENTORES, 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”. Parágrafo 2°, Literal k): “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”.

CAPÍTULO 5

OPORTUNIDAD PARA CONTRATAR LA INTERVENTORÍA O EL APOYO A LA SUPERVISIÓN DEL CONTRATO ESTATAL. ¿QUIÉN Y CÓMO SE DESIGNA EN CADA CASO? ¿CUÁNDO ES EJERCIDA POR UN SERVIDOR PÚBLICO Y CUÁNDO POR UN CONTRATISTA?

5.1. ¿CUÁNDO SE CONTRATA EL APOYO A LA SUPERVISIÓN O LA INTERVENTORÍA?

Partimos de la premisa que corresponde a los supervisores en sentido amplio, la representación legal de la entidad y, a su vez, que dicha actividad de supervisión es la parte primordial del control y vigilancia de las acciones del contratista con el fin de lograr el cumplimiento de las obligaciones adquiridas en el contrato, y un mecanismo para proteger los intereses de la entidad, verificar el estado financiero y contable del contrato, supervisar y ejecutar las actividades administrativas necesarias para el manejo y ejecución del mismo y determinar el cumplimiento de las especificaciones técnicas emanadas del objeto contratado.³⁰

³⁰Resolución n° 0112 del 30 de enero de 2009; “Por medio de la cual se asignan funciones a quienes ejerzan supervisión y/o interventoría de los contratos celebrados por la entidad”; Contraloría de Bogotá D.C.; Considerandos 4° y 5°; Bogotá D.C., 2009.

Encontramos que el Artículo 32 Ley 80 de 1993 establece que contratar la *interventoría* es obligatorio³¹ para algunos contratos o para algunos procesos de contratación como, por ejemplo, en los contratos de obra resultantes de procesos de licitación. En los demás casos, es decir, en aquellos en los que la ley no exija contratar un interventor, la entidad puede contratarlo voluntariamente si certifica que no hay personal para desarrollar dicha función.

En el caso concreto de la *supervisión* es el ordenador del gasto o la persona que haya sido delegada en la entidad a quien le corresponde designar al servidor público que actuará como supervisor, mediante el mecanismo interno que se tenga establecido para ello, como lo es mediante memorando o un acto administrativo; pero la Ley 1474 de 2011 prevé que la misma entidad estatal realiza la supervisión cuando no se requieren conocimientos especializados o podrá contratar personal de apoyo a la gestión,³² a través de los contratos de

³¹Ley 80 de 1993; Artículo 32. DE LOS CONTRATOS ESTATALES. “En los contratos de obra que hayan sido celebrados como resultado de un proceso de licitación o concurso público, 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 (...)”. La expresión "Concurso" fue derogada por el Art. 32 de la Ley 1150 de 2007.

³²Decreto 734 de 2012, Artículo 3.4.2.5.1. DE LOS CONTRATOS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS PROFESIONALES Y DE APOYO A LA GESTIÓN O PARA LA EJECUCIÓN DE TRABAJOS ARTÍSTICOS QUE SOLO PUEDEN ENCOMENDARSE A DETERMINADAS PERSONAS NATURALES: “Para la prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, la entidad estatal podrá contratar directamente con la persona natural o jurídica que esté en capacidad de ejecutar el objeto del contrato y que haya demostrado la idoneidad y experiencia directamente relacionada con el área de que se trate, sin que sea necesario que haya obtenido previamente varias ofertas, de lo cual el ordenador del gasto deberá dejar constancia escrita. Los servicios profesionales y de apoyo a la gestión corresponden a aquellos de naturaleza

prestación de servicios que sean requeridos para ejercer correctamente la supervisión que consiste en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico sobre el cumplimiento del objeto del contrato.

5.2. ¿QUIÉN Y CÓMO SE DESIGNA UN SUPERVISOR O UN INTERVENTOR?

Con la determinación de un sujeto jurídico al cual se le encomienden labores de supervisión para la ejecución y el cumplimiento de los fines públicos a través de los contratos estatales celebrados por la administración, ésta no solo busca garantizar el éxito del trabajo objeto de la supervisión o interventoría, sino que a su vez procura prevenir durante el desarrollo del objeto contractual que se susciten conflictos cuya consecuencia genere responsabilidades específicas de manera individual. Por otra parte, se recuerda al lector que el Artículo 83 de la Ley 1474 manifiesta en un principio la no concurrencia respecto de un mismo negocio jurídico de las figuras de supervisión e interventoría, siendo, en todo caso, esta última materia de supervisión directa por la entidad estatal.

intelectual diferentes a los de consultoría que se derivan del cumplimiento de las funciones de la entidad; así como los relacionados con actividades operativas, logísticas, o asistenciales. Para la contratación de trabajos artísticos que solo pueden encomendarse a determinadas personas naturales, la entidad justificará dicha situación en el acto administrativo de que trata el artículo 3.4.1.1 del presente decreto”.

*Designación del supervisor.*³³ El título de supervisor es utilizado casi siempre para indicar al servidor público, esa persona natural vinculada a la entidad estatal contratante que resulta responsable en virtud de un acto de delegación o simplemente porque le es de la naturaleza de su cargo en el seguimiento del contrato. Le corresponde entonces al ordenador del gasto o a la persona que haya sido delegada designar al servidor público que actuará como supervisor, quien deberá tener experiencia y conocimientos relacionados con el objeto pactado en el contrato o convenio respectivo.

En la mayoría de las entidades estatales la supervisión es designada generalmente en el texto del contrato estatal,³⁴ a partir del término establecido para este trámite en cada entidad, dependiendo de lo señalado en el respectivo manual de supervisión interno.³⁵

³³Resolución n° 668 del 27 de abril de 2005; “Por medio de la cual se adopta el Manual de Supervisión e Interventoría del Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA; Artículo 6°”, DE LA DESIGNACIÓN; *Artículo 10°*, DE LA CONTRATACIÓN DE INTERVENTORES, Bogotá D.C., Año 2005; Documento Publicado en el Diario Oficial n° 45.893 del 28 de abril de 2005.

³⁴Universidad Nacional Abierta y a Distancia – UNAD, Instructivo de Funciones de Supervisores e Interventores de la UNAD; Versión 001-03-09-2011; Código: I-GA-GAF-009-001; p. 2; documento disponible en: <http://calidad.unad.edu.co>.

³⁵Decreto 734 de 2012; “Por el cual se reglamenta el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y se dictan otras disposiciones”. Artículo 8.1.11. MANUAL DE CONTRATACIÓN: “(...) establece que las entidades estatales sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública deberán contar con un Manual de Contratación, en el que se señalen las funciones internas en materia contractual, las tareas que deban acometerse por virtud de la delegación o desconcentración de funciones, así como las que se derivan de la vigilancia y control de la ejecución contractual”. En este sentido, es cada entidad la encargada de establecer en dicho manual las normas que considere necesarias para adelantar la interventoría y/o supervisión

Así mismo, se reitera, la designación del supervisor debe recaer en una persona idónea, con conocimientos, competencias técnicas básicas o especializadas y con la experiencia y perfil apropiado al objeto de la supervisión.³⁶ Para tal efecto, el servidor público responsable de designar al supervisor deberá tener en cuenta que el perfil profesional de la persona designada o seleccionada se ajuste al objeto del contrato, así como la disponibilidad y logística para desarrollar las funciones.

Contratación del interventor. El título de interventor es utilizado para identificar a la persona de derecho privado,³⁷ natural o jurídica, independiente de la entidad pública y se contrata por varios motivos como la imposibilidad de la entidad o la complejidad o la extensión del contrato, el desarrollo de actividades que implica el seguimiento técnico principalmente o la necesidad de contar con conocimientos especializados. En los casos en que la Ley obliga a contratar interventor, o cuando la entidad considere necesario contratarlo, bien sea por la naturaleza, cuantía, el objeto, o bien en razón de los motivos antes mencionados, éste deberá ser

adentro de cada entidad, en atención a la naturaleza de los contratos que celebre; razón por la cual no existe “un manual sobre la interventoría de obligatorio cumplimiento”, salvo el contenido para cada entidad en el manual de contratación.

³⁶Universidad de Caldas, Instructivo para la Supervisión e Interventoría de los Contratos I-CC-438, Versión 3; Rige a partir de: 28 de octubre de 2011; documento disponible en:

<http://sig.ucaldas.edu.co/gestionDocumental/vistaDetalleInstructivo.php?codDoc=NDM4&versionDoc=3>

³⁷ En el caso de los Contratos Interadministrativos, la Interventoría puede ser ejercida por una persona jurídica de derecho público, como las instituciones de educación superior públicas, siempre y cuando sus obligaciones guarden relación directa con el objeto de la entidad ejecutora. De conformidad con el Artículo 92 de la Ley 1474 de 2011 y en concordancia con el Literal c). del numeral 4° del Artículo 2° de la Ley 1150 de 2007.

seleccionado de manera anterior o al menos simultánea a la selección del contratista que se supervisará.

Se insiste en todo caso, que la designación de la supervisión y la contratación de la interventoría han de ser oportunas, es decir, que ocurran en el momento de la contratación, permitiendo una labor completa sobre el contrato objeto de sus actividades. Asimismo, es necesario que preferiblemente sea permitida su participación desde la etapa preparatoria, para que la ejecución y el alcance del futuro contrato sean de conocimiento pleno para el servidor público que ejercerá las actividades de supervisión, o para el tercero o contratista que actuará en calidad de interventor respecto al contrato estatal. En consecuencia el perfeccionamiento y la legalización del contrato de interventoría se deben realizar antes, para garantizar, de parte suya, que el cumplimiento de las funciones relacionadas con el control del contrato que debe vigilar sea óptimo.

Cabría entonces preguntarse: ¿cómo resolver el problema que se generaría con un contrato de interventoría celebrado si el contrato principal no llega a suscribirse porque, por ejemplo, la licitación se declara desierta?

Al respecto, esta situación se presenta en la mayoría de las entidades debido a errores relativos a la etapa pre-contractual, que resultan finalmente en una condena para el Estado. En dicho caso, para defenderse en este tipo de

condenas, se puede citar como evidencia³⁸ o la existencia de factores que no fueron considerados susceptibles u objeto de evaluación³⁹ para declarar desierta la licitación o que simplemente el orden de elegibilidad no es integrado de acuerdo con los resultados de la aplicación estricta de los criterios de evaluación.⁴⁰ Empero, mientras la entidad adelanta un proceso de selección abreviada como lo ordena el Decreto 734 de 2012,⁴¹ bien podría optarse por la suspensión temporal del contrato de interventoría.

³⁸Ha sido explícito el Consejo de Estado al prevenir sobre el hecho de que la causal “*propuesta inconveniente*” contenida en unos pliegos de condiciones e invocada para declarar desierta una licitación. Si bien es un concepto jurídico indeterminado, no equivale en lo absoluto a discrecionalidad absoluta. Consejo de Estado, Radicación 14107, 20 de febrero de 2003, C.P.: Ricardo Hoyos Duque, Demandante: Augusto Moreno Murcia, Demandado: Instituto de Desarrollo Urbano IDU.

³⁹La Corporación ha señalado que la declaratoria de desierta de una adjudicación debe hacerse porque ninguna de las ofertas se ajusta al pliego de condiciones y no porque en el entretanto la entidad decida cambiar las reglas de juego. Consejo de Estado, Sección Tercera; Radicación 13792, 27 de noviembre de 2002, C.P.: María Helena Giraldo Gómez, Demandante: Sociedad Henry Lozada Vélez y Cía. Ltda., Demandado: Instituto Municipal de Reforma Urbana y Vivienda de Cali (INVICALI).

⁴⁰Ver concepto del Consejo de Estado, Radicación 10963, junio 15 de 2000, C.P.: Ricardo Hoyos Duque, Demandante: Ingetec S.A. – Ingestudios S.A., Demandado: Distrito Cultural e Histórico de Santa Marta.

⁴¹Decreto 734 de 2012, “Por el cual se reglamenta el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y se dictan otras disposiciones”. Artículo 3.2.4.1. Selección abreviada por declaratoria de desierta de la licitación: “En los casos de declaratoria de desierta de la licitación, si persiste la necesidad de contratar y la entidad estatal no decide adelantar un nuevo proceso de licitación, podrá iniciar dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la declaratoria de desierta un proceso de selección abreviada, aplicando las reglas señaladas para el procedimiento de selección abreviada de menor cuantía. No se aplicará lo relacionado con la publicación del proyecto del pliego de condiciones, la manifestación de interés ni con el sorteo de consolidación de oferentes.

La entidad podrá modificar los elementos de la futura contratación que a su criterio hayan sido determinantes en la declaratoria de desierta, sin que en ningún caso se cambie el objeto de la contratación”.

Existen documentos que se constituyen en herramientas facilitadoras de la función de supervisión, como lo son las actas e informes de ejecución de actividades, los cuales son adoptados, ajustados e institucionalizados por las entidades públicas para facilitar el desarrollo de la supervisión y generan evidencia importante al momento de evaluar el cumplimiento o incumplimiento del contrato o convenio. No obstante, debemos tener en cuenta que existen unos lineamientos o contenidos específicos que enmarcan cada una de estas actas o documentos, como relaciono de la siguiente manera:

5.3. HERRAMIENTAS FACILITADORAS DE LA FUNCIÓN DE SUPERVISIÓN

Contenido sustancial del acta de inicio.

- Identificación clara y precisa de las partes que suscribieron el contrato o convenio.
- Identificación de las personas que fueron designadas como supervisores o interventores.
- Número y fecha de la suscripción del contrato.
- Objeto del contrato.
- Plazo de duración del contrato.
- Fecha de inicio del contrato.
- Fecha de elaboración del acta de inicio.

El acta de iniciación del contrato o convenio debe estar firmada por el supervisor o el interventor y las personas designadas para tal efecto.

Contenido sustancial del acta de suspensión.

- Identificación clara y precisa de las partes que suscribieron el contrato.
- Identificación de las personas que fueron designadas como supervisores o interventores.
- Número y fecha de la suscripción del contrato.
- Objeto del contrato.
- Plazo de duración del contrato.
- Relación de los motivos que dan lugar a la suspensión del contrato.
- Término de duración de la suspensión y la fecha estimada del reinicio de actividades.
- Fecha de elaboración del acta de suspensión.

El acta de suspensión del contrato debe estar firmada por el supervisor o interventor y las personas designadas para tal efecto.

Contenido sustancial del acta de reinicio.

- Identificación clara y precisa de las partes que suscribieron el contrato.

- Identificación de las personas que fueron designadas como supervisores o interventores.
- Número y fecha de la suscripción del contrato.
- Objeto del contrato.
- Plazo de duración del contrato.
- Fecha del acta de inicio del contrato.
- Fecha del acta de suspensión del contrato.
- Relación de los motivos que dieron lugar a la suspensión y fecha exacta de la suspensión.
- Relación de los motivos que dan lugar a la reiniciación del plazo de ejecución del contrato.
- Fecha de elaboración del acta de reinicio del contrato.

El acta de reinicio del contrato debe estar firmada por el supervisor o interventor del contrato y las personas designadas para tal efecto.

Contenido sustancial de los informes de actividades.

- Identificación clara y precisa de las partes que suscribieron el contrato.
- Objeto del contrato.
- Relación de las obligaciones a cargo de las partes.
- Relación detallada de las actividades desarrolladas y ejecutadas por cada una de las partes y del cronograma, en caso de existir.

- Indicación de las dificultades que presenta la ejecución del contrato.
- Relación de la ejecución de los recursos y sus respectivos soportes.
- Indicación del período a que se refiere el informe.
- Fecha de elaboración del informe.

El informe de actividades debe estar aprobado por el supervisor o el interventor del contrato.

Contenido sustancial de la constancia de cumplimiento.

- Identificación de las personas que fueron designadas como supervisores o interventores.
- Número y fecha de la suscripción del contrato.
- Objeto del contrato.
- Plazo de duración del contrato.
- Fecha del acta de inicio del contrato.
- Fecha de vencimiento del plazo de duración del contrato.
- Declaración de que el objeto del contrato y las actividades desarrolladas se cumplieron a cabalidad y entera satisfacción.
- Fecha de elaboración de la constancia de cumplimiento.

La constancia del cumplimiento debe estar suscrita por el supervisor o interventor del contrato.

Contenido sustancial del acta de liquidación.

- Identificación de las personas que fueron designadas como supervisores o interventores.
- Número y fecha de la suscripción del contrato.
- Objeto del contrato.
- Plazo de duración del contrato, estableciendo claramente las fechas de inicio y terminación.
- Valor y/o aportes del contrato, indicando la forma de desembolso.
- Relación de prórrogas, otrosíes, modificaciones y/o adiciones que haya tenido el contrato, indicando el número, la fecha de suscripción y finalización de cada una.
- Relación de todas y cada una de las obligaciones de las partes.
- Relación de todas las actividades o productos obtenidos en cumplimiento de las obligaciones adquiridas.
- Balance del contrato, determinando claramente la forma de ejecución de los recursos y, si es del caso, determinar las sumas pendientes por pagar, y a favor de cuál parte, y la forma y oportunidad como serán desembolsados y/o reintegrados.
- Declaración de que se dio cumplimiento al objeto convenido y a las obligaciones pactadas en el contrato.

- Declaración de que se liquida de mutuo acuerdo el respectivo contrato y que las partes se encuentran a paz y salvo y que renuncian a cualquier reclamación posterior.

El acta de liquidación debe estar suscrita por el supervisor o el interventor del contrato.⁴²

⁴²–Alcaldía Municipal de La Victoria, Boyacá, Manual de Interventoría y Supervisión de Contratos del Municipio de la Victoria Boyacá, Capítulo 8. “Procedimiento para el Ejercicio de la Supervisión en Convenios o Contratos Interadministrativos”, Punto 8.6. que trata de la “Guía de Contenido de Documentos Propios de la Supervisión”, pp. 72, 73,74; Boyacá, Colombia, 2008.

CAPÍTULO 6

LA SUPERVISIÓN EN LA ETAPA PRE-CONTRACTUAL

El proceso de selección de un contratista que satisfaga la necesidad de un bien o servicio en virtud del contrato a celebrarse, conlleva a las Entidades Públicas producir documentos como el pliego de condiciones y los estudios previos,⁴³ por ello su elaboración implica necesariamente una verdadera planificación,⁴⁴ aspectos donde también se ve reflejada la supervisión como función de control y vigilancia que se relacionan en forma directa y específica con la etapa previa.

⁴³Decreto 734 de 2012; “Por el cual se reglamenta el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y se dictan otras disposiciones”, Artículo 2.1.1. ESTUDIOS Y DOCUMENTOS PREVIOS, “Los estudios y documentos previos estarán conformados por los documentos definitivos que sirvan de soporte para la elaboración del proyecto de pliego de condiciones o del contrato, de manera que los proponentes o el eventual contratista respectivamente, puedan valorar adecuadamente el alcance de lo requerido por la entidad así como la distribución de riesgos que la misma propone. Los estudios y documentos previos se pondrán a disposición de los interesados de manera simultánea con el proyecto de pliego de condiciones”.

⁴⁴Procuraduría General de la Nación, Documento: Recomendaciones para la elaboración de estudios previos y aplicación del principio de planeación en la contratación de las entidades públicas: “La planeación, entendida como la organización lógica y coherente de las metas y los recursos para desarrollar un proyecto, es pilar de la contratación estatal. El Estado, al contratar bienes y servicios para garantizar el cumplimiento de los fines constitucionales, no solamente invierte los recursos públicos, sino que genera empleo y desarrollo en todos los niveles y sectores de la economía. De allí la importancia de que esta actividad contractual sea el fruto de la planeación, el control y el seguimiento por parte de los servidores públicos. La etapa precontractual, es decir, la que antecede cualquier contratación, determina, en buena medida, el éxito o el fracaso de los procesos de selección o de los contratos que se suscriban”.

Antes de la expedición del Decreto 734 de 2012, el concepto de estudios previos fue esbozado primeramente de forma general en los numerales 7 y 12 del Artículo 25 de la Ley 80 de 1993, haciendo referencia a ellos como el análisis de conveniencia o inconveniencia del objeto a contratar, la tramitación de las autorizaciones y las aprobaciones necesarias para la contratación o el desarrollo de los estudios, diseños y proyectos requeridos para tal fin. Posteriormente el Artículo 8° del Decreto 2170 de 2002⁴⁵ definió los estudios previos como aquellos encaminados a establecer la conveniencia y oportunidad de la contratación, a determinar las especificaciones técnicas y el valor del bien o servicio y a analizar los riesgos en los que incurrirá la entidad al contratar.

De igual forma, el Decreto 2474 de 2008,⁴⁶ que reglamentó la Ley 1150 de 2007, definió los estudios previos como el conjunto de documentos que sirven de soporte para la elaboración del proyecto de pliego de condiciones, de manera que los proponentes puedan valorar adecuadamente el alcance de lo requerido por la entidad, así como la distribución de riesgos que se propone, ordenando ponerlos a disposición de los interesados de manera simultánea con el proyecto de pliego de condiciones.

Esta definición debe interpretarse de forma integral, frente a las disposiciones ya enunciadas de la Ley 80 de 1993 y a los principios constitucionales que rigen la

⁴⁵ Derogado por el Decreto 734 de 2012.

⁴⁶ Derogado por el Decreto 734 de 2012.

función pública, por lo cual deben entenderse como estudios previos aquellos análisis, documentos y trámites que han de adelantar las entidades públicas antes de contratar, sin importar el régimen legal que las cobije, en cualquiera de las modalidades que señala la ley o el manual interno que se aplique, en el caso de las entidades no gobernadas por el Estatuto.⁴⁷ Desde luego, también se pretende que el estudio previo se constituya en la herramienta que le permita a los servidores públicos y a los particulares que manejan recursos públicos visualizar el alcance del principio de planeación dentro de la actividad contractual que desarrollan.

De otra parte, a la luz del Decreto 734 de 2012, los documentos previos son aquellos soportes del proyecto de pliego o del contrato mismo, y consagró en el Artículo 2.1.1. que los mismos deben contemplar unos elementos mínimos como:

⁴⁷Contraloría General de la República, Concepto 80112- EE54389 de septiembre 4 de 2008, Oficina Jurídica: “El numeral 12 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993 expresamente consagra que con la debida antelación a la apertura del procedimiento de selección o de la firma del contrato, según el caso, deberán elaborarse los estudios, los diseños, los proyectos requeridos y los pliegos de condiciones. Nótese que la norma no distingue sobre la naturaleza del objeto a contratar como tampoco su cuantía para efectos de cumplir con el requisito de la elaboración de los estudios previos, salvo las excepciones expresamente señaladas en la misma ley relacionadas con la urgencia manifiesta, en los demás casos éstos deberán efectuarse. El sentido de este requisito es identificar técnica y económicamente el objeto del futuro contrato. Desde el punto de vista técnico se requerirá realizar los estudios a que haya lugar para establecer las especificaciones de los bienes, servicios u obra pública a contratar. Desde el punto de vista económico, será necesario establecer el valor del objeto que se pretende contratar”.

1. La descripción de la necesidad que la entidad estatal pretende satisfacer con la contratación.
2. El objeto a contratar, con sus especificaciones y la identificación del contrato a celebrar.
3. La modalidad de selección del contratista, incluyendo los fundamentos jurídicos que soportan su elección.
4. El valor estimado del contrato, indicando las variables utilizadas para calcular el presupuesto de la contratación y los rubros que lo componen. Cuando el valor del contrato sea determinado por precios unitarios, la entidad contratante deberá incluir la forma como los calculó para establecer el presupuesto y soportar sus cálculos de presupuesto en la estimación de aquellos. En el caso del concurso de méritos, la entidad contratante no publicará las variables utilizadas para calcular el valor estimado del contrato y en el caso de las concesiones, la entidad contratante no publicará el modelo financiero utilizado en su estructuración.
5. La justificación de los factores de selección que permitan identificar la oferta más favorable, de conformidad con el Artículo 2.2.9. del presente decreto.
6. El soporte que permita la tipificación, estimación, y asignación de los riesgos previsibles que puedan afectar el equilibrio económico del contrato.
7. El análisis que sustenta la exigencia de garantías destinadas a amparar los perjuicios de naturaleza contractual o extracontractual, derivados del incumplimiento del ofrecimiento o del contrato según el caso, así como la pertinencia de la división de aquellas, de acuerdo con la reglamentación sobre el particular.

8. La indicación de si la contratación respectiva está cobijada por un Acuerdo Internacional o un Tratado de Libre Comercio vigente para el Estado Colombiano en los términos del Artículo 8.1.17. del presente decreto.

Es tan importante esta etapa preparatoria o pre-contractual que, como prueba de la trascendencia de la misma, está el hecho de que la normatividad que regula la contratación pública en Colombia exige que ésta se dé en los mismos términos para cualquier tipo de contrato, sin importar la cuantía de este último ni el proceso de selección del contratista que se vaya a realizar.

Además, existe una exigencia o limitante legal consistente en que la Administración Pública⁴⁸ pueda celebrar contratos solo en la medida en que verifique con certeza el desarrollo de la etapa pre-contractual, y específicamente que desde la planeación⁴⁹ se defina el esquema para hacer seguimiento y control a la actividad que desarrollará el contratista, refiriéndose en otras palabras a la supervisión.

⁴⁸Departamento Nacional de Planeación; Manual de Buenas Prácticas para la Gestión Contractual Pública, Bogotá D.C., diciembre de 2004; pp. 13-21, documento disponible en: www.dnp.gov.co.

⁴⁹La Ley 1474 de 2011, en su Artículo 87, “Maduración de Proyectos”, por el cual se modificó el Numeral 12 del Artículo 25 de la Ley 80 de 1993; respecto a la observancia del principio de planeación, señaló que, previo a la apertura de un proceso de selección o previo a la firma de contrato (contratación directa), deberá elaborarse: A) Estudios y diseños, B) pliego de condiciones, C) viabilidad del proyecto (obra pública), D) impacto social, económico y ambiental (obra pública).

Así mismo, se reitera que las entidades contratantes y sus servidores públicos tienen el deber de garantizar a toda costa, y de manera previa a la celebración de cualquier tipo de contrato, la observancia y el cumplimiento de los principios de planeación, economía, transparencia, eficiencia y responsabilidad, los cuales son fundamentales en el proceso de contratación y están relacionados con la satisfacción de unas condiciones previas al mismo, igualmente con el análisis de la conveniencia del objeto contractual, la apropiación de la partida o disponibilidad presupuestal, la elaboración de diseños, la práctica de trabajo de campo y la realización de estudios previos completos y confiables basados en información real sobre las condiciones y necesidades a satisfacer; salvo cuando el objeto de la contratación sea la elaboración de los diseños por parte de los proponentes y la proyección del pliego de condiciones o documento marco de los parámetros contractuales.

Luego, entonces, podría suponerse al supervisor vinculado en esta etapa previa como un garante de la transparencia en el ejercicio de su función de control y vigilancia en la etapa pre-contractual, particularmente en lo relacionado con la verificación del cumplimiento de condiciones técnicas y económicas de propuestas entregadas por los oferentes, con el fin de escoger aquella que resulte favorable y con el mejor precio para la entidad, la cual seleccionará, mediante comunicación

de aceptación de la oferta, la propuesta con el menor precio, siempre y cuando cumpla con las condiciones exigidas.⁵⁰

Aunque no se ha dado la suscripción del contrato estatal y tampoco las condiciones jurídicas que dan lugar a la expedición del acto administrativo con el cual se asignará la supervisión, y que por tal razón no se podría pensar en la inexistencia de la actividad supervisora dentro de la etapa pre-contractual, ciertamente dicha actividad se encuentra inmersa en la etapa preliminar, pues resulta desacertado suponer que, en el marco del proceso de contratación pública, el supervisor o el interventor solo inician su labor a partir de la firma del contrato; como, en efecto, sucede en la etapa contractual, o que su labor se ciñe únicamente a la vigilancia y control del contrato desde su ejecución hasta la liquidación, en el caso de la etapa post-contractual.

Así las cosas, vale la pena señalar que, como una medida de prevención del daño antijurídico, algunas entidades cuentan desde el momento de la planeación del

⁵⁰ LEY 1474 DE 2011; “Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, Investigación y sanción de actos de corrupción y la Efectividad del control de la Gestión Pública”, ARTÍCULO 94. TRANSPARENCIA EN CONTRATACIÓN DE MÍNIMA CUANTÍA, Literal a): “Se publicará una invitación, por un término no inferior a un día hábil, en la cual se señalará el objeto a contratar, el presupuesto destinado para tal fin, así como las condiciones técnicas exigidas (...) Literal c): La entidad seleccionará, mediante comunicación de aceptación de la oferta, la propuesta con el menor precio, siempre y cuando cumpla con las condiciones exigidas”.

contrato⁵¹ con el apoyo de quien va a desarrollar las funciones de supervisor y dicho servidor público es quien efectúa la evaluación de una propuesta, en la mayoría de los casos, ya que aporta sus conocimientos en aspectos técnicos, legales y financieros, y su participación en términos legales quedaría suspendida desde la evaluación de la propuesta hasta el momento en que se le hace conocer la designación como supervisor, a partir del cual entra a actuar como tal.⁵²Y ello debido a que, en el marco de un proceso licitatorio, por ejemplo, existen múltiples actividades que se desarrollan y su participación es evidente si partimos de eventos tales como:

- La elaboración de los estudios previos o de necesidad y conveniencia (El supervisor está relacionado con el objeto mismo y además conoce a fondo la necesidad que tiene la entidad para llevar a cabo determinada contratación).
- La elaboración de los pre-pliegos.⁵³
- La elaboración de los pliegos definitivos.

⁵¹Procuraduría General de la Nación, Cartilla Control a la Contratación Estatal, Presentación de la Dra. María Lorena Cuéllar, asesora de la Procuraduría Delegada para la Vigilancia Preventiva de la Función Pública: “La etapa de planeación implica que la gestión contractual del Estado debe estar precedida por el desarrollo de los estudios, análisis, diseños y demás gestiones que permitan definir con certeza las condiciones del contrato a celebrar y del proceso de selección pertinente, con el fin de que la necesidad que motiva la contratación sea satisfecha en el menor plazo, con la mejor calidad y el mejor precio posible”. Bogotá D.C., 2012.

⁵²Guía para la Gestión Pública Contractual, Hospital Rafael Uribe Uribe E.S.E., Documento expedido por la Oficina Jurídica, mayo de 2007, Bogotá.

⁵³ La Ley 1150 de 2007 eliminó el concepto de términos de referencia, siempre que se requiera será pliego de condiciones.

- La elaboración de las respuestas a observaciones formuladas por los proponentes.
- La audiencia de aclaración de los pliegos definitivos.

Finalmente, se puede concluir que en la etapa pre-contractual, también está reflejada la labor de supervisión desde el momento que inicia el proceso, aunque su designación se lleve a cabo formal y posteriormente en la etapa contractual.

Igual ocurre en el caso de hacerse por interventoría, porque, atendiendo las funciones que ésta realiza en la etapa previa,⁵⁴ su participación se ve reflejada en actividades específicas como, por ejemplo: Tiene la función administrativa y legal de enterarse plenamente del objeto del contrato a suscribirse y sus condiciones de ejecución, la verificación de requisitos legales para el perfeccionamiento y ejecución contractual; así mismo, como función técnica, debe observar las características técnicas que en detalle están pactadas en los pliegos, la propuesta del contratista, el contrato y demás documentación relacionada (anexos, apéndices); y como función financiera tendrá que enterarse de las exigencias financieras de los pliegos y las ofrecidas por el contratista, analizar el plan de inversión del anticipo, realizar las observaciones necesarias para su corrección, adecuación y aprobación.

⁵⁴Veeduría Distrital – Cartilla “COMO HACER INTERVENTORÍA” Determinación de las principales funciones de conformidad con las etapas de interventoría: Etapa Previa, pp. 23-24. Documento disponible en: <http://www.veeduríadistrital.gov.co/es/grupo/g289/ATT1280930839-1.pdf>

CAPÍTULO 7

LA SUPERVISIÓN EN LAS ETAPAS DEL PROCESO DE CONTRATACIÓN (CONTRACTUAL Y POST-CONTRACTUAL)

El supervisor del contrato, durante el término de duración de cada etapa de la actividad contractual, realiza una serie de actividades que están sincronizadas entre sí de manera cronológica y ordenada, las cuales se enmarcan en procesos, tales como el control administrativo de la supervisión, el control financiero del contrato y los casos eventuales que se pueden presentar, como se señala a continuación.

7.1. LA SUPERVISIÓN RESPECTO DEL CONTRATO PRINCIPAL

Doctrinalmente el control y vigilancia de la actividad contractual ha sido incluido dentro del poder de dirección y control del contrato que compete a la entidad contratante y se realiza a través de instrucciones, órdenes y sanciones.⁵⁵

Para Rodrigo Escobar Gil la potestad de dirección y control consiste en:

⁵⁵ García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomas-Ramón. *Curso de derecho administrativo*. Madrid, Civitas, Tomo I, 4ª ed., 1993, p. 672.

(...) el conjunto de poderes o facultades que la ley le otorga a la Administración Pública de orientar y coordinar la ejecución del contrato, de ejercer una permanente vigilancia en torno al cumplimiento de las obligaciones del contratista y de adoptar las medidas que sean necesarias para asegurar la realización del objeto contratado.⁵⁶

En cuanto a la forma de su ejercicio, Pedro Antonio Lamprea considera que el control de la ejecución del contrato se orienta a verificar el cumplimiento de las obligaciones en la oportunidad prevista por el “cronograma” o el “programa de trabajo”, en el plazo previsto en el contrato,⁵⁷ como presupuesto para autorizar los soportes y las cuentas de cobro para el pago regular de la obra, para realizar los ajustes al precio según las previsiones del pliego de condiciones y del contrato e incluso para modificar el contrato, cuando las condiciones lo exijan.⁵⁸

Respecto del alcance o extensión de esta potestad, Escobar Gil considera que:

(...) es variable, según la naturaleza y complejidad de las prestaciones a cargo del contratista, siendo mayor en los contratos de concesión y de obras públicas, y menor en los contratos de suministro y prestación de servicios. La amplitud de esta potestad en los contratos de concesión y de obras públicas y la responsabilidad

⁵⁶ Escobar Gil, Rodrigo. *Teoría general de los contratos de la Administración Pública*. Bogotá, Legis, 1999, p. 321.

⁵⁷ Lamprea Rodríguez, Pedro Antonio. *Contratos estatales*. Bogotá, Temis, 2007, p. 573.

⁵⁸ *Ibidem*, p. 572.

que se deriva para los funcionarios encargados de su ejercicio, implican la necesidad de designar un interventor, al que precisamente se le delegan las facultades de control y vigilancia del cumplimiento de las obligaciones del contratista. El poder de control y vigilancia se extiende a cuatro clases de actividades, que deben realizar las entidades públicas durante la ejecución del contrato, de naturaleza administrativa, técnica, contable-financiera y legal.⁵⁹

En línea con lo anterior, las entidades estatales incluyen siempre la supervisión y la interventoría, en el clausulado de los contratos que suscriben, dejando claro quiénes la van a ejercer y cuáles son sus funciones y, en muchos casos, estipulan también cuales serían las limitaciones al ejercicio de esta actividad.

Así las cosas, se presentan, entonces, muchas situaciones derivadas de la ejecución del contrato en las cuales el supervisor o el interventor deben intervenir. A continuación señalo los pasos que realiza el supervisor en desarrollo de su labor obligatoria de control y vigilancia de la correcta ejecución del contrato principal:⁶⁰

- Verifica que el contrato se encuentre legalizado, perfeccionado y listo para su ejecución.
- Suscribe el acta de inicio del contrato.

⁵⁹ Escobar Gil, Rodrigo. ob. cit., p. 322.

⁶⁰Fondacun– Fondo de Desarrollo de Proyectos de Cundinamarca, Contrato de Consultoría n° 000026 del 28 de enero de 2010, Clausula Decimo Segunda, “Ejecución de la Supervisión”; Bogotá D.C., 2010, documento disponible para consulta en <http://www.cundinamarca.gov.co/contratos/>.

- Verifica el cumplimiento de los términos de ejecución del contrato principal y las fechas de cumplimiento contractual.
- Verifica el cumplimiento por parte del contratista del objeto y las obligaciones contenidas en el contrato para impartir las aprobaciones a los productos presentados por él.
- Adelanta las labores pertinentes para determinar el valor de las compensaciones mutuas, cuando se da el caso de terminación anticipada del contrato por mutuo acuerdo de las partes.
- Recibe los productos objeto del contrato de acuerdo con las especificaciones técnicas exigidas en el contrato principal.
- Suscribe el acta de recibo a satisfacción de los productos y estudios objeto del contrato principal, de acuerdo con las especificaciones técnicas.
- Informa por escrito a la oficina jurídica de la entidad sobre todos los actos y hechos constitutivos de incumplimiento por parte del contratista y, en general, da parte a ella de todas las actuaciones del mismo constitutivas de sanción o multa.
- Entrega por escrito sus observaciones, recomendaciones o sugerencias, enmarcadas dentro de los términos del contrato principal y siempre que sean pertinentes con relación a la correcta ejecución del mismo.
- Solicita las modificaciones al contrato cuando las condiciones del servicio lo requieran.

- Certifica el cumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista y recibo a satisfacción de los productos, documento que se constituye en requisito previo para los pagos que debe realizar la entidad contratante.
- Recomienda, en caso de ser necesario, la suspensión temporal del contrato principal suscrito.
- Vela porque las garantías permanezcan vigentes y suficientes, durante toda la vigencia del contrato.
- Rinde informes periódicos o cuando lo considera necesario, a la entidad sobre el avance y la ejecución del contrato bajo el cual está contratado o designado para supervisar.
- Verifica y deja constancia por escrito del cumplimiento de las obligaciones parafiscales de conformidad con lo establecido en el Artículo 50 de la Ley 789 de 2002.⁶¹
- Ejerce todas las demás atribuciones que se contemplen en los documentos del contrato principal.

⁶¹Al respecto, se tiene que por regla general, en los contratos (sin importar su duración) en donde esté involucrada la ejecución de un servicio por una persona natural en favor de una persona natural o jurídica de derecho público o privado, tales como contratos de obra, de arrendamiento de servicios, de prestación de servicios, de consultoría, de asesoría, es decir, bajo la modalidad de contratos de prestación de servicios o cualquier otra modalidad de servicios que adopten. El contratista deberá estar afiliado al Sistema General de Seguridad Social en Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud, y la parte contratante deberá verificar la afiliación y pago de aportes, sea cual fuere la duración o modalidad de contrato que se adopte. Ver el Concepto del Ministerio de Protección Social n° 10240-139492 del 19 de mayo de 2011.

- Emite su concepto de interventoría o supervisión para que la entidad proceda a adoptar decisiones que implican la modificación de los términos y condiciones previstos en el contrato principal.

7.2. ETAPA CONTRACTUAL

Esta etapa abarca el período comprendido desde la iniciación hasta la terminación del contrato y, por consiguiente, contempla las más caracterizadas vicisitudes de la ejecución contractual y los retos que supone, para los representantes legales de las entidades estatales, la gestión de los contratos. Una característica importante de la etapa contractual es que resulta ser preponderantemente privada, dado que se rige por las disposiciones civiles y comerciales de conformidad con lo preceptuado en el Artículo 13 de la Ley 80 de 1993.⁶²

En la práctica jurídica, no existe la dirección adecuada y la falta de fiscalización de los contratos celebrados por las entidades, razón por la cual aún continúan aconteciendo ciertas anomalías en este ámbito, por ejemplo, modificaciones que afectan la ecuación económica del contrato, lo cual sucede principalmente por:

⁶²Dávila Vinuesa sostiene al respecto que: “La preferencia de las normas mercantiles no se traduce en la preferencia del Código de Comercio sobre el Civil pues existen materias de este último que por disposición de aquel rigen asuntos mercantiles. Fenómeno denominado como la mercantilización o comercialización de la ley civil. Es decir que para estos efectos se entienden mercantiles y aplicables por tanto, de preferencia a las estrictamente civiles. Estas materias son las que gobiernan la formación de los actos y contratos y las obligaciones de derecho civil, sus efectos, interpretación, modo de extinguirse, anularse o rescindirse”, (C. Co. Art. 822)”, ob. cit. p. 370.

a). Los actos o hechos de la administración en su calidad de entidad pública contratante.

b). El incumplimiento del contrato o aplicación de cláusulas excepcionales,⁶³ lo cual resulta ser una práctica regulatoria muy común en aquellas entidades que no se encuentran sometidas al cumplimiento del régimen de contratación pública (Ley 80 de 1993), especialmente en los contratos de obra, explotación y concesión de bienes del Estado, aquellos que tengan por objeto el ejercicio de una actividad que constituya monopolio estatal y la prestación de servicios públicos; de igual manera, también se hace extensiva la posibilidad de incluir dichas cláusulas en los contratos de prestación de servicios y suministro.

Al respecto, Dromi sostiene que:

⁶³Las cláusulas excepcionales al derecho común son aquellas contempladas en el artículo 14 y desarrolladas en las disposiciones subsiguientes de la Ley 80 de 1993, es decir, son las de terminación, interpretación y modificación unilaterales, de sometimiento a las leyes nacionales, de caducidad y de reversión. Sobre la naturaleza y alcance de estas cláusulas, consultar concepto del Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, diciembre 14 de 2000, Radicación n° 1293. C.P.: Luis Camilo Osorio Isaza, "Para el cumplimiento de los fines de la contratación, el régimen de excepción de las entidades estatales se desprende de las atribuciones de dirección general y de la responsabilidad para el control y vigilancia en la ejecución del contrato; también de las facultades sancionatorias que el legislador otorga a la administración, con el objeto de asegurar la continua y adecuada prestación de los servicios públicos y ejecución de los contratos, o evitar la paralización o su afectación grave, siempre con el deber de mantener las condiciones técnicas, financieras y económicas pactadas en favor del contratista (arts. 4°, 14 a 19). Estas facultades excepcionales tienen fundamento en competencias unilaterales, en expresión doctrinaria, "en los atributos de poder propios de la Administración Pública inherentes al *imperium* del Estado, que le confieren una supremacía jurídica en todas sus relaciones jurídicas, no en cláusulas contractuales".

Cuando la Administración Pública sin más no cumple con sus obligaciones, alterando con su conducta el equilibrio económico-financiero del contrato, abre el cauce a la responsabilidad contractual del Estado por hechos de la Administración. Los principios que rigen la responsabilidad contractual del Estado, es decir, que imperan en el derecho administrativo, son los mismos que en el derecho civil.⁶⁴

- c) Los actos de la Administración como Estado, los cuales se constituyen como hechos del príncipe.
- d) Factores ajenos a las partes involucradas en la relación jurídico-negocial.

En razón a este último, la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en Sentencia de fecha 29 de mayo de 2003, Expediente n° 14.577, con ponencia de Ricardo Hoyos Duque, se ha pronunciado al respecto, señalando que:

En efecto, se ha reconocido que el equilibrio económico de los contratos que celebra la administración pública puede verse alterado durante su ejecución por las siguientes causas: por actos de la administración como Estado y por factores externos y extraños a las partes.

Se puede concluir entonces, que, ante las anteriores circunstancias expuestas, los principios de buena fe y responsabilidad contractual que gobiernan el desarrollo de

⁶⁴Dromi, José Roberto. Derecho Administrativo. Buenos Aires, Ediciones Ciudad Argentina, 1994. 3ª edición. p. 268.

los contratos estatales son los que ordenan su rectificación inmediata, en tal sentido, le corresponde al supervisor en esta etapa atender con esmero la coordinación, la vigilancia y el control de la ejecución del objeto contratado para garantizar que las obligaciones contractuales se cumplan, ello implica, desde luego, el deber de revisar los documentos y antecedentes del contrato a suscribir, 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, así mismo desarrollar por su parte las actividades necesarias para evitar la ocurrencia de riesgos que puedan comprometer a la entidad frente al contratista.

Casi todas las entidades públicas, durante esta etapa del proceso contractual, cometen fallas, por lo que se hace necesario tomar medidas para la prevención del daño y efectuar recomendaciones, que en desarrollo del presente tema serán enunciadas.

Esta etapa se divide en dos partes o sub-etapas:⁶⁵ gestión contractual y poder sancionatorio.

7.2.1. GESTIÓN CONTRACTUAL

⁶⁵ Manual de Buenas Prácticas para la Gestión Contractual Pública, Bogotá D.C., diciembre de 2010; pp. 23-26., documento disponible en: www.dnp.gov.co.

Se inicia desde el momento en que se designa a los responsables de adelantar las labores de supervisión e interventoría del contrato y en consecuencia se da inicio al contrato. En tal sentido debe señalarse como estrategia de prevención del daño antijurídico que las entidades públicas deberían contar con el concurso de quien va a ejercer la supervisión y la interventoría desde el momento mismo en que se diseña el negocio contractual, de tal manera que se tenga la posibilidad de que el supervisor o el interventor lo revisen, emitan su aval o concepto técnico y asuman la responsabilidad que les corresponde por tal actuación y, de ser así, resulta evidente que la labor de supervisión e interventoría quedaría suspendida. Ésta se reiniciaría bien al evaluar las propuestas o al suscribirse el contrato. Deben aprobarse asimismo las pólizas que también han de revisar el supervisor y el interventor a conveniencia de la entidad, dependiendo de la complejidad del contrato.

Igualmente es importante contar con la opinión, mediación y posterior oficiosidad que impulsa el interventor contratado para la vigilancia del contrato estatal celebrado, pues se puede vincular en esta etapa mediante su participación activa en discusiones de trascendencia en la continuidad satisfactoria a la ejecución del objeto negocial en torno a la toma de decisiones que, en cierto momento, la entidad debe adoptar sobre a la terminación y liquidación del contrato si se

determina que el mismo no es viable económica ni técnicamente.⁶⁶Es necesario escindir el alcance de las obligaciones y condiciones contractuales en sus aspectos no esenciales que permitan el aprovechamiento de la comunidad dado el aumento del valor de sus costos y gastos y proceder a la suscripción de un acuerdo modificatorio en tal sentido. Lo anterior procurando preservar el equilibrio económico del contrato.⁶⁷

La importancia de elaborar y suscribir el acta de iniciación del contrato previamente a la ejecución del mismo radica en que en este documento constan las condiciones en que empieza a ejecutarse y los compromisos que adquieren las partes para tal efecto, por ejemplo: la relación de los equipos y del personal destinados por el contratista para ese propósito y los recursos, como dineros, construcciones, predios, etc., que entrega la entidad con ese mismo fin, además de una descripción detallada de las circunstancias de tiempo, modo y lugar que servirá a su vez de información introductoria para llevar el registro del estado de

⁶⁶Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia de fecha 30 de noviembre de 2006. Exp. Radicación número: 68001-23-31-000-1999-02726-01(AP), C.P: Martha Sofia Sanz Tobón. “La entidad pública que considere escoger esta opción debe ser consciente de que su decisión quede debidamente motivada pues “[...] resulta inaceptable que se justifique la falta de gestión con la carencia de presupuesto, pues como lo ha precisado en ocasiones anteriores, la circunstancia de que la ejecución de obras públicas esté supeditada a la disponibilidad de recursos, no puede ser óbice para que las autoridades locales omitan adelantar la actuación previa encaminada a la obtención de recursos para asegurar su ejecución.”

⁶⁷La Ley 80 de 1993, “Estatuto General de Contratación”; establece en sus Artículos 4, 14, 25 y 27 la facultad de la Administración para restablecer el equilibrio económico del contrato, siendo deber y obligación de ésta reconocer a los contratistas las mayores sumas en las que se incurrieron y las cuales no les resulten imputables.

avance de la ejecución contractual, las contingencias que se presenten y las decisiones y soluciones adoptadas.

Una vez iniciado el contrato, las principales actividades de las entidades públicas deben estar relacionadas con el control y estado de avance de la ejecución contractual, los pagos ordinarios al contratista, los reajustes, las modificaciones al contrato (en precio y plazo), para ajustarlo a la realidad y al ejercicio de las potestades discrecionales y exorbitantes.

Tanto el supervisor como el interventor representan a la entidad estatal día a día en el escenario contractual, por tanto, ambos servidores desarrollan labores de control y vigilan el estado de avance del contrato. El control se orienta básicamente a verificar que las obligaciones del contratista se cumplan en los plazos pactados en el contrato e informar sobre el estado y avance del mismo, información que siempre será relevante, sobre todo en situaciones de incumplimiento, ya que una reacción oportuna de quien controla la ejecución del contrato no solo puede evitar que se incurra en un incumplimiento, sino que, si la situación resulta grave, la entidad se encuentre jurídicamente legitimada para adoptar las decisiones y correctivos del caso que sean necesarios y en el tiempo, previo agotamiento del procedimiento que corresponda.

Con el fin de precaver los conflictos asociados a la etapa de gestión contractual se presentan como principales causas de fallas de las entidades públicas que se derivan en procesos de responsabilidad contractual en su contra los siguientes:

- La falta de previsión en la ejecución del contrato.⁶⁸
- La mora o falta de pago del anticipo (si se ha pactado en el contrato).⁶⁹
- La mora de la Administración en el pago al contratista.⁷⁰
- Incumplimiento de la Administración para la idónea ejecución del contrato.⁷¹

⁶⁸ Sentencia del Consejo de Estado, Radicación: 9898, 1 de febrero de 1996, C.P.: Jesús María Carrillo Ballesteros; Demandante: Promociones Colombianas Deportivas Ltda., Demandado: Municipio de Jamundí: “Como cuando una Entidad según en consideración del Consejo de Estado se extralimita en sus funciones al ordenar la ejecución de obras después de terminado el plazo contractual(...) El caso se presenta en el Contrato de obra pública, en el que la Administración al incumplir los términos contractuales, para aprobar los diseños arquitectónicos elaborados por el contratista, termina ordenando extemporáneamente mayores cantidades de obra que luego no reconoce ni paga, lo que explica el significativo número de conciliaciones atribuidas por esta causa pues este es el típico conflicto que se soluciona a través de este mecanismo.”

⁶⁹ Sentencia del Consejo de Estado, Radicación: 12513, 13 de julio de 2000, C.P.: María Elena Giraldo; Demandante: Elkin de Jesús Bozón Pérez, Demandado: Fondo Aeronáutico Nacional: “La Administración debe entregar el anticipo a tiempo y de no hacerlo restablecer el equilibrio económico, ha dicho con toda claridad el Consejo de Estado”.

⁷⁰ Sentencia del Consejo del Estado, Radicación: 11689, 16 de febrero de 2001, C.P.: Alier E. Hernández Enríquez, Demandante: Jorge Alberto Ramírez Espinoza, Demandado: Departamento de Arauca: “El Consejo de Estado enseña que (...) el retardo de la Administración en el perfeccionamiento del contrato puede dar lugar al rompimiento del equilibrio del contrato”. Sentencia CE. Rad. 10442 del 16 de marzo de 2000, C.P.: Ricardo Hoyos Duque, Demandante: Eugenio Anaya Hernández, Demandado: Incora: “Para el Consejo de Estado los pagos en que incurre la Administración deben hacerse en el tiempo establecido o reconocerse con intereses”.

⁷¹ Sentencia del Consejo de Estado, Radicación: 9347, 29 de agosto de 1996, C.P.: Carlos Betancur, Demandante: Sociedad Hidroelectric. Ltda. y otro, Demandado: Distrito de Desarrollo Urbano IDU: “Para el Consejo de Estado acreditado que efectivamente la contratante había ordenado obras adicionales, demuestra un comportamiento inadecuado y mala fe de la Entidad al negarse a suscribir un contrato adicional y a reconocer el valor de dichas obras”.

- Falta de reconocimiento de reajustes, obras adicionales o mayor permanencia.⁷²
- Ilegalidad en la exigibilidad de las garantías por siniestro que no estaban amparados en la póliza.⁷³

Durante la sub-etapa de gestión contractual⁷⁴ el supervisor ejerce unas funciones específicas, relacionadas con:

- **La ejecución del objeto contractual:** El supervisor deberá suscribir conjuntamente con el contratista cuando así se pacta en el contrato y dentro del término establecido en el mismo las actas de iniciación, de recibo de bienes o prestación de servicios, según el caso. Así mismo, cuando se pactan cronogramas o se programan actividades con el contratista para la ejecución del objeto contratado, el supervisor tiene el deber de justificar y

⁷² Sentencia del Consejo de Estado, Radicación: 10873, 25 de noviembre de 1999, C.P.: Ricardo Hoyos Duque, Demandante: Néstor Carrillo Gutiérrez, Demandado: Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá: “El Consejo de Estado condena a una Entidad porque sin fundamento válido negó el reconocimiento de los reajustes solicitados por el contratista”.

⁷³ Sentencia del Consejo de Estado, Radicado 10403, 10 de noviembre de 1997, C.P.: Carlos Betancourt Jaramillo, Demandante: Wilson Marín Venegas, Demandado: Fondo Aeronáutica Civil: “Así, encontró la Corporación en uno de los casos analizados, que las fallas que se habían presentado en una obra, con posterioridad a su entrega y que sustentaron la declaración de la ocurrencia del siniestro por la entidad no era imputables al contratista, como que esos defectos habían tenido como causas las deficiencias en el diseño de la obra que no fueron advertidas por el interventor y en construcciones posteriores a la entrega de la misma”.

⁷⁴Departamento Nacional de Planeación, Manual de Supervisión, Versión 2, fecha de aprobación y expedición: 30 de noviembre de 2011, Copia expedida por la Coordinación del Grupo de Contratación del DNP., pp. 6 -8. Bogotá D.C., 2011.

dejar constancia de cualquier modificación a los cronogramas cuando, por razones técnicas o dada la naturaleza del contrato, resulte necesario, siempre y cuando ello no implique modificación del plazo inicialmente pactado en el contrato.

Cuando el supervisor tenga dudas sobre los términos para la ejecución del contrato o lo considere necesario para garantizar la normal ejecución, éste puede convocar a reuniones a aquellas personas que tengan un interés directo en la ejecución o hayan participado en la elaboración del pliego de condiciones y/o en la minuta del contrato. Igualmente, durante la fase de ejecución del contrato, el supervisor está llamado a resolver todas las inquietudes del contratista y hacer las observaciones que estime convenientes, asimismo imparte instrucciones u órdenes por escrito al contratista y fija plazos para que éste responda. Por su parte, si el contratista tiene objeciones, las deberá presentar por escrito, manifestando su inconformidad dentro del plazo asignado, debidamente sustentadas y dirigidas al supervisor o interventor.

Si es preciso, llevará a cabo reuniones programadas con antelación, de las cuales levantará un acta de los temas discutidos, incluyendo los acuerdos parciales o totales que se logren y fijando su posición sobre los desacuerdos. Posteriormente debe remitir el acta al servidor público superior encargado de dirimir las diferencias, para que tome una decisión,

la cual se adoptará por la entidad de manera oficial, para que el contratista acepte o demande.

- **Aspectos presupuestales del contrato:** En este escenario el supervisor debe verificar el cumplimiento de dos aspectos importantes: 1)La expedición del certificado de registro presupuestal, pues no se puede autorizar la prestación de ningún servicio o suministro de bienes sin cumplirse con este requisito, evitándose que el contrato se encuentre sin soporte presupuestal,2)La garantía de una correcta programación del plan anual o mensualizado de caja –PAC–; el supervisor debe informar el plan de pagos pactado en el contrato al área competente dentro de la entidad (presupuesto) y velar porque las solicitudes de desembolso se ajusten a lo programado.
- **Los bienes y servicios contratados:** Si la naturaleza del contrato lo requiere y así se estipuló en el mismo, el supervisor, junto con el contratista, puede elaborar las actas de recibo parcial de bienes o servicios. En ningún caso el valor de la sumatorias de las entregas parciales puede superar el valor total del contrato, y cuando se presentan dudas en relación con los estándares de cumplimiento de las condiciones y especificaciones técnicas preestablecidas en el contrato, es deber del supervisor formular por escrito tales dudas a la dependencia o área solicitante, ésta debe

entonces en un tiempo prudencial aclararle por escrito al supervisor la situación planteada.

- **Los pagos al contratista:** En este caso el supervisor debe realizar, entre otras, las siguientes actividades:
 - Verificar el cumplimiento de todas las obligaciones y autorizar el pago.
 - Expedir el recibo a satisfacción, previa revisión del informe y/o producto presentado por el contratista con el respectivo pronunciamiento expreso sobre la calidad del informe y/o producto presentado o bien adquirido.
 - Evitar la causación de intereses que puedan originarse por la demora en la remisión de los documentos necesarios para efectuar el pago de las obligaciones de orden económico.
 - Elevar las consultas que resulten necesarias para resolver asuntos que entorpezcan el flujo normal de los pagos.
 - Verificar los documentos radicados por el contratista para hacer efectivo el pago, tales como facturas, recibos a satisfacción por el supervisor, los recibos de entrada a almacén del bien o bienes, copia de los recibos que soportan el pago de los aportes de seguridad social.

- **Los gastos de desplazamiento:** El supervisor es el encargado de autorizar y llevar el control del presupuesto asignado al contrato, por lo cual es necesario tener en cuenta que dichos gastos de desplazamiento son verificados y legalizados por el mismo.
- **Las modificaciones al contrato:** Si durante la ejecución del contrato se presentan situaciones que afectan algunos de los aspectos inicialmente pactados en el mismo, el supervisor deberá solicitar oportunamente la adición, prórroga o modificación, según el caso, para lo cual el supervisor deberá tener en cuenta antes de realizar la solicitud de adición o modificación, que la misma no puede cambiar sustancialmente el objeto inicial del contrato, de forma tal que se termine convirtiendo en un nuevo contrato, razón por la que se excluyen de manera especial en los contratos de obra las modificaciones o adiciones originadas por el avance de la ciencia, tecnologías y técnicas, porque hace que resulte inconveniente continuar con las especificaciones y/o condiciones contratadas previamente, logrando así enmendar con estos cambios errores, faltas o deficiencias que quedaron estipulados en el clausulado del contrato.⁷⁵

⁷⁵Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto de fecha 18 de julio de 2002. Rad. 1439, C.P.: Susana Montes de Echeverri: “Tratándose de contratos de obra pública, de manera general puede decirse que es muy frecuente que las partes no conozcan *a priori* o desde el comienzo, las reales cantidades de obra que deben ser ejecutadas para completar el objeto contractual deseado, por lo cual no están dispuestas (en especial el contratista) a celebrar contratos a precio global o precio alzado, dado que existe un gran riesgo para la parte contratista o ésta querrá cubrirse tan bien que el riesgo, entonces, se traslada para el contratante, al resultar el

- **La suspensión del contrato:** Esta solicitud de suspensión se justifica si durante el desarrollo del contrato se presentan circunstancias de fuerza mayor o caso fortuito, o ajenas a la voluntad de las partes, que impiden en forma temporal su normal ejecución. Si el ordenador del gasto aprueba la suspensión del contrato, se elabora entonces el acta de suspensión. El supervisor deberá solicitar al ordenador del gasto, una vez desaparezcan los hechos que dieron origen a la suspensión del contrato, la reiniciación del mismo, siempre que en el acta de suspensión no se haya incluido la cláusula de reinicio automática, entonces procede la elaboración del acta de reinicio del contrato, donde se deja constancia del tiempo total de la suspensión temporal y del vencimiento final del contrato. El acta sirve de prueba para establecer el tiempo total de ejecución del contrato, el vencimiento del plazo y el tiempo total no ejecutado.

precio tan inflado que cubra suficientemente el riesgo asumido. Por ello, lo normal, usual y casi indispensable es que ambas partes prefieren ponerse de acuerdo sobre: a) El objeto del contrato y su desagregación en capítulos o ítems de obra y en el precio unitario de cada ítem de obra (contrato a precios unitarios). b) Sobre el objeto del contrato y se convienen unos procedimientos para que se reembolsen los verdaderos costos de ejecución del objeto contratado y se pacta un porcentaje a título de honorarios a favor del contratista (administración delegada). c) Sobre el objeto del contrato y una metodología para que el contratista financie la obra con sus propios recursos, pero donde el contratante, periódicamente, le reembolsa los gastos efectuados y le reconoce unos honorarios, generalmente porcentaje sobre costos (reembolso de gastos y honorarios)”.

Las dos últimas modalidades de acuerdos se utilizan muy frecuentemente para ejecutar partes de un contrato donde las dificultades de ejecución lo hacen muy oneroso o donde se presentan contingencias especiales, donde se hace muy difícil predecir el valor real de su ejecución. De esta manera, es fácil establecer, siguiendo las disposiciones del Código Civil, que es de la esencia del contrato de obra el acuerdo sobre el objeto del contrato y sobre el precio, sólo que sobre éste se puede utilizar el sistema de determinarlo totalmente desde el comienzo, caso del precio global, o de hacerlo determinable, en los demás eventos (precios unitarios, administración delegada y reembolso de gastos).”

Tanto la supervisión como la interventoría realizan permanentemente dos controles durante la ejecución del contrato en esta sub-etapa de gestión contractual:

a) Control Administrativo de la supervisión del contrato: Entre los resultados finales que se esperan de la labor de supervisión e interventoría está mantener el control administrativo y operativo de la gestión contractual, el cual se ocupa especialmente de los siguientes aspectos:

- Modificaciones iniciales al proyecto o contrato.
- Realización del seguimiento a las actuaciones contractuales.
- Acciones administrativas para la correcta administración del contrato.
- Estudio de las sugerencias, consultas y reclamaciones del contratista.
- Gestión técnica (consiste en exigir al contratista la iniciación de las actividades o de los trabajos, si se trata de un contrato de obra, en las fechas programadas en el respectivo cronograma).
- Prevención de que no se rompa el equilibrio financiero,⁷⁶ preservando la ecuación contractual.⁷⁷

⁷⁶ El principio del equilibrio financiero del contrato, medular en el régimen jurídico de la contratación pública consiste en garantizar el mantenimiento de la igualdad o equivalencia entre derechos y obligaciones surgidos al momento de proponer o de contratar, según el caso, de manera que, si se rompe por causas sobrevinientes, imprevisibles y no imputables a quien resulte afectado, las partes adoptarán las medidas necesarias para su restablecimiento, so pena de incurrir en una responsabilidad contractual tendiente a restituir tal equilibrio. Ante la ruptura del equilibrio económico del contrato, el contratista tiene derecho a exigir su restablecimiento, pues no obstante que debe asumir el riesgo normal y propio de cualquier negocio, ello no incluye el deber de soportar un comportamiento del contratante o circunstancias ajenas que lo priven de los ingresos y las

- Vigilancia sobre la correcta inversión del anticipo⁷⁸ en caso de que la supervisión se ejerza sobre un contrato de obra.⁷⁹

ganancias razonables que podría haber obtenido, si la relación contractual se hubiese ejecutado en las condiciones inicialmente convenidas.

Al respecto consultar: Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia de 29 de abril de 2010, expediente n° 2006-00375, C.P.: Rafael Ostau de Lafont Plantea: “La verificación de dicho equilibrio impone la obligación de valorar la ecuación financiera en cada caso particular, analizando los valores acordados en el contrato, de manera tal que se pueda establecer si el mismo ha permanecido inalterado. En caso contrario, es menester dilucidar a quién le es imputable el quiebre de dicha ecuación, con el objetivo de que la restablezca. El equilibrio económico se ve afectado por tres causas: 1). Actos o hechos imputables a la administración contratante, referidos por ejemplo, al pago inoportuno de las cuentas de cobro presentadas por el contratista, o a la falta de oportunidad en la aprobación de la documentación necesaria para el desarrollo del contrato, tal como diseños o planos de las obras a realizar; 2). Actos de la administración ya no como contratante sino como Estado, analizados a luz de la teoría del hecho del príncipe; y 3). Actos o hechos ajenos a las partes del contrato, o factores sobrevinientes, abordados generalmente desde la perspectiva de la teoría de la imprevisión”.

⁷⁷ Ley 80 de 1993, Artículo 27. DE LA ECUACIÓN CONTRACTUAL: “En los contratos estatales se mantendrá la igualdad o equivalencia entre derechos y obligaciones surgidos al momento de proponer o de contratar, según el caso. Si dicha igualdad o equivalencia se rompe por causas no imputables a quien resulte afectado, las partes adoptarán en el menor tiempo posible las medidas necesarias para su restablecimiento. Para tales efectos, las partes suscribirán los acuerdos y pactos necesarios sobre cuantía, condiciones y forma de pago de gastos adicionales, reconocimiento de costos financieros e intereses, si a ello hubiere lugar, ajustando la cancelación a las disponibilidades de la apropiación de que trata el numeral 14 del Artículo 25. En todo caso, las entidades deberán adoptar las medidas necesarias que aseguren la efectividad de estos pagos y reconocimientos al contratista en la misma o en la siguiente vigencia de que se trate”.

⁷⁸ Ley 80 de 1993. Artículo 40, Parágrafo: “En los contratos que celebren las entidades estatales se podrá pactar el pago anticipado y la entrega de anticipos, pero su monto no podrá exceder del cincuenta por ciento (50%) del valor del respectivo contrato. Los contratos no podrán adicionarse en más del 50% de su valor inicial expresado éste en salarios mínimos legales mensuales”. Al respecto, el Artículo 85 de la Ley 1474 de 2011, permite ajustar el valor de un contrato de interventoría en razón a las obligaciones del objeto de interventoría, “*sin que resulte aplicable lo dispuesto en el parágrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993*” (Resaltado fuera de texto). En consecuencia, es responsabilidad del supervisor del contrato justificar correctamente y mediante documento las razones por las cuales considera se deben adicionar el contrato.

Sobre este último aspecto se tiene que el anticipo es una suma que se estipula en aquellos contratos que, por su naturaleza jurídica, lo requieran, como el contrato de obra, toda vez que el contratista, para dar inicio al desarrollo del objeto contractual, debe realizar la contratación de la mano de obra y la adquisición de materiales, maquinaria u otros elementos que se precisen, por ejemplo. En este sentido, pactar el anticipo en el contrato no es otra cosa que facilitarle al contratista la financiación de los bienes y servicios necesarios para dar inicio a la ejecución del contrato y, por tal razón, el mismo se entrega antes o simultáneamente con la iniciación del contrato y debe amortizarse durante la ejecución del contrato.

Al tratar este tema del anticipo⁸⁰ frecuentemente surge el interrogante de cómo precisar el porcentaje que se debe entregar al contratista en calidad de anticipo y/o pago anticipado, así las cosas, el principio de responsabilidad impone manejar la cosa ajena con mayor diligencia y cuidado que si se tratare de la administración de la propia, basta un vistazo al Artículo 26 de la Ley 80 de 1993 para entender los alcances de la responsabilidad que pesa sobre el administrador público en materia de contratación, sin perjuicio o desconocimiento de los principios generales de la actuación administrativa contenidos en el Artículo 209 de la Constitución Política,

⁷⁹El anticipo también puede ser pactado en contratos de tracto sucesivo con excepción de los contratos de prestación de servicios personales.

⁸⁰Causa, José Antonio, “Alcances del anticipo y el pago anticipado”, en *Revista de Derecho*, Universidad del Norte, Barranquilla, 2004, pp. 96-105. El autor es abogado, profesor de Contratación Estatal y Procedimiento Administrativo de la División de Ciencias Jurídicas de la Universidad del Norte.

el Artículo 3º del Código Contencioso Administrativo y el Artículo 3º de la Ley 489 de 1998.

Con todo esto, excepcionalmente trasciende para los entes de control⁸¹ el manejo irresponsable que se da a los desembolsos en la contratación estatal por concepto de anticipos y pagos anticipados. Se critica los excesos, al tomar como regla general y absoluta el monto del cincuenta por ciento, con mayor razón es criticable la errada interpretación que plantea de que la entidad estatal puede desembolsar el valor del contrato haciendo entrega del 50% por concepto de anticipo y el otro 50% por concepto de pago anticipado.

Al respecto el doctor Jorge Pino Ricci, merecedor del reconocimiento como uno de los mejores expositores de la temática de la contratación estatal en Colombia, expone:

(...) al existir diferencias entre el «pago anticipado» y «anticipo», es factible que si las prestaciones del contrato lo permiten, se pacte al mismo tiempo la entrega de los dos conceptos, desprendiéndose la entidad del 100% del valor del contrato. Esto no debe motivar preocupación alguna, pues la entidad contará

⁸¹Sobre el Anticipo, la Contraloría General de la República, en Concepto Jurídico n° 7461 de febrero 7 de 2006, expresó: “El anticipo se define como la suma de dinero que se entrega al contratista para ser destinada al cubrimiento de los costos en que este debe incurrir para iniciar la ejecución del objeto contractual, en otras palabras, es la financiación por parte de la entidad estatal de los bienes y servicios correspondientes a la prestación a ejecutar”.

necesariamente con una garantía que abarca la totalidad del dinero entregado en forma previa al cumplimiento de la prestación.⁸²

Entiende el doctor Pino Ricci que la Ley 80 de 1993 autoriza a las entidades estatales desembolsos por concepto de anticipos que no excedan el 50%, los que se pueden sumar a desembolsos del 50% por concepto de pago anticipado, esto es, frente a un contrato, antes de iniciarse su ejecución. La entidad estatal puede desprenderse sin ninguna preocupación del ciento por ciento (100%) de la suma total. Indudablemente, no se trata de interpretar; la ley citada señala taxativamente las partidas a sumar: anticipo y pago anticipado, y, al tenor de la ley, esa suma no ha de exceder del 50%.

El problema no es la seguridad que tenga el Estado en aquello de que el contratista no se apropie indebidamente del desembolso, realmente lo que se preserva es el manejo, la gestión y el resultado de los dineros públicos.⁸³

⁸²Pino Ricci, Jorge, *Régimen de Contratación Estatal*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1996, p. 194.

⁸³ Es preciso anotar que la responsabilidad del manejo de los anticipos no sólo la asume el contratista, sino que a su vez corresponde al ordenador del gasto. De una parte, el contratista debe tener clara la responsabilidad que asume al momento de recibir del Estado dineros por concepto de anticipo y las repercusiones de tipo legal que conlleva el mal manejo de los anticipos. De otra parte, la administración es responsable del otorgamiento de anticipos que no resulten de un juicio racional y del deber que le impone la ley en cuanto al seguimiento al manejo de los anticipos. No se agota la responsabilidad de la administración con la exigencia de la garantía de buen manejo e inversión del anticipo, sino que se extiende al seguimiento, que finiquitará en el momento en que esos dineros pasen a calidad de privados como consecuencia de la amortización de pago del valor contratado o, en su defecto, por cualquier causa reingresen al poder de la entidad estatal, con el consecuente

b) Control Financiero del Contrato: Supervisor e Interventor están obligados a conocer las reservas presupuestales existentes, las necesidades de adición si es el caso y el estado financiero del contrato, registrando las operaciones que se efectúen con los fondos del mismo, por ejemplo, trámites de los contratos adicionales, actas de modificación de las cantidades de obra (si corresponde a un contrato de obra), aprobación de precios de ítems no previstos etc.

Para llevar a cabo el control financiero, es necesario que la interventoría o supervisión exija por parte del contratista la presentación de informes mensuales, que lleven adjunto un cuadro de control financiero, a través del cual, a manera de registro, se presente una descripción de las actividades, tanto de la supervisión como del contratista del periodo presentado, una evaluación del avance físico y financiero del contrato o proyecto en donde se describen las actividades

rendimiento de cuentas. Ilustra la temática en general, la síntesis de la sentencia del 22 de junio del año 2001 proferida por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, C.P.: Ricardo Hoyos Duque - expediente 13436, tomo copiadador 457, folios 335-346, que expone: “En la práctica contractual administrativa con fundamento en la ley, lo usual es que la entidad pública contratante le entregue al contratista un porcentaje del valor del contrato, a título de anticipo, el cual habrá de destinarse al cubrimiento de los costos iniciales en que debe incurrir el contratista para la iniciación de la ejecución del objeto contratado. De ahí que se sostenga que es la forma de facilitarle al contratista la financiación de los bienes, servicios u obras que se le han encargado con ocasión de la celebración del contrato”. Se convierte así este pago en un factor económico determinante para impulsar la ejecución del contrato, “En estas condiciones, si el anticipo se entrega al contratista antes o simultáneamente con la iniciación del contrato, esto es, cuando aún el contratista no ha prestado el servicio, ejecutado la obra o cual se solicita al contratista que garantice su inversión y manejo y se amortice con los pagos posteriores que se facturen durante la ejecución del contrato”. En igual sentido se pronunció el Consejo de Estado, Sección Tercera, en sentencia de 13 de septiembre de 1999, expediente 10607.

ejecutadas, los valores ejecutados (unitarios y totales), las modificaciones realizadas, la descripción de los problemas existentes, al igual que las posibles soluciones, los registros fotográficos, y que se presente una evaluación de cumplimiento de las obligaciones contractuales para el período respectivo.

Dentro de la sub-etapa de gestión contractual, los controles explicados anteriormente se ven alterados cuando excepcionalmente se dan algunas eventualidades como:

- Que se presente cambio de supervisor o interventor.
- Adiciones y/o prórrogas (se presentan solo cuando se requiere).
- Suspensión, ampliación y reinicio de labores (solo justificadas).
- Control de los incumplimientos e imposición de sanciones y multas.

Así mismo el Estatuto Anticorrupción (Ley 1474/11) faculta a las entidades públicas a prorrogar hasta por el mismo plazo del inicialmente pactado en el contrato de interventoría, a adicionar recursos y a exigir las garantías de cumplimiento a que haya lugar, tal como lo dispone el Artículo 85 del Estatuto, que estipula:

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.

Parágrafo. Para la ejecución de los contratos de interventoría es obligatoria la constitución y aprobación de la garantía de cumplimiento hasta por el mismo término de la garantía de estabilidad del contrato principal; el Gobierno Nacional regulará la materia. En este evento podrá darse aplicación al Artículo 7 de la ley 1150, en cuanto a la posibilidad que la garantía pueda ser dividida teniendo en cuenta las etapas o riesgos relativos a la ejecución del respectivo contrato.⁸⁴

7.2.2. PODER SANCIONATORIO

Hay dos instrumentos centrales que recogen la facultad sancionadora que tienen las entidades públicas, respecto de los contratos estatales que suscriben: La

⁸⁴Ley 1150 de 2007; “Por la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con recursos públicos”, Artículo 7°, DE LAS GARANTÍAS EN LA CONTRATACIÓN: “El Gobierno Nacional señalará las condiciones generales que deberán ser incluidas en las pólizas de cumplimiento de los contratos estatales. (...) El Gobierno Nacional señalará los criterios que seguirán las entidades para la exigencia de garantías, las clases y niveles de amparo de los riesgos de los contratos, así como los casos en que por las características y complejidad del contrato a celebrar, la garantía pueda ser dividida teniendo en cuenta las etapas o riesgos relativos a la ejecución del respectivo contrato”.

primera, la imposición de multas y, la segunda,⁸⁵ la declaratoria de caducidad del contrato. Es importante señalar que la cláusula penal se aborda dentro de la caducidad administrativa como quiera que ésta constituye, más que una sanción, la estimación anticipada de perjuicios.

Está demostrado que una atención oportuna de los requerimientos del contratista o de las contingencias nacidas de la ejecución contractual le significa a las entidades públicas, la puesta en marcha de una medida preventiva de todo orden, no solo porque se garantiza la normalidad del contrato, sino porque la diligencia administrativa y el costo de oportunidad que conlleva predispone al contratista a llegar a acuerdos o arreglos que le supongan sacrificio y renuncia de pretensiones, pero que a la vez le permita ejecutar el contrato y evitar discusiones en estrados judiciales que le significarían años en espera del fallo y, en consecuencia, la imposibilidad de consolidar su derecho. No obstante lo anterior, en la construcción del vínculo jurídico que se deriva del negocio, no resulta común la participación de

⁸⁵Al respecto, Güechá Medina, Ciro Nolberto, *El control de legalidad en el procedimiento administrativo de contratación*. Bogotá, Grupo Editorial Ibáñez, 2ª ed., 2010, p. 185. (...) La inclusión de la cláusula de caducidad en algunos contratos que celebraba la Administración y la asignación de la competencia para conocer de las controversias suscitadas de los mismos a la jurisdicción contencioso administrativa, hace que en nuestro medio nazca oficialmente una clase de contratos, sometidos a un control de legalidad especial, que son los contratos administrativos como modalidad diferente a los contratos privados que hasta entonces habían existido desde el siglo XIX; y que estaban sometidos a un control de legalidad similar al de los particulares. Nacimiento que aunque algunos identifican con la expedición del Decreto 528 de 1964, hay que decir que se venían formando desde cuando a comienzos del siglo XX, se dictaron normas que indicaron la necesidad y obligatoriedad de incluir la cláusula de caducidad en los contratos del Estado y que vino a ser evidente con la expedición del decreto aludido”.

dos voluntades independientes e iguales como quiera que, como lo señalan Colin y Capitant,⁸⁶ aún en los contratos en los que intervienen dos partes solamente, hay siempre una que se encuentra en una situación económica más fuerte que la de la otra y que establece la ley que rige el contrato.

a) Falencias de las entidades estatales

En esta sub-etapa, la Administración suele incurrir principalmente en las siguientes fallas:

- Uso y ejercicio arbitrario de poderes discrecionales⁸⁷

Para efectos de categorización en este trabajo y por no encontrar univocidad en la jurisprudencia y doctrina respecto a si decisiones como declarar el incumplimiento o imponer multas tienen naturaleza jurídica de potestad exorbitante, se ha estructurado esta causa en la que se enlistan y analizan actuaciones unilaterales de las entidades adelantadas en el ámbito

⁸⁶Colin, Ambrosio y Capitant, H., *Curso elemental de Derecho Civil*. Madrid, Instituto Editorial Reus, 1960. p. 570.

⁸⁷Departamento Nacional de Planeación; *Manual de buenas prácticas para la gestión contractual pública*, Bogotá D.C., diciembre de 2004; pp.42-50, Numeral 3.2.1. “El Uso Arbitrario de Poderes Discrecionales”. Documento disponible en: https://www.contratos.gov.co/Archivos/MANUAL_BUENAS_PRACTICAS.pdf: “(...) esta causa se refiere a los errores en la adopción de decisiones que, sin tener el carácter de exorbitantes de conformidad con lo dispuesto en la Ley 80 de 1993, son expresión de una facultad unilateral de la Administración, que se adopta discrecionalmente con la fuerza que le asigna la presunción de legalidad de que gozan los actos administrativos”.

de la decisión discrecional, que, no obstante, tienen potencialidad para producir daños antijurídicos. Así se presenta en los siguientes casos: (i) imposición ilegal de multas por extemporaneidad, por ejemplo, cuando es impuesta luego del vencimiento del término del contrato y no tiene ninguna posibilidad de constituirse en medida de apremio al incumplimiento, (ii) declaración de incumplimiento después de que el contrato se ha liquidado de común acuerdo, (iii) declaración de exigibilidad de la cláusula penal pecuniaria luego de que las obras, bienes o servicios fueron recibidos a satisfacción por la Entidad, (iv) revocatoria directa de actos de contenido particular y concreto sin consentimiento del titular del derecho, que incluye el desconocimiento de acto administrativo, de los efectos de un pacto contractual.

- Extemporaneidad en el ejercicio de poderes exorbitantes

En consonancia con lo dicho anteriormente, se entiende por potestades exorbitantes las comprendidas por los Artículos 15 a 19 del Estatuto General de Contratación Administrativa, Ley 80 de 1993, es decir, interpretación, modificación y terminación unilaterales y caducidad. Sin embargo, conviene precisar al lector que, para la jurisprudencia más reiterada y la doctrina más autorizada, también es exorbitante la facultad de liquidar unilateralmente un contrato. Se trata entonces de la causa que se presenta en los casos en que la entidad ejerce los poderes exorbitantes de

que está facultada⁸⁸ cuando la oportunidad legal para el efecto se ha agotado. Así, se presenta en los eventos de interpretación, modificación, terminación unilateral⁸⁹ o declaratoria de caducidad de manera extemporánea.

b) Rol del supervisor y del interventor

Durante ésta sub-etapa de poder sancionatorio de la Administración, el supervisor ejerce unas funciones específicas relacionadas con la *imposición de sanciones por incumplimientos contractuales*: Generalmente el supervisor debe requerir por

⁸⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sentencia de fecha 23 de noviembre de 2000, Exp. Radicación número: 12925, C.P.: María Elena Giraldo, Demandante: Juan Escobar Salas, Demandado: Departamento de Boyacá y Municipio de Tunja: “(...) otros en opinión menos pacífica, han defendido la tesis de que la declaratoria de incumplimiento contractual es también exorbitante”.

⁸⁹ Para el Consejo de Estado, la Administración posee poderes exorbitantes o inusuales a los que las partes tienen en el contrato privado; poderes que le permiten terminar o caducar el contrato, modificarlo o interpretarlo, en forma unilateral, y cuando para el efecto no se haya podido poner de acuerdo con su contratista, poderes que le permiten liquidar el contrato y en ciertas circunstancias declarar su incumplimiento. Pero la exorbitancia está sometida a límites temporales. Así, no podrá terminar o caducar el contrato, interpretarlo o modificarlo después de su vencimiento, so pena de que el acto quede afectado de nulidad. La liquidación por razones obvias, sí es posible luego de terminación normal o anormal, en especial en los contratos de obra pública y suministros. Al respecto consultar la Sentencia Consejo de Estado de fecha 18 de septiembre de 1997, Exp. Radicación n° 9967, C.P.: Ricardo Hoyos Duque, Demandante: Mitsui & Co. Ltda., Tokio, Japón, Demandado: Telecom.

escrito al contratista para que cumpla con las obligaciones en los términos y condiciones pactadas y desde luego garantizarle su derecho al debido proceso.⁹⁰

Esto significa que al contratista se le debe dar la oportunidad de controvertir los requerimientos que se le formulen, de ser oído y de hacer valer su punto de vista sobre el particular. Cuando el contratista no atienda los requerimientos satisfactoria y oportunamente el supervisor está en la obligación de informarlo

⁹⁰ Artículo 29 de la Constitución Política; “El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas (...)”. La Sentencia C-214 de 1994, M.P. Antonio Barrera Carbonell, señala que “en esencia, el derecho al debido proceso tiene la función de defender y preservar el valor de la justicia reconocida en el preámbulo de la Carta Fundamental, así como una garantía de la convivencia social de los integrantes de la comunidad nacional (...). Así mismo, en la Sentencia T-061 de 2002, la Corte Constitucional fija los siguientes criterios con relación a este derecho fundamental: 1. En observancia al artículo 29 que prescribe la Constitución Política, se reconoce el principio de legalidad como pilar fundamental en el ejercicio de las funciones por parte de las autoridades judiciales y administrativas, razón por la cual están obligadas a respetar las formas propias de cada juicio y asegurar la efectividad de todas aquellas normas que permitan a los administrados presentar, solicitar, y controvertir pruebas y que en últimas garanticen el ejercicio efectivo del derecho de defensa. De esta manera el debido proceso se define como la regulación jurídica que de manera previa limita los poderes del Estado y establece las garantías de protección a los derechos de los administrados, de modo que ninguna de las actuaciones de las autoridades públicas dependa de su propio arbitrio, sino que se encuentren sujetas a los procedimientos señalados en la Ley. 2. Al respecto la Corte ha determinado que “corresponde a la noción de debido proceso el que se cumple con arreglo a los procedimientos previamente diseñados para preservar las garantías que protegen los derechos de quienes están involucrados en la respectiva relación o situación jurídica, cuando quiera que la autoridad judicial o administrativa deba aplicar la ley en el juzgamiento de un hecho o una conducta concreta, lo cual conduzca a la creación, modificación o extinción de un derecho o la imposición de una obligación o sanción”.

En línea con lo anterior, respecto del alcance del derecho del debido proceso, la Corte Constitucional en la Sentencia de Tutela T-467 de 1995, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, ha señalado que: “Así, el debido proceso se vulnera cuando no se verifican los actos y procedimientos establecidos en la ley y los reglamentos. Se entiende que esta obligación no solo cobija a las autoridades públicas, sino también a los particulares, en forma tal que estos últimos también quedan obligados por las reglas o reglamentos que regulan el juicio o la actuación, sin que pueda de conformidad con su propio criterio acatar y respetar aquellos términos o procedimientos que lo beneficien y desconocer o ignorar aquellos que les sean desfavorables”.

inmediatamente al área jurídica y/o el ordenador del gasto de la entidad, a fin de determinar si procede la aplicación de sanciones de conformidad con lo previsto en la Ley y lo establecido en el contrato.

Adicionalmente, el supervisor o interventor debe ejecutar algunas acciones oportunamente y debe seguir de manera rigurosa un trámite establecido previamente por la entidad contratante cuando se enfrenta a un caso de incumplimiento contractual ya sea total o parcial de las obligaciones pactadas, el interventor o supervisor primeramente requerirá por escrito al contratista, con el fin de hacer cumplir las obligaciones adquiridas. En caso de que la respuesta al requerimiento no sea satisfactoria, el interventor o supervisor remitirá de forma inmediata los antecedentes del caso al ordenador del gasto y a la oficina jurídica, o quien haga sus veces en la entidad, para que procedan a adelantar las acciones legales pertinentes en uso del poder sancionador que, como entidad pública, tiene dentro de los contratos estatales para decidir sancionar o multar en virtud de la declaratoria de incumplimiento de una obligación contractual.

Para emitir su concepto respecto a un posible incumplimiento del contratista, el supervisor o interventor debe siempre realizar un análisis objetivo, claro y preciso del objeto contractual en general, teniendo en cuenta que su concepto será determinante a la hora de definir las acciones legales a adoptar por parte de la Administración, ya que tiene la facultad para sancionar e imponer multas, sin acudir al trámite previo y sin que por tal motivo desaparezca el derecho

fundamental de defensa que en todos los casos le asiste al contratista. Esto en razón a que, a través de los recursos de la fase administrativa, logra ser oído antes de acudir a la vía jurisdiccional. Por tanto, la manifestación del supervisor⁹¹ debe estar lo suficientemente soportada, teniendo en cuenta que la responsabilidad por un eventual detrimento del patrimonio del Estado a causa de una sentencia judicial involucra a todos los servidores que intervienen en la actividad contractual.

Luego, una sanción no puede imponerse sin observar todas las garantías del debido proceso, entre otras, que se le presuma inocente mientras no se le compruebe su culpabilidad.

Igual posición es asumida por la Corte Constitucional en Sentencia de Tutela n° 145 de 1993, del magistrado ponente Eduardo Cifuentes Muñoz:

“La potestad sancionatoria de la administración debe ceñirse a los principios generales que rigen las actuaciones administrativas, máxime si la decisión afecta

⁹¹ Es preciso reiterar sobre este punto que, según lo dispuesto en el Artículo 23 de la Ley 80 de 1993, el debido proceso como principio general de derecho debe informar las actuaciones de todos aquellos que intervengan en la contratación pública, de lo cual se desprende que debe proveerse al contratista de los mecanismos que garanticen su derecho de contradicción respecto de las decisiones de la Administración. Al respecto consultar en: Sentencia del Consejo de Estado. Radicación 11561, de 15 de diciembre de 1997, C.P.: Jesús María Carrillo Ballesteros, Demandante: Coopechance, Demandado: Lotería del Cauca: “No obstante, es preciso tener en cuenta las previsiones hechas en el aparte de Medidas de Prevención, para la causa de Ilegalidad en la declaración del siniestro, respecto a las normas que regulan la actuación de la Administración desde el punto de vista de la precaución”.

negativamente al administrado privándolo de un bien o de un derecho: revocación de un acto favorable, imposición de una multa, pérdida de un derecho o de una legítima expectativa, modificación de una situación jurídica de carácter particular y concreto, etc. En tales casos, la pérdida de la situación jurídico-administrativa de ventaja debe ser consecuencia de una conducta ilegal y culposa cuya sanción sea impuesta al término de un procedimiento en el que esté garantizada la participación del sujeto y el ejercicio efectivo de su derecho de defensa”. (Resaltado fuera de texto).

c) Aplicabilidad de principios en la dosificación de la sanción

Toda actuación administrativa, se soporta en el principio de legalidad, por ser el principio constitucional que garantiza que el destinatario de la sanción conozca previamente cuáles son las conductas reprochables y la consecuencia de sus conductas antijurídicas en el ámbito administrativo y contractual, circunstancia que le otorga un amplio poder discrecional a la autoridad encargada de aplicar la respectiva norma.

Autores como Ciro Nolberto Guechá, en relación al principio de legalidad entorno a los contratos administrativos o estatales, considera:

“En el procedimiento de contratación se surten varias etapas dentro de las cuales tenemos, la precontractual, la contractual y la postcontractual; las cuales implican

trámite administrativo, con características particulares, pero sometidas al principio de legalidad que obliga a toda la actividad de la Administración.

En efecto, cada una de las etapas dentro de la función de contratación del Estado presenta ritualidades propias, pero sin desconocer que pertenecen a un procedimiento especial, como es el de contratación, que hace parte del procedimiento administrativo general de las entidades públicas y que están sometidas a control de legalidad como ocurre con la generalidad de actos administrativos".⁹² (Resaltado fuera de texto).

Como quiera que el principio de legalidad rige el derecho administrativo sancionatorio, el proceso que adelanta en tal sentido la entidad requiere que el operador jurídico identifique plenamente la norma que da origen a la imposición de las sanciones,⁹³ de manera que desde su inicio, esto es, desde que se profiere el auto de iniciación del proceso, hasta que se adopta la decisión final y se produce la firmeza de la misma, se guarde una rigurosa identidad entre los fundamentos de hecho que generan la sanción y el sustento normativo en el cual se fundamenta. De esta forma, los fundamentos fácticos y jurídicos con los cuales se inicia la actuación deben ser los mismos en torno a los cuales se surta el debate probatorio y se adopte la decisión final del proceso y de los recursos que procedan en cada caso.

⁹² Güechá Medina, Ciro Nolberto. ob. cit., p. 387.

⁹³ Contraloría Municipal de Armenia, Procedimiento Administrativo Sancionatorio, Código PR-RF-03, Versión n° 3, última fecha de revisión: 27/02/2012, pp. 2-13. Documento disponible en: <http://www.contraloriarmenia.gov.co/files/Procedimiento%20Sancionatorio.pdf>

Si bien es cierto que los servidores públicos de la Administración tienen facultad para imponer sanciones, también lo es que las mismas se deben graduar en cada caso concreto, una vez haya realizado un análisis de las circunstancias de tiempo, modo y lugar, propias del mismo, lo que lleva a dilucidar que la facultad de imponer sanciones de carácter pecuniario no se puede utilizar en forma arbitraria, por tanto, el servidor público competente para ello, fundamenta su decisión con argumentos que atiendan no solo los criterios de justicia y equidad, sino también los de proporcionalidad⁹⁴ y razonabilidad⁹⁵ de la sanción.

En el proceso administrativo sancionatorio también se utilizan como criterios de graduación de la sanción o multa, la reiteración de la infracción administrativa, la falta de cuidado, simple negligencia, gravedad de la falta, relevancia del hecho,

⁹⁴ El principio de proporcionalidad es una limitante al poder punitivo del Estado, en virtud del cual la graduación de la sanción, se hará de acuerdo con la gravedad de la conducta desplegada por el posible sancionado y de acuerdo al grado de culpabilidad. Para aplicar el principio de proporcionalidad, que prohíbe los excesos, se considerará la gravedad de la infracción administrativa y la conducta asumida del posible sancionado, analizando todas las circunstancias de tiempo, modo y lugar, para que la sanción sea la estrictamente necesaria.

⁹⁵ El principio de razonabilidad impide la imposición de sanciones arbitrarias. El funcionario competente tendrá en cuenta que el fin intrínseco de la sanción es facilitar el ejercicio del control fiscal, por lo cual se conmina al administrado para que colabore con la Administración, suministrando de manera oportuna y en la forma indicada la información que posee. Por lo anterior, se tendrá en cuenta que la sanción que impone por la Administración es diferente a la multa sanción y lo que busca es constreñir e impulsar el correcto y oportuno cumplimiento de ciertas obligaciones que tienen los sujetos del control fiscal. Así mismo, el principio de razonabilidad se deriva de la interpretación que se ha hecho del principio de igualdad y especialmente de la regla que establece que los casos iguales deben ser tratados por el operador jurídico del mismo modo y los desiguales, de manera diferente. En todo caso, las distinciones o diferencias que se hagan deben ser razonables.

entre otras. De cualquier forma, es indispensable que la graduación de la sanción⁹⁶ sea una disposición en la cual se establece que, si bien existen decisiones administrativas que son discrecionales, su contenido debe ser acorde al fin que persigue la norma en la cual se sustenta, y proporcional al hecho que la origina.

Al respecto, en la Sentencia C-031, de 2 de febrero de 1995, la Corte Constitucional, con ponencia del doctor Hernando Herrera Vergara, precisó:

Dentro de la facultad discrecional el poder o la competencia no tiene prefijada su decisión de manera rígida, sino que en atención a la complejidad y variación de los factores de los asuntos sometidos a su jurisdicción, debe aplicar el precepto más adecuado y justo a la decisión concreta, ateniéndose a los objetivos fijados por la Constitución y la ley, ajenos a su libre capricho.

Luego, entonces, con la inclusión de las multas en el contrato estatal, la entidad pública queda facultada para imponerlas autónomamente y en forma unilateral, caso en el cual los actos que expida para hacerlas efectivas son verdaderos actos administrativos, producidos en uso de las potestades públicas otorgadas por la Ley, pero nada obsta a que por acuerdo interpartes se convenga un procedimiento para ello y, en la medida en que se desplace la verificación de las circunstancias

⁹⁶ Disposición contenida en el Artículo 36 del C.C.A., el cual fue derogado por el Artículo 309 de la Ley 1437 de 2011.

de incumplimiento al juez, que puede ser el transitoriamente investido de jurisdicción por las partes (los árbitros), se excepciona la potestad legal de que la Administración actúe unilateral y directamente a través de la auto-tutela declarativa.⁹⁷ Así las cosas, en la mayoría de las entidades del Estado respecto al procedimiento, han establecido y adoptado a nivel interno uno propio, observando las disposiciones legales que consagra el Artículo 86 de la Ley 1474 de 2011⁹⁸ en materia de imposición de multas y el Artículo 5.1.13 del Decreto 734 de 2012⁹⁹ para la efectividad de las garantías por parte de la entidad contratante en eventos de incumplimiento contractual, que en todo caso y de forma general, es el siguiente:

⁹⁷ Esta posición a su vez, la mantiene aún el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de agosto 19 de 2004. C.P. Ramiro Saavedra Becerra, cuando señaló:

“Las multas y la cláusula penal juegan un papel importante especialmente en los contratos administrativos para los casos de mora en su ejecución por parte del contratante. Se aplican y se hacen efectivas directamente por la Administración. Tanto la cláusula penal como las multas que se apliquen deben tener siempre por fuente al contrato o los pliegos de condiciones. Si se pretendiera sancionar un incumplimiento contractual con una penalidad no integrante del contrato, implicaría apartarse del contrato, lo que sería una actividad evidentemente ilícita o contraria a derecho: en la especie faltaría la causa jurídica. Se trata pues de sanciones que no son ajenas al régimen de los contratos del derecho privado, pues en ellos las partes pueden legalmente pactarlas; pero que fueron adoptadas por la contratación administrativa, otorgándole a la entidad contratante en un contrato administrativo, la facultad de imponerlas directamente, a diferencia de lo que sucede en los contratos entre particulares, en los cuales éstos, frente al incumplimiento contractual de la otra parte, deben acudir al juez del contrato para que sea él quien determine la existencia, extensión y consecuencias del alegado incumplimiento”.

⁹⁸ Ley 1474 de 2011; Artículo 86, IMPOSICIÓN DE MULTAS, SANCIONES Y DECLARATORIAS DE INCUMPLIMIENTO: “Las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública podrán declarar el incumplimiento, cuantificando los perjuicios del mismo, imponer las multas y sanciones pactadas en el contrato, y hacer efectiva la cláusula penal.”

⁹⁹ El Decreto 734 de 2012, Artículo 5.1.13, EFECTIVIDAD DE LAS GARANTÍAS, señala que la entidad contratante está facultada para proceder a hacer efectivas las garantías en caso de caducidad, en caso de aplicación de multas y otros casos de incumplimiento.

- Verificación del incumplimiento parcial por parte del supervisor o del interventor del contrato quienes debían presentar la solicitud de imposición de multas a la entidad estatal competente aportando los soportes técnicos y fácticos. No obstante que la interventoría ejerce la representación de la entidad estatal frente al contratista, la imposición de multas es una atribución directa de la entidad estatal.
- Recibida la solicitud, la entidad estatal procede a elaborar el respectivo requerimiento el cual contendrá¹⁰⁰ la motivación detallada de los hechos constitutivos de incumplimiento y las pruebas que le sirven de base. Éste

¹⁰⁰ Procedimiento Administrativo Sancionatorio de la Contraloría Municipal de Armenia, 4, ELEMENTOS ESENCIALES DEL ACTO QUE IMPONE SANCIÓN, Punto 4.1, La Motivación, pp. 5-6:“La motivación del acto administrativo constituye la garantía de una decisión ajustada a derecho, adoptada conforme los supuestos de hecho y la valoración de las pruebas que obren dentro del expediente, siguiendo los principios constitucionales y la normatividad aplicable al caso concreto, excluyendo criterios subjetivos o arbitrarios por parte del operador jurídico. Además es una obligación ineludible, sobre todo tratándose de actos sancionatorios correccionales, en los cuales el legislador señala un rango dentro del cual se puede imponer la sanción y corresponde al operador jurídico establecer su cuantía. Así mismo, es un elemento integrante del principio de contradicción y una manifestación del derecho de defensa, por cuanto le permite al implicado conocer los motivos por los cuales se está tomando la decisión para que pueda cuestionarlos en sede administrativa. Si el acto omite la motivación, haría nugatoria la posibilidad de defensa e impugnación e impediría una apropiada censura en sede jurisdiccional.

Para una adecuada motivación del acto, se indica como mínimo los siguientes aspectos: a). Identificación plena y cargo del funcionario en contra del cual se impone la sanción correccional. b). Descripción clara de los motivos y hechos que generan la sanción.c). Evaluación de las pruebas en que se fundamenta la decisión. d). Análisis de cada uno de los hechos y pruebas impetradas por el implicado, en ejercicio de su derecho de defensa. e). Análisis de todos y cada uno de los argumentos expuestos por el implicado en su defensa, tanto en el escrito de descargos como en los recursos de la vía gubernativa.f). Fundamentos que soporten la decisión, indicando normas constitucionales”.

contendrá los cargos respectivos que serán objeto de traslado tanto al contratista como a la aseguradora.

- Dentro del término establecido, contratista y asegurador presentarán los descargos, aportando las pruebas a que haya lugar. De los descargos se dará traslado tanto al Interventor como al supervisor del contrato para que presenten un concepto técnico sobre los mismos.
- Si las explicaciones y/o justificaciones expuestas por el contratista se consideran suficientes se ordenará por parte de la entidad estatal el archivo de la actuación;¹⁰¹ de lo contrario, se procederá a fijar fecha para una audiencia que se desarrollará con la presencia de todas las partes y en la cual se leerá el requerimiento y los descargos y se dará la palabra en primer lugar al Interventor y al supervisor de los contratos y posteriormente al contratista y su asegurador. Al final de ésta, la entidad estatal procederá a decidir si hay incumplimiento y la sanción a aplicar.
- Con fundamento en el acta que se levante de la audiencia, se expedirá el acto administrativo motivado que impondrá la sanción respectiva. Notificado conforme a lo previsto en el Código Contencioso Administrativo, dicho acto será susceptible de recurso de reposición.
- En el evento de interponerse, se dará traslado del mismo tanto al interventor como al supervisor del contrato para que emitan su concepto.

¹⁰¹La Ley 1474 de 2011, Artículo 86, IMPOSICIÓN DE MULTAS, SANCIONES Y DECLARATORIAS DE INCUMPLIMIENTO. señala que: “La entidad podrá dar por terminado el procedimiento en cualquier momento, si por algún medio tiene conocimiento de la cesación de situación de incumplimiento”.

Presentado éste, se resolverá de plano, con lo cual la sanción queda ejecutoriada y, en consecuencia, adquiere plena fuerza ejecutiva.¹⁰²

- Tratándose de un acto contractual, dicha decisión podrá ser demandada ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo¹⁰³ mediante la acción de controversias contractuales prevista en el Artículo 87 del Código Contencioso Administrativo.¹⁰⁴

7.3. ETAPA POST-CONTRACTUAL

Esta etapa inicia con la terminación del contrato y culmina una vez se haya realizado su liquidación, aquel procedimiento en el cual se efectúa un balance de la ejecución de las prestaciones del contrato, e implica por parte de la Entidad la verificación previa de lo ejecutado, para determinar quién le debe a quién, así

¹⁰²Este procedimiento fue establecido en forma general en la Resolución n° 03662 de 2007 del Instituto Nacional de Vías -INVIAS-, pero acogido de manera general, en casi todas las entidades estatales con pocas variaciones entre una y otra.

¹⁰³ Ley 80 de 1993, Artículo 75, DEL JUEZ COMPETENTE. “Sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos anteriores, el juez competente para conocer de las controversias derivadas de los contratos estatales y de los procesos de ejecución o cumplimiento será el de la jurisdicción contencioso administrativa”.

¹⁰⁴ Es importante resaltar que no obstante que el sancionado solicitaría eventualmente la nulidad de dicho acto, solo aquéllos de naturaleza precontractual como el acto de adjudicación o el de declaratoria de desierta de la licitación o concurso o el acto de calificación y clasificación en el registro único de proponentes, podrían demandarse a través de las acciones de nulidad y nulidad y restablecimiento del derecho previstas en los artículos 84 y 85 del Código Contencioso Administrativo.

como acordar ajustes, revisiones y reconocimientos y declararse a paz y salvo en el cumplimiento de las obligaciones contractuales.

El supervisor o interventor del contrato durante esta etapa debe realizar un proceso de seguimiento del negocio jurídico celebrado, su entrega y liquidación y tales procesos comprenden todas las actividades que se supone deben desarrollarse, una vez haya finalizado el contrato, por ejemplo:

- Visita final de inspección del trabajo contratado o la obra (cuando ya se ha terminado el contrato y el supervisor informa como producto de esta visita la observancia de irregularidades, éste puede hacer solicitudes al contratista con miras a mejorar la deficiencia).
- Acta de recibo final (Las realiza de tal forma que logre dejar constancia del estado final en que estas actividades, elementos u obras fueron recibidas).
- Acta de terminación (cuando finaliza el plazo del contrato, el supervisor es quien elabora el acta de terminación y deja constancia de que el trabajo contratado fue terminado, esta acta la deben firmar el contratista y el supervisor).
- Acta de terminación del contrato de interventoría (una vez finaliza el plazo para la ejecución del contrato objeto de vigilancia, el supervisor procede a elaborar el acta de terminación del contrato de consultoría o interventoría).

De igual forma que en la terminación del contrato, el interventor o el supervisor, realizó actividades, sucede lo mismo en la liquidación,¹⁰⁵ pues generalmente es quien solicita la liquidación del contrato y proyecta el acta respectiva, con sus soportes contractuales, la extensión de las garantías para avalar las obligaciones que deba cumplir con posterioridad a la extinción del contrato,¹⁰⁶ certificación de cumplimiento de los aportes parafiscales de conformidad con las normas vigentes que rige la materia, entre otras, dejando dicha acta lista para la firma del contratista y el ordenador del gasto.

El procedimiento de liquidación del contrato¹⁰⁷ conlleva que el supervisor, so pena de incurrir en la acción disciplinaria:

- elabore el acta de liquidación, durante los primeros (4) meses siguientes a la terminación del contrato,¹⁰⁸ en los términos del artículo 60 de la Ley 80

¹⁰⁵La liquidación se realiza dentro del término fijado en el pliego de condiciones o sus equivalentes, o dentro del término que acuerden las partes para el efecto. De no existir tal término, la liquidación se realizará dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la expiración del término previsto para la ejecución del contrato o a la expedición del acto administrativo que ordene la terminación, o a la fecha del acuerdo que la disponga.

¹⁰⁶ Al respecto, se considera como una práctica preventiva y positiva que el Estado, exija a los contratistas y/o particulares con los cuales celebra negocios jurídicos ampliar las vigencias de los amparos de las garantías ya constituidas por un plazo mayor, especialmente en estabilidad de la obra, pago de salarios, prestaciones sociales e indemnizaciones, calidad del bien o servicio suministrado, responsabilidad civil, etc.

¹⁰⁷La liquidación procede en los contratos de tracto sucesivo, aunque se puede pactar en todo tipo de contratos.

¹⁰⁸ En los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, de conformidad con lo señalado en el Artículo 217 del Decreto Ley 019 de 2012, la liquidación no es obligatoria, razón por la cual los supervisores de estos tipos de contratos no solicitarán la liquidación del mismo sin perjuicio del deber que les

de 1993 y 11 de la Ley 1150 de 2007, para poner fin a la actuación contractual y en el cual las partes, previa verificación del cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato se declaran a paz y salvo por todo concepto, ya que en ella se deja constancia del estado financiero del contrato,¹⁰⁹

- vigile que el acta de liquidación, suscrita por el ordenador del gasto, el contratista, y el supervisor y/o interventor, sea publicada en el SECOP,¹¹⁰
- entregue los documentos a la entidad para su archivo, que, entre otros, son el informe final de supervisión o interventoría, registros fotográficos, topográficos o fílmicos y diseños totalmente terminados y aprobados (si es del caso).

Ahora bien, en el momento de liquidar el contrato, acto obligatoriamente inmerso en la etapa post-contractual, se presenta con frecuencia que tanto supervisor

corresponde de elaborar un informe final, sobre la gestión, incluyendo el balance económico del contrato, señalando su valor total, saldo pagado y saldo a liberar. De la misma manera en este informe el supervisor señalará brevemente las modificaciones a que haya tenido lugar durante la ejecución del contrato, tales como prórrogas, adiciones, modificaciones, suspensiones, cesiones o si la terminación se llevó a cabo de forma anticipada.

¹⁰⁹ El artículo 60 de la Ley 80 de 1993 señala que en el acta de liquidación constarán los acuerdos, conciliaciones y transacciones a que llegaren las partes para poner fin a las divergencias presentadas y poder declararse a paz y salvo.

¹¹⁰ Al respecto, la actividad contractual de las entidades que ejecutan recursos públicos debe estar publicada en el Sistema Electrónico de Contratación Pública -SECOP-, de acuerdo con lo establecido en la Ley 1150 de 2007 y en el Decreto Ley 019 de 2012; en tal sentido, la entidad es responsable de publicar el acta de liquidación en el SECOP y no en el Portal Único de Contratación, como anteriormente se hacía.

como interventor del contrato cometen equivocaciones y/o falencias en el cumplimiento particular de un requisito exigido en la Ley; como lo es la falta de rigor en la verificación y constancia del cumplimiento por parte del contratista, frente a los aportes realizados durante la vigencia del contrato a los sistemas de salud, riesgos profesionales, pensiones, cajas de compensación familiar, ICBF, SENA, cuando a ello hay lugar, en donde éstos (supervisor y/o interventor) deben realizar una correcta relación entre el monto cancelado y las sumas que debieron ser cotizadas.¹¹¹

Si, como resultado de dicha verificación, se comprueba que los aportes mencionados anteriormente no han sido realizados en su totalidad, la entidad tiene el deber de retener las sumas adeudadas al sistema en el momento de efectuar la liquidación del contrato, realizando el giro directo de dichos recursos a los correspondientes sistemas, con prioridad al régimen de salud y pensión.

Y, en tal sentido, queda claro para contratante y contratista su deber de advertir, durante esta fase final o de liquidación del vínculo jurídico-negocial, todas sus divergencias respecto del cumplimiento de la ejecución contractual, si las hubiere, de lo contrario, ambas partes implícitamente consienten en la renuncia total de su derecho a demandar reclamaciones a futuro por este concepto, en razón al carácter de indiscutible que reviste este acto administrativo.

¹¹¹Artículo 50 de la Ley 789 de 2002 y Artículo 23 de la Ley 1150 de 2007.

Al respecto, valga recordar que el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, en Sentencia de fecha 11 de mayo de 1990, Expediente n° 5335, con ponencia del Consejero Dr. Carlos Betancur Jaramillo sostuvo que:

El acta suscrita por las partes pone fin a las reclamaciones de carácter económico, y prestará mérito ejecutivo, en lo que sea favorable a la entidad pública, por jurisdicción coactiva, y ante la justicia ordinaria, si la favorabilidad estuviere de lado del contratista particular. Esa liquidación en principio, no podrá cuestionarse sino por vicios del consentimiento. (Resaltado fuera de texto).

Finalmente, se sugiere al lector un esfuerzo por entender la complejidad del trabajo que desarrollan estos sujetos (supervisor e interventor) en la etapa post-contractual y en especial en lo relacionado con la liquidación del contrato, toda vez que, si el desempeño es realizado con observancia de criterios de imparcialidad y responsabilidad, le significa para la Administración la salvaguarda del interés público.

CAPÍTULO 8

PRINCIPALES CONFLICTOS DE LA SUPERVISIÓN ORIGINADOS EN VIRTUD DE LA EJECUCIÓN DEL CONTRATO ESTATAL

Los problemas de la supervisión hoy en día pueden generarse cuando hay influencia por factores que conllevan la burocratización de esta actividad, como lo es el predominio de conflicto de intereses en muchos casos. Normalmente, en lo que dure la ejecución del contrato, la tarea del supervisor se ve afectada por problemas o reclamos del contratista a lo que éste debe actuar siguiendo los lineamientos fijados en el procedimiento interno y/o manual de supervisión que, para nuestro caso, haya fijado la entidad.

Es importante que el supervisor mantenga un buen manejo de los conflictos y comunicación efectiva, por ejemplo, en un contrato de obra civil es común e inevitable que durante la construcción de las obras se presenten disputas y controversias de diversa índole que dan lugar a conflictos que pueden darse entre miembros de la organización del contratista, que en este caso serán afrontados por su propia supervisión, o entre el contratista y la entidad, caso en el cual deberán ser afrontados por la interventoría externa.

Un ambiente cordial y profesional propicia buenas relaciones humanas, lo cual hará más fácil la solución de los conflictos. La actitud del supervisor en la obra debe ser agradable, pero impersonal; dado que parte de las labores propias del supervisor es detectar los errores en el trabajo de los demás. En estos casos debe tomar todas las medidas que correspondan, más dentro de un marco ético, por lo que debe evitar la crítica hacia los ejecutores del trabajo y no hacer alarde de su descubrimiento, lo cual es negativo para el clima en la obra objeto de supervisión, también debe reconocer y ponderar el trabajo bien ejecutado y ayudar a dar satisfacción a las necesidades de la entidad.

Para un manejo adecuado de los conflictos, el supervisor debe plantear los asuntos de manera positiva, sin atacar, para propiciar un clima en el cual se puedan lograr las soluciones; para ello, los asuntos se deben analizar, madurar y definir antes de ser expuestos. Así mismo, es muy importante evitar plantear los problemas en lugares o momentos de tensión entre las partes, ya que el ambiente no será propicio para la solución del conflicto. El supervisor debe conocer y utilizar todos los medios de comunicación que tenga a su disposición. Los más importantes son la comunicación verbal y el uso de la bitácora del trabajo objeto de supervisión, algunos otros son los reportes periódicos, los oficios y comunicaciones remitidos entre las partes, los informes de ejecución de actividades, los documentos contractuales, tales como las actas de modificación

que se hayan suscrito y los medios gráficos (dibujos, planos y registros fotográficos).¹¹²

La comunicación verbal es el medio de comunicación más común en la obra, pero debe limitarse a transmisión de información o instrucciones que por su naturaleza no sean de trascendencia para el costo, la duración o la calidad de la obra, o que impliquen modificaciones a los trabajos, generando una discrepancia con las obligaciones previamente pactadas en el contrato.

Por su parte, los informes de supervisión son la bitácora de la obra y constituyen el instrumento legal mediante el cual se deja constancia de lo sucedido en la obra día a día, es un medio tanto de comunicación como de mando que el supervisor debe utilizar de manera correcta y sistemática durante todo el desarrollo de la obra objeto de supervisión y control. Cuando una disputa trasciende al ámbito de los tribunales, la bitácora es una prueba legal de gran importancia y puede ser el factor que incline la balanza hacia una de las partes en el conflicto. De ahí que las anotaciones deben ser claras, concretas, veraces y oportunas.

Dado su carácter legal, con igual valor probatorio que el contrato, los planos y las especificaciones constructivas, es una importante responsabilidad del supervisor

¹¹²Solís Carcaño, Rómel G., “Manejo de los conflictos y comunicación efectiva”, en *La supervisión de obra*, pp. 57-59, Solís/Ingeniería 8-1, 2004., disponible en:

<http://www.revista.ingenieria.uady.mx/volumen8/lasupervision.pdf>

resguardar la bitácora para cuidar su integridad y velar porque siempre permanezca en la obra.¹¹³ La utilización de la bitácora no se restringe solo a quien representa a la entidad (el supervisor designado por la misma) o al representante externo de la entidad (la interventoría), sino que también por parte del contratista en la elaboración de informes relacionados con el avance de obra, por ejemplo.¹¹⁴

¹¹³Cámara Mexicana para la Construcción, “3. Reglas generales para el uso de la bitácora”, en *Cartilla guía para el uso de la bitácora de obra pública*: Cámara Mexicana para la Construcción “3. Reglas Generales para el Uso de la Bitácora, pp. 1-2: “La bitácora de obra es la herramienta en la que el supervisor y el contratista registran sus actuaciones. Por ello debe evitar los problemas relacionados con registros insuficientes e incluso ausencia de la misma, ya que repercuten finalmente en la recepción de la obra y en el cierre del contrato. La bitácora es un medio oficial y legal de comunicación, además de ser un instrumento técnico de control durante el desarrollo de los trabajos de construcción o de prestación de servicio, regulando y controlando la ejecución de los mismos. En ella deben registrarse los asuntos relevantes que se presenten, considerando los acontecimientos que resulten diferentes a los establecidos en el contrato y sus anexos, así como dar fe del cumplimiento de eventos significativos en tiempo o situaciones ajenas a la responsabilidad de la contratista. Su significado se enfatiza en el hecho de que constituye un instrumento legal de apoyo y respaldo de cualquier diferencia relacionada con lo establecido en el contrato (...)”.

¹¹⁴ La Ley 1474 de 2011 no permite la coexistencia de la supervisión e interventoría respecto de un mismo contrato.

CAPÍTULO 9

RESPONSABILIDAD LEGAL DEL SUPERVISOR COMO RESULTADO DE SU EJERCICIO PROFESIONAL

En cuanto a la responsabilidad de los servidores públicos, el artículo 6° de la Constitución Política preceptúa que:

Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones. (Resaltado fuera de texto).

Producto de esta norma constitucional, la Ley 80 de 1993, en su artículo 51, señala la responsabilidad del servidor público, según el cual:

El servidor público responderá disciplinaria, civil y penalmente por sus acciones y omisiones en la actuación contractual en los términos de la Constitución y de la ley. (Resaltado fuera de texto).

Para los interventores, que también hacen parte de los sujetos involucrados en la actividad contractual que asigna igualmente una responsabilidad, está indicado en el artículo 82 de la Ley 1474 de 2011:

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

“Por su parte, los interventores responderán civil, fiscal, penal y disciplinariamente, tanto por el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de Interventoría, como por los hechos u omisiones que les sean imputables y 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 Interventoría”.

Así mismo, el artículo 58 de la Ley 80 de 1993 estipula sanciones como consecuencia de las acciones u omisiones que se les imputen a los servidores públicos en relación con su actuación contractual, y sin perjuicio de las sanciones e inhabilidades señaladas en la Constitución Política. Dicho artículo señala, entre otras, las siguientes sanciones:

1° En caso de declaratoria de responsabilidad civil, al pago de las indemnizaciones en la forma y cuantía que determine la autoridad judicial competente.

2° En caso de declaratoria de responsabilidad disciplinaria, a la destitución.

3° En caso de declaratoria de responsabilidad civil o penal y sin perjuicio de las sanciones disciplinarias, los servidores públicos quedarán inhabilitados para

ejercer cargos públicos y para proponer y celebrar contratos con las entidades estatales por diez (10) años contados a partir de la fecha de ejecutoria de la respectiva sentencia. A igual sanción estarán sometidos los particulares declarados responsables civil o penalmente.

Como ya se ha indicado anteriormente, dada la importancia de la supervisión, a través de la cual se garantiza la correcta ejecución de los recursos públicos, la Ley prevé que la acción defectuosa o la omisión en el seguimiento a la gestión pública por parte de los servidores públicos encargados de ejercerla, así como de quienes sean contratados externamente para este fin, los podrá hacer responsable civil, penal y disciplinariamente, de conformidad con el Artículo 44 de la Ley 1474 de 2011, el cual señala lo siguiente:

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”.

Conviene precisar al lector que, antes de entrar en vigencia la Ley 1474 de 2011¹¹⁵ (Estatuto Anticorrupción), la Ley 80 de 1993, en sus Artículos 53 y 56 señalaba que los supervisores e interventores podían ser declarados responsables en materia penal, civil, fiscal y disciplinaria por causas relacionadas con el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de interventoría (cuando sea contratado), así como el servidor público, por el cumplimiento de las obligaciones asignadas en relación con la supervisión, al igual que por los hechos u omisiones que causen daño o perjuicio a las entidades en relación con la celebración y ejecución de los contratos que supervisan.¹¹⁶

El ordenador del gasto o representante legal de cada entidad tiene la responsabilidad y está facultado de abstenerse de designar como supervisor o interventor a quien se encuentre en situación de conflicto de interés definido,

¹¹⁵Ley 1474 de 2011, “Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, Investigación y sanción de actos de corrupción y la Efectividad del control de la Gestión Pública”, Artículo 82: “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. Por su parte, los interventores responderán civil, fiscal, penal y disciplinariamente, tanto por el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de interventoría, como por los hechos u omisiones que les sean imputables y 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 interventoría”.

¹¹⁶Ley 80 de 1993, “Estatuto General de Contratación”, Capítulo V, DE LA RESPONSABILIDAD CONTRACTUAL, Artículo 53, “De la Responsabilidad de los Consultores, Interventores y Asesores” y Artículo 56, “De la Responsabilidad Penal de los Particulares que intervienen en la Contratación Estatal”. Bogotá D.C.

conflictos éticos y de conducta que pueden afectar los servicios imparcial y objetivo de la interventoría y/o supervisión.¹¹⁷

Es necesario mencionar que quien actúa como supervisor de un contrato debe tener como herramienta de apoyo para el desarrollo de su labor el seguimiento de técnicas o métodos de supervisión que son formas determinadas de hacer algo, es decir, son instrumentos con los que se logran resultados. Incluyen planificación, organización, toma de decisiones, evaluación, clasificación de puestos, sanciones disciplinarias, adiestramiento, seguridad e infinidad de otras actividades similares.¹¹⁸

Ahora bien, tanto al hablar de “proceso contractual” como de “entidad pública” se hace alusión a la intervención de un conjunto de órganos, dependencias y servidores públicos con funciones diferentes pero interrelacionadas e incluso interdependientes que confluyen en la búsqueda del cumplimiento de los fines del Estado.

¹¹⁷Amazo Parrado, Diana C., “¿Es paradójica la autonomía de la voluntad frente al principio de legalidad en los contratos estatales?”, en Revista *Estudios Socio-Jurídicos de la Facultad de Jurisprudencia*, Universidad del Rosario, Volumen 9, Número 2, Bogotá D.C., diciembre de 2007. Disponible para consulta en: http://www.urosario.edu.co/urosario_files/54/54295c6d-7800-482d-a4ac-6da44efc086b.pdf

¹¹⁸En la C-374/1994 de la Corte Constitucional, M.P.: J. Mejía se declaró exequible el artículo 2 de la ley 80 de 1993.

De esta manera, a través de figuras legalmente permitidas como la contratación por prestación de servicios del apoyo a la supervisión se atenúa notoriamente la radicación del sinnúmero de funciones asignadas a los jefes y representantes legales de las entidades públicas haciendo viable la gestión administrativa y, dentro de ésta, la gestión contractual, que sin dicho instrumento sería imposible.¹¹⁹

En este orden de ideas, la responsabilidad de quien ejerce la supervisión o interventoría de un contrato está cumpliendo igualmente con unos deberes de control y vigilancia *sub-examine*, como consecuencia de la dinámica contractual y de forma en que se estructuran y operan las entidades estatales, ello no implica que éstos deban ser ejercidos solo y personalmente en todos y cada uno de los contratos que celebren las entidades públicas, por el respectivo jefe o representante legal, básicamente por las siguientes razones:

- Dado el volumen contractual que debe manejar una entidad estatal.
- La variedad de objetos contractuales necesarios para el cumplimiento de sus fines y el carácter técnico y multidisciplinario de muchos de ellos, entre otros aspectos.

¹¹⁹Al respecto, valga recordar que el Artículo 2° de la ley 80 de 1993 dotó de capacidad contractual tanto a entidades públicas con personería jurídica como a entes estatales carentes de la misma. A partir del reconocimiento de esta capacidad, el Artículo 11 del mismo estatuto otorgó a los representantes legales y jefes de las mismas competencias para contratar y por tanto, facultad para comprometerlas u obligarlas convencionalmente.

Implica no tomar en cuenta que, tal como lo ha establecido la propia Corte Constitucional, la gestión contractual es una actividad compleja donde confluyen diferentes servidores y dependencias con funciones específicas pero interrelacionadas que varían según la fase contractual en que se esté (realización de estudios previos, etapa precontractual, etapa contractual o de ejecución o etapa pos-contractual o de liquidación) y el objeto o servicio materia de contratación (contrato de obra, de consultoría, suministro, etc.).

El nuevo Estatuto Anticorrupción (Ley 1474 de 2011), en materia de *inhabilidades*, también prevé un castigo para el interventor que haya incumplido en su deber de mantener informada a la entidad respecto de cualquier acto de corrupción que se cometa en la ejecución del contrato, tan inexorable resulta ser este fundamento de la nueva Ley Anticorrupción que implicó una modificación en la Ley de Contratación Pública (Ley 80/93), adicionando una nueva disposición en materia de penalización, inhabilidad y solidaridad en materia de responsabilidad así:

Adiciónese la Ley 80 de 1993, Artículo 8, numeral 1, con el siguiente literal: 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.

(...)

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.

Cuando el ordenador del gasto sea informado oportunamente de los posibles incumplimientos de un contratista y no lo conmine al cumplimiento de lo pactado o adopte las medidas necesarias para salvaguardar el interés general y los recursos públicos involucrados, será responsable solidaria con este, de los perjuicios que se ocasionen. Cuando el interventor sea consorcio o unión temporal la solidaridad se aplicará en los términos previstos en el Artículo 7 de la Ley 80 de 1993, respecto del régimen sancionatorio”.¹²⁰

Se entiende entonces que, bajo la modificación introducida por el Estatuto Anticorrupción, los servidores públicos e interventores ahora son acreedores de multas y sanciones, y en observancia de tal exigencia, el supervisor debe

¹²⁰Ley 1474 de 2011, Artículo 84, FACULTADES Y DEBERES DE LOS SUPERVISORES Y LOS INTERVENTORES, Parágrafo 2º: “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 (...)”. Parágrafo 3º, “(...) El interventor que no haya informado oportunamente a la Entidad de un posible incumplimiento del contrato vigilado o principal”. Parágrafo 4º, “Cuando el interventor sea consorcio o unión temporal la solidaridad se aplicará”.

canalizar la información en sentido ascendente para sus superiores, con el fin de que estos puedan tomar decisiones, y en sentido descendente para los subordinados, con el fin de que estos sepan realmente cual es el trabajo que deben hacer, cuando y como tienen que hacerlo, por lo que constituye *causal de mala conducta* en que incurren el supervisor e interventor, el no exigir 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 una 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 en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando se presente el incumplimiento.¹²¹

Por consiguiente, cuando el interventor incumple con los deberes que tiene frente a la entidad contratante, como lo es entregar información relacionada con el incumplimiento del contrato, tal conducta le puede generar multas y sanciones contractuales como la inhabilidad, pues finalmente éste también es un contratista de la Administración.

Así mismo, el Artículo 119 del Estatuto Anticorrupción establece obligatoriamente la solidaridad en los procesos de responsabilidad fiscal, acciones populares y

¹²¹Ley 1474 de 2011; Artículo 84, FACULTADES Y DEBERES DE LOS SUPERVISORES Y LOS INTERVENTORES, Parágrafo 1°.

acciones de repetición, en los cuales se demuestre la existencia de daño patrimonial para el Estado proveniente de sobrecostos en la contratación u otros hechos irregulares, responderán solidariamente el ordenador del gasto del respectivo organismo o entidad contratante con el contratista y con las demás personas que concurran al hecho, hasta la recuperación del detrimento patrimonial. Esta disposición es novedosa dado que la Ley 80 de 1993 no incluía al contratista como responsable solidario obligado a responder solidariamente. Está claro que estas disposiciones evidencian la gran responsabilidad que tienen los servidores públicos, contratistas (*incluidos los de apoyo al supervisor*) e interventores cuando ejercen funciones de vigilancia y control en la ejecución contractual, pues toda acción u omisión que adelanten en desconocimiento de la Ley les generará uno o varios tipos de responsabilidad. Conforme a esta exigencia el servidor público y el contratista¹²² deben actuar con una diligencia superior a la

¹²²Al respecto, la Corte Constitucional, en la Sentencia C-181/02 precisó que: “(...) cuando se establezca, mediante contrato, la administración de recursos parafiscales por los particulares, que sin lugar a dudas constituye el ejercicio de una función pública, el contratista encargado de dicha administración queda sometido al control disciplinario exclusivamente en lo referente a ella. Así las cosas, aplicando el mismo criterio en el presente caso, solamente en la medida en que pueda concluirse que el particular interventor de un contrato estatal cumple una función pública, cabría considerar que en relación con él el Legislador puede establecer la aplicación del régimen disciplinario.

Por tratarse de un particular, precisamente, como ya se señaló, solo en el caso de que se le atribuyan prerrogativas que puedan considerarse el ejercicio de funciones públicas cabe someter a dicho particular a la Ley disciplinaria. Ahora bien, para la Corte de los elementos que se desprenden de la ley resulta claro que al interventor le corresponde vigilar que el contrato se desarrolle de acuerdo con lo pactado en las condiciones técnicas y científicas que más se ajusten a su cabal desarrollo, de acuerdo con los conocimientos especializados que él posee, en razón de los cuales la administración precisamente acude a sus servicios. Dicha función de control, que las normas contractuales asignan a los servidores públicos, pero que excepcionalmente en virtud

que se le pudiere exigir a una persona del común cuando tienen la obligación de vigilar un contrato estatal.

del contrato de Interventoría puede ser ejercida por un particular, implica en realidad el ejercicio de una función pública”.

SEGUNDA PARTE

SUPERVISIÓN: DINÁMICA EN LOS PROCESOS CONTRACTUALES DE LOS PODERES LEGISLATIVO Y JUDICIAL

Partiendo de la información seleccionada resultado de la búsqueda externa, son dos los propósitos de esta segunda parte, a saber: *i)* Describir las distintas categorías, la naturaleza jurídica y condiciones generales contenidas en cada manual de supervisión adoptado al interior de las entidades que constituyen el objeto del presente estudio, resaltando, en todo caso, los contenidos de carácter puramente formal que se relacionan directamente con la supervisión en materia contractual y en los que están inmersos, análisis que se realizará de manera individual y *ii)* realizar una comparación entre los instructivos, principalmente de los aspectos: disposiciones, alcance y nivel de eficacia alcanzado con su implementación frente a los hallazgos de los distintos organismos de control y, desde luego, comprobar el grado de utilidad de cada instrumento de cara a los acontecimientos normativos más recientes.

CAPÍTULO 1

SENADO DE LA REPÚBLICA

El Senado de la República, como una de las dos cámaras del Congreso de la República de Colombia, hace parte fundamental de la rama legislativa, es un cuerpo colegiado de representación directa del pueblo y debe actuar consultando a la justicia y por el bien común. La composición y poderes del Senado se encuentran estipulados en el Título VI de la Constitución de 1991 y en la Ley 5ª de 1992.

Actualmente, el Senado de la República está integrado por siete comisiones y 102 senadores, de los cuales cien son elegidos por voto popular en todo el territorio nacional y dos más en representación de las comunidades indígenas a través de circunscripción especial,¹²³ sus miembros son elegidos en representación de toda la nación. Además de las atribuciones especiales consagradas en el Artículo 313

¹²³Constitución Política, Capítulo IV, del Senado, Artículo 171; “La Circunscripción Especial para la elección de senadores por las comunidades indígenas se regirá por el sistema de cociente electoral. Los representantes de las comunidades indígenas que aspiren a integrar el Senado de la República, deberán haber ejercido un cargo de autoridad tradicional en su respectiva comunidad o haber sido líder de una organización indígena, calidad que se acreditará mediante certificado de la respectiva organización, refrendado por el Ministro de Gobierno”.

de la Ley 5 de 1992, el Senado también cumple con las siguientes funciones:¹²⁴ constituyente, administrativa, de protocolo y control político dentro de las ramas legislativa, judicial y electoral.¹²⁵

Sin embargo, cabe aclarar que, de acuerdo al Artículo 371 de la Ley 5ª de 1992 que reglamenta el funcionamiento del Congreso de la República, en dicho reglamento se le otorgó funciones y responsabilidades a la Dirección General Administrativa señalando la de “2. Celebrar los contratos que demande el buen funcionamiento del Senado”. Por tal razón, el Senado, a través esta dirección,

¹²⁴ Ley 5ª de 1992. Artículo 6 “CLASES DE FUNCIONES DEL CONGRESO”: “FUNCIÓN CONSTITUYENTE: Para reformar la Constitución Política mediante Actos Legislativos. FUNCIÓN LEGISLATIVA: Para elaborar, interpretar, reformar y derogar las Leyes y Códigos en todos los ramos de la Legislación. FUNCIÓN DE CONTROL POLÍTICO: Para requerir y emplazar a los Ministros del Despachos y demás autoridades, y conocer de las acusaciones que se formulen contra altos funcionarios del Estado. La moción de censura y la moción de observación pueden ser algunas de las conclusiones de la responsabilidad política. FUNCIÓN JUDICIAL: Para juzgar excepcionalmente a los funcionarios del Estado por responsabilidad política. FUNCIÓN ELECTORAL: Para elegir Contralor General de la República, Procurador General de la Nación, Magistrados de la Corte Constitucional y de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, Defensor del Pueblo, Vicepresidente de la República cuando hay falta absoluta. FUNCIÓN ADMINISTRATIVA: Para establecer la organización y funcionamiento del Congreso Pleno, el Senado y la Cámara de Representantes. FUNCIÓN DE CONTROL PÚBLICO: Para emplazar a cualquier persona, natural o jurídica, a efecto de que rinda declaraciones, orales o escritas, sobre hechos relacionados con las indagaciones que la Comisión adelante. FUNCIÓN DE PROTOCOLO: Para recibir a Jefes de Estado o de Gobiernos de otras Naciones”.

¹²⁵ Historia del Congreso de la República de Colombia, “El congreso hoy”. Documento disponible en pdf: <http://www.senado.gov.co/el-senado/historia>: “El sistema bicameral distingue el Congreso, El Senado es conocido como la Cámara alta o Senatorial, el cual ejerce la función legislativa desde el punto de vista orgánico, formal y material. Para elaborar, interpretar, reformar y derogar las Leyes y Códigos en todos los ramos de la Legislación”.

ejerce una función administrativa, justificada su autoridad para adoptar medidas en materia de contratación,¹²⁶ gozando además de facultad para concretarlas, mediante la creación de documentos donde implícitamente determina ciertas disposiciones¹²⁷ relacionadas con el objeto del presente trabajo, como se expondrá seguidamente.

La entidad contaba inicialmente con una herramienta interna denominada *Manual del supervisor*, adoptado mediante Resolución n° 227 del 17 de enero de 2008, a través del cual el Senado de la República se propuso instituir políticas con miras a dinamizar los procesos de contratación, garantizando los principios de buena fe, celeridad, igualdad, eficiencia y eficacia de los mismos.

Es preciso orientar de manera previa y concreta al lector sobre el contenido del *Manual del supervisor*, el cual integra en cinco puntos los siguientes aspectos relativos a la función de vigilancia y control, a saber: *i)* objetivo principal, *ii)* concepto de supervisión e interventoría, *iii)* finalidad, *iv)* distinción del sujeto, *v)* planteamiento de tres clases de obligaciones exigibles a supervisores e

¹²⁶Al Director General Administrativo como ordenador del gasto en la entidad le corresponde la facultad para celebrar contratos (todas las modalidades) de conformidad con lo dispuesto en la Resolución de Delegación Interna n° 034 del 30 de agosto de 2012.

¹²⁷Manual de Inducción y Reinducción del Senado de la República, “Funciones de las dependencias del Área Administrativa”:“(…) es función de la Dirección General Administrativa Administrar el talento humano, los recursos financieros, tecnológicos, materiales, celebrar los contratos, publicar la gaceta del Congreso, los documentos que la Ley ordene y los demás que autorice la Mesa Directiva. Autorizar el pago de los salarios y demás prestaciones económicas; y las demás que se determinen por Resolución de la Comisión de Administración”. (Resaltado fuera de texto). p. 30, 2010.

interventores así: obligaciones generales, obligaciones específicas según las etapas del contrato y obligaciones específicas sugeridas según la naturaleza del objeto del contrato y vi) actividades que se espera de la función de supervisión e interventoría sobre una relación contractual.

El documento señala respecto a su propósito que:

Su objetivo principal se orienta a cubrir falencias, en el ejercicio de control y supervisión que debe aplicarse en la contratación administrativa.

Así mismo, en el manual citado anteriormente se presenta la forma en la cual el Senado de la República concibe la figura jurídica de la supervisión; como una función administrativa orientada a ejercer el control y la supervisión de los procesos de contratación que desarrolle la Administración, con el fin de salvaguardar los intereses de la entidad y garantizar la correcta ejecución en todas sus etapas. Por ello, prevé un marco general para ejercer la supervisión y establece una clara diferencia respecto de las actividades propias que deben cumplir el supervisor y el interventor, ambos dirigidos y controlados por el jefe de la dependencia que haya promovido la celebración del contrato objeto de vigilancia, al cual también le corresponde dirigir, coordinar y controlar el proceso contractual y es quien tiene la obligación de promover acciones para su cabal cumplimiento, por lo que debe designar a las personas que van a realizar el control de la gestión contractual en el

Senado de la República, función que desarrollan la interventoría o la supervisión, figuras jurídicas que define de la siguiente manera:

LA SUPERVISIÓN: Es una actividad inherente al proceso contractual. Esta labor será desempeñada por funcionarios de la Corporación, para ejercer no solo la labor de vigilancia y control para la correcta iniciación, ejecución y liquidación de un contrato o convenio específico, sino además para prevenir posibles riesgos que deba asumir la Entidad frente al contratista. Este funcionario es designado por la Dirección General Administrativa y por delegación. En los contratos de prestación de servicios de las UTL (Unidades Técnicas Legislativas), el supervisor será el Senador nominador.

(...)

LA INTERVENTORÍA: Se asimila a la supervisión, con la diferencia de que el control y la vigilancia de la correcta iniciación, ejecución y liquidación se ejerce sobre los contratos de obra pública para prevenir los posibles riesgos que deba asumir la entidad como consecuencia de la ejecución de la obra contratada; se podrá contratar a personas naturales o jurídicas, consorcios o uniones temporales, cuando las necesidades del servicio lo aconsejen.

La entidad es consciente de la importancia que implica para la supervisión y la interventoría cumplir con la finalidad propuesta en cada etapa del proceso contractual, por tal razón, en virtud de la obligación que tiene el Senado de fortalecer la gestión administrativa y en ejercicio de la potestad contractual, publicó

en el portal web¹²⁸ la primera versión del *Manual de interventoría y supervisión de contratos* en diciembre del año 2007, luego publica la segunda versión¹²⁹ en el año 2009, pero recientemente, en igual forma, la Dirección General Administrativa, a través de la Resolución n° 1264 del 13 de enero de 2012,¹³⁰ adoptó la tercera versión del *Manual práctico para ejercer la supervisión en los contratos*¹³¹ con el objeto de viabilizar y tornar más ágiles y transparentes los procesos de contratación que lleva a cabo, el manual tiene un carácter práctico y sencillo que le permite a los servidores públicos encargados de ejercer esta delicada actividad de control aplicar la normatividad reguladora y actuar con acierto en cada una de las etapas contractuales.

En línea con lo dicho anteriormente, en el inciso 5° del Punto Quinto, el manual establece claramente la finalidad de la supervisión e interventoría:

¹²⁸Oficina División Jurídica del Senado de la República, *Manual de interventoría y supervisión de los contratos*, pp. 3,7 – 8; V.1. Bogotá D.C., 2007.

¹²⁹Oficina División Jurídica del Senado de la República, *Manual práctico para ejercer la supervisión de los contratos*, pp. 3,7 – 10; V.2. Bogotá D.C., 2009.

¹³⁰Conviene advertir al lector que, en la parte considerativa de la Resolución n° 1264 de enero 13 de 2012, se hace énfasis en la necesidad de modificar el manual, ajustándolo a la normatividad vigente, pues las anteriores versiones no consagran los importantísimos avances que en la materia aportó la Ley 1474 de 2011. Consultar en Portal del Senado en:

http://190.26.211.100/portalsenado/attachments/739_Res.%201264%20enero%2013%202012%20Manual%20de%20Supervisor.pdf

¹³¹Resolución n° 1264 del 13 de enero de 2012, “Por medio de la cual se adopta una nueva versión del *Manual práctico para ejercer la supervisión de los contratos* de la Dirección General Administrativa del Senado de la República” expedida por la División Jurídica del Senado de la República.

La finalidad de la supervisión e interventoría, es asegurar el cumplimiento oportuno del objeto contractual, de los fines de la contratación y la satisfacción de los intereses de la República mediante la obtención del fin perseguido.

Así mismo, el manual hace una distinción entre los sujetos de derecho supervisor e interventor:

El supervisor es aquel funcionario público que designe el Director General Administrativo del Senado, quien deberá tener experiencia y conocimientos relacionados con el objeto pactado en el contrato o convenio respectivo. Y en los casos en que se deba contratar interventor, es aquel seleccionado mediante concurso de méritos o mediante contratación de mínima cuantía según lo establecido en la Ley 1474 de 2011 y el Decreto 2516 de 2011,¹³² el cual está facultado para representar al Senado como contratante y actúa en su nombre.

No obstante lo anterior, supervisión e interventoría en el contexto de la contratación estatal, es el conjunto de actividades que realiza un funcionario o en representación del Senado de la República una persona natural o jurídica para vigilar, controlar, verificar y colaborar en la ejecución de los contratos o convenios.

En igual sentido, el Inciso 2° del Punto Cuarto indica cuál es el designio de la supervisión que debe ejercerse sobre una relación contractual como un tercero, que tiene por propósito verificar, exigir y velar por el cumplimiento de lo establecido

¹³² Derogado por el Decreto 734 de 2012.

en el contrato base, llevando a cabo las tareas requeridas¹³³ para tal efecto y en particular las siguientes:

(...) control, vigilancia, seguimiento, revisión, evaluación y aprobación desde el punto de vista técnico, administrativo y financiero de las actividades, productos y servicios objeto del contrato, el grado de avance y cumplimiento de las obligaciones contraídas en término de oportunidad, utilización de los recursos, costos, especificaciones y calidad de los bienes y servicios contratados.

En virtud de estas tareas que supervisores e interventores deben cumplir, el desarrollo de la actividad supervisora e interventora dentro de la contratación administrativa espera resultados de eficacia y eficiencia, por ende, la entidad exige a los involucrados directos en el proceso actuar con fundamento en la normatividad reguladora de los aspectos de control y vigilancia, por ello el Manual de supervisión e interventoría de contratos los registra así:

¹³³ Para adelantar esta labor, en el *Manual práctico para ejercer la supervisión de los contratos* la entidad esboza la dinámica que desarrolla día a día, la cual inicia en primera instancia con una definición de interventoría, la competencia, las calidades, y la designación. En segundo lugar, se indican los principios y valores que deben acompañar y motivar la actuación tanto de los interventores como de los supervisores. Y, en tercer término, se realiza un marco jurídico que tiene relación directa con estos servidores y que les permitirá realizar consultas y profundizar en los temas a su cargo y en el cual también se establecen las funciones más importantes que deben realizar los interventores, seguido de una serie de modelos de las distintas situaciones que suelen presentarse en el desarrollo contractual y por último se establecen las consecuencias que se generan por el incumplimiento de sus funciones como supervisores.

Tabla 1.: Referencias normativas

<p>CONSTITUCIÓN POLÍTICA</p>	<p>Artículos 6, 123 y 124 – Responsabilidad de los servidores públicos. Artículo 209 – Principios de la función administrativa.</p>
<p>ESTATUTO DE CONTRATACIÓN (Ley 80 de 1993)</p>	<p>Artículo 3. De los fines de la contratación estatal. Artículo 4. Derechos y deberes de las entidades estatales. Artículo 5. Derechos y deberes de los contratistas. Artículo 14. Medios para cumplimiento del objeto contractual. Artículos 23, 24 y 25. Principios: responsabilidad, transparencia y economía. Artículo 32. De los contratos estatales. Artículo 50. Responsabilidad de las entidades estatales por las actuaciones, abstenciones, hechos y omisiones. Artículo 54. Acción de repetición.</p>
<p>LEY 99 DE 1993 (Medio ambiente)</p>	<p>Artículo 49. Obligatoriedad de licencia ambiental en ejecución de obras.</p>
<p>LEY 190 DE 1995</p>	<p>Normas tendientes a preservar la moralidad en la Administración Pública.</p>
<p>LEY 734 DE 2002 (Estatuto Único Disciplinario)</p>	<p>Regula las actuaciones de los particulares que cumplen labores de Interventoría (Artículo 53). “Artículo 48, Faltas gravísimas, n° 34. No exigir, al 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”.</p>
<p>DECRETO 2551 DE 1993</p>	<p>Celebración de contratos de consultoría.</p>

DECRETO 855 DE 1994	Contratación directa.
DECRETO 2170 DE 2002	Desarrollo de la Ley 80 de 1993. “Artículo 27. De la seguridad social. Las entidades estatales verificarán por medio de los interventores o supervisores de los contratos, que todos los trabajadores que laboren en su ejecución se encuentren afiliados al sistema de seguridad social”.
DIRECTIVA PRESIDENCIAL 012-2002	Alude a Ley 80/93, Procesos contractuales. Transparencia en la Contratación Administrativa.
LEY 1150 DE 2007	“Por la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones sobre la contratación con Recursos Públicos”, Artículos: 2,11 y 17.
LEY 1474 DE 2011	“Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, Investigación y sanción de actos de corrupción y la Efectividad del control de la Gestión Pública”, Artículos: 44, 45, 82, 83, 84, 85, 86 y 118.

Fuente: Senado de la República, *Manual práctico para ejercer la supervisión de los contratos*.

En el ejercicio rutinario de la contratación en la entidad, el manual establece tres clases de obligaciones¹³⁴ inherentes al supervisor y al interventor en la dinámica contractual:

¹³⁴Senado de la República, *Manual práctico para ejercer la supervisión*, 10.1. Obligaciones Generales, 10.2. Obligaciones específicas según las etapas del contrato y 10.3. Obligaciones específicas sugeridas según la naturaleza del objeto de los contratos, pp. 19-22.

a) Obligaciones generales

(...)

- Controlar, supervisar y vigilar la ejecución de los contratos que le sean asignados a fin de garantizar al Senado de la República el cumplimiento de las obligaciones pactadas.
- Servir de interlocutor entre el Senado de la República y el contratista.
- Mantener debidamente organizado un archivo con toda la información utilizada y elaborada durante la ejecución del contrato objeto de vigilancia.
- Presentar informes sobre situaciones que alteren el equilibrio económico y financiero del contrato, para esto deberá verificar que durante el desarrollo y ejecución del contrato se mantengan las condiciones económicas, técnicas y financieras inicialmente presentadas por el contratista al momento de presentar su oferta.
- Efectuar los requerimientos escritos al contratista que sean necesarios a fin de exigirle el cabal cumplimiento del contrato.
- Responder las solicitudes y peticiones del contratista dentro del término legal evitando que se configure el silencio administrativo positivo (Art. 25 numeral 16 de la Ley 80/93).
- Comunicar aquellas situaciones que conozcan en ejercicio de sus funciones que puedan poner en riesgo el patrimonio público o hayan causado detrimento patrimonial al Senado de la República. Para tales efectos deberán comunicar la existencia de estas situaciones de manera inmediata al organismo de control fiscal.

- Suministrar informes, presupuestos, fichas técnicas y demás documentos que permitan conocer el cumplimiento de los respectivos programas, contratos o proyectos solicitados por las Veedurías Ciudadanas.

b) Obligaciones específicas según las etapas del contrato

Posterior a la legalización del contrato¹³⁵

(...)

- Revisar y aprobar los cronogramas de actividades presentados por el contratista cuando a ello haya lugar y requerir su envío si fuere el caso.
- Tramitar en término oportuno las modificaciones, aclaraciones y demás trámites propios de los contratos que estén a su cargo.
- En los casos de terminación anticipada deberá remitir copia del presente documento a la sección de presupuesto para la correspondiente liberación de recursos.
- Verificar si existen licencias y permisos necesarios que se encuentren vigentes para la iniciación del desarrollo del contrato.

Ejecución del Contrato:

(...)

¹³⁵ Legalizado el contrato, en la práctica, es el jefe de la División Jurídica quien remite al supervisor o interventor copia del contrato y demás documentos relacionados con el perfeccionamiento y legalización del mismo.

- Exigir al contratista la extensión, ampliación, restablecimiento u otorgamiento de garantías si es del caso, de los amparos de estabilidad de obra, calidad del bien o servicio suministrado, de la provisión de repuestos, 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 durante la ejecución del contrato.
- Conceptuar con su debida justificación sobre la viabilidad de las adiciones, cesiones, prorrogas y demás modificaciones al contrato a las que haya lugar, así como el envío de su correspondiente solicitud.
- Elaborar y firmar conjuntamente con el contratista todas las actas que demande la correcta ejecución y desarrollo del contrato, tales como: Acta de iniciación del contrato, acta de suspensión del contrato cuando se presenten las causales correspondientes previstas en el mismo y acta de recibo parcial o final de obra.
- Conforme a la Ley 789 de 2002, verificar para efectos del pago que el contratista este cumpliendo con las obligaciones de afiliación y pagos de seguridad social integral, ARP y aportes parafiscales según sea el caso.

Finalización del contrato¹³⁶

(...)

- Verificar el cumplimiento de las obligaciones del contrato, referente a su calidad, seriedad y cumplimiento.

¹³⁶ En esta etapa del contrato el interventor o supervisor es el encargado de proyectar el Acta de Liquidación de los contratos que suscribe la Entidad, en los términos que señala el Artículo 60 de la Ley 80 de 1993.

- Solicitar a la División Financiera y Presupuesto los correspondientes estados de cuenta del contratista.

c) Obligaciones específicas sugeridas según la naturaleza del objeto de los contratos

Además de las obligaciones generales antes señaladas, los interventores y supervisores, tienen, entre otras, las siguientes, según cada aspecto:

Contrato de obra

(...)

- Verifica que el sitio seleccionado para el almacenamiento de materiales, maquinaria y demás herramientas destinadas a la ejecución del objeto contractual cumplan con los requisitos de seguridad y calidad exigidos por el Senado de la República, ofrecidos por el contratista en su propuesta y consignados en el respectivo contrato.
- Supervisa el almacén de la obra y exige al constructor los inventarios, libros y comprobantes que permitan un adecuado control.
- Somete a consideración del ordenador del gasto las fórmulas de reajuste de precios cuando estas no hayan sido previstas en el contrato.
- Estudia y somete a aprobación del ordenador del gasto la realización de ítems no previstos en el contrato inicial en los eventos en que estos sean indispensables para la ejecución del objeto del contrato.

- Participa en las mediciones y entregas parciales de las obras y certificar que la obra entregada corresponde proporcionalmente al valor de las cuentas de cobro presentadas por el contratista y que se ha ejecutado dentro de los términos previstos en el contrato.

Contrato de prestación de servicios

(...)

- Certifica que los servicios prestados corresponden a lo solicitado por el Senado de la República.
- Certifica que los productos entregados por el contratista corresponden al plan de trabajo aprobado, cuando a ello hubiere lugar.

Contrato de suministro o compraventa de bienes muebles¹³⁷

(...)

- Revisar y certificar que los bienes entregados corresponden a las calidades técnicas y a las cantidades solicitadas por el Senado de la República, ofrecidas en la oferta del contratista y en el respectivo contrato.
- Velar por el cumplimiento de los procedimientos de instalación, entrenamiento y capacitación pactada y de cualquier otro servicio postventa.

Contrato de suministro o compraventa de papelería y demás implementos de oficina

(...)

¹³⁷ Procede para la compra o suministro de hardware y software, maquinaria y equipos.

- Certificar que los bienes entregados corresponden a las calidades técnicas y a las cantidades solicitadas por el Senado de la República, ofrecidas en la oferta del contratista y en el respectivo contrato.
- Informar en la oficina competente el agotamiento de los recursos destinados al cumplimiento de las obligaciones del contrato cuando este evento haya sido previsto para calcular plazo en ejecución del contrato.

Contrato de fiducia pública o encargo fiduciario

Los actos y contratos que se realicen en desarrollo de un contrato de fiducia pública o encargo fiduciario celebrado por el Senado de la República, cumplirán estrictamente con las disposiciones en materia de Interventoría y de control previstas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

Características de la función de supervisión e interventoría, inmersas en contratos celebrados por el Senado de la República

Vale la pena señalar que el manual de supervisión de la entidad incluye los modelos que deben ser utilizados tanto por supervisores e interventores como guías, éstos se caracterizan porque no son formas absolutas ni inmodificables y pueden adecuarse a cada situación que se presente en el ejercicio de la supervisión, es decir que a medida que surjan eventualidades estos documentos modelo y sus versiones son cada vez mejoradas y/o actualizadas.

También se obliga a supervisores e interventores a presentar, una vez finalizado el término de ejecución, un informe sobre su gestión de vigilancia y control donde se evidencien las actividades desarrolladas para garantizar el cumplimiento del contrato a su cargo y las desarrolladas por el o los contratistas bajo su supervisión con el fin de demostrar los avances o aportes que dichas contrataciones brindaron a su área para el desarrollo del plan de acción correspondiente.

Puede colegirse entonces que el Senado de la República, basado en la autonomía y capacidad contractual que posee, ha desarrollado un instrumento jurídico muy completo, a diferencia de otros instructivos de los cuales se ocupa la presente disertación, pues evidencia el cumplimiento de la entidad, no solo con las exigencias del Artículo 8.1.11 del Decreto 734 de 2012,¹³⁸ sino que además, por lo ya expuesto, determina con claridad aspectos propios que erigen la actividad de supervisión e interventoría, como, por ejemplo, en relación con la designación del supervisor¹³⁹ y la designación del interventor¹⁴⁰ la competencia es únicamente del

¹³⁸Decreto 734 de 2012; “Por el cual se reglamenta el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y se dictan otras disposiciones”, Artículo 8.1.11, Manual de Contratación: “Las entidades estatales sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública deberán contar con un manual de contratación, en el que se señalen las funciones internas en materia contractual, las tareas que deban acometerse por virtud de la delegación o desconcentración de funciones, así como las que se derivan de la vigilancia y control de la ejecución contractual”.

¹³⁹“RESPECTO A LA DESIGNACIÓN DEL SUPERVISOR: Corresponde al Director General Administrativo o la persona que haya sido delegada, designar por escrito al servidor público que actuara como supervisor, quien deberá tener experiencia y conocimientos relacionados con el objeto pactado en el contrato o convenio respectivo. El ordenador del gasto podrá variar unilateralmente en cualquier momento la designación del supervisor, el supervisor deberá remitir la designación por escrito al contratista y a la División Jurídica del

Director General Administrativo de la entidad y no de las dependencias encargadas del proceso de contratación que culminó con la adjudicación y suscripción del contrato.

Así mismo, el manual en referencia detallada particularmente cuáles son las obligaciones específicas que supervisores e interventores desempeñan según la naturaleza de los contratos y fija las reglas de supervisión para los contratos enmarcados dentro del Artículo 355 de la Constitución Política.

Senado. La persona quien designa enviará al supervisor la notificación como tal, el mismo día o el día siguiente hábil en que el contratista allegue a la División Jurídica de la Entidad la garantía única de cumplimiento. La designación del supervisor es de forzosa aceptación salvo en los casos de fuerza mayor o caso fortuito”.

¹⁴⁰RESPECTO A LA DESIGNACIÓN DEL INTERVENTOR: En los casos que lo amerita, este se selecciona mediante proceso de concurso de méritos o contratación de mínima cuantía según lo establecido en la Ley 1474 de 2011 y en éste proceso se evalúan las inhabilidades de los aspirantes que tengan para la contratación administrativa.

CAPÍTULO 2

CÁMARA DE REPRESENTANTES

Atendiendo la disposición del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública (Art. 3º de la Ley 80 de 1993) que, en relación a la ejecución de las obligaciones pactadas contractualmente y su debida vigilancia, prevé que los servidores públicos tendrán en consideración que, al momento de celebrar los contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines,¹⁴¹ su aplicabilidad se extiende a la Cámara de Representantes, dado que los actos negociales que celebra se encuentran sometidos a Ley 80 de 1993.

¹⁴¹ Concordante con el Artículo 26 de la Ley 80 de 1993, “Principio de la Responsabilidad”: “1º. Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato. 5º. La responsabilidad de la dirección y manejo de la actividad contractual y la de los procesos de selección será del jefe o representante de la entidad estatal, quien no podrá trasladarla a las juntas o consejos directivos de la entidad, ni a las corporaciones de elección popular, a los comités asesores, ni a los organismos de control y vigilancia de la misma. 8º. Los contratistas responderán y la entidad velará por la buena calidad del objeto contratado”.

La Cámara de Representantes¹⁴² como parte del poder legislativo, fue creada por el Artículo 40 de la Constitución de Villa del Rosario de Cúcuta de 1821.¹⁴³ Desde entonces ha sido objeto de innumerables reformas en su estructura organizacional.

El primer reglamento adoptado por Senado y Cámara se expide en 1821, denominado Reglamento del Congreso General de Colombia, allí se encuentran las funciones y responsabilidades de sus miembros, el trámite de las leyes, la forma de operación, la metodología de trabajo y los controles de divulgación del ejercicio legislativo. A partir de ese momento el Congreso se organiza y reglamenta internamente. Ya con la expedición de la Constitución de 1991 se da la necesidad de un nuevo reglamento para el Congreso, el cual se plasma en la Ley 5ª de 1992, en el que se observa que, para el cumplimiento de su misión, las Cámaras cuentan con una estructura legislativa y una administrativa.

¹⁴²Comfenalco, Cartilla *Elementos básicos sobre el Estado colombiano*, “A partir de lo señalado en el artículo 176 de la Constitución, la Cámara de Representantes está integrada por 166 Representantes a la Cámara, quienes representan en el Congreso los intereses, particulares de los diferentes Departamentos y grupos que los eligen, conjuntamente con los Senadores, en circunscripciones territoriales, especial e internacional, para períodos de cuatro años (contados a partir del 20 de julio). De los 166 Representantes a la Cámara, 161 son elegidos por circunscripción territorial, 74 por circunscripción especial de los grupos étnicos (indígenas y afrocolombianos, principalmente) y las minorías políticas, y 1 por circunscripción especial internacional. Al igual que al Senado, a la Cámara de Representantes le corresponde participar en el trámite de los proyectos de ley, dentro del procedimiento establecido en los artículos 150 a 170 de la Constitución, así como ejercer las funciones comunes para ambas Cámaras establecidas en el artículo 135 de la Constitución”, pp. 32-37, Medellín, 2010.

¹⁴³ Historia de la Cámara de Representantes; se puede consultar en: <http://www.camara.gov.co>

Dentro de la estructura administrativa de la Cámara de Representantes¹⁴⁴ se encuentra la Dirección Administrativa, que, como dependencia, tiene en sus funciones:

La Actualización del Manual de Procedimientos, Procesos Disciplinarios, Préstamos interbibliotecarios para funcionarios, trámite para contratar sin formalidades plenas, trámite para contratar con formalidades plenas, trámite para contratar mediante licitación y concurso público, suscripción de convenios de cooperación con instituciones educativas, expedición de credenciales a contratistas, supervisión y certificación de contratos de prestación de servicios, análisis de conveniencia y oportunidad, solicitud de elementos de consumo - devolutivos, coordinación de franquicias, Recibo y entrega de correspondencia externa, Préstamo de publicaciones, derechos de petición en interés general o particular, derechos de petición de copias y examen de expedientes, manejo de correspondencia interna y externa, respuesta a los requerimientos de los Entes de Control, recepción y archivo de publicaciones. (Resaltado del texto).

Dado que en la Dirección Administrativa de la Corporación recae la responsabilidad de celebrar los distintos negocios jurídicos con particulares, luego, le está permitida

¹⁴⁴ En la estructura del Poder Público, la Cámara de Representantes la integra: 1. Mesa Directiva, 2. Secretaría General, 3. Comisiones Constitucionales, 4. Comisiones Permanentes, 5. Comisiones Legales, 6. Comisiones Especiales, 7. Comisiones Accidentales.

a través de la contratación pública la regulación del ejercicio de la supervisión o interventoría.¹⁴⁵

En la normatividad interna¹⁴⁶ existe un documento denominado *Manual General de Contratación*¹⁴⁷ el cual fue adoptado por la Dirección General de la entidad mediante la Resolución n° 100 del 7 de julio de 2006, que describía paso a paso el trámite para que la Cámara de Representantes pudiera suscribir contratos; igualmente especificaba como una responsabilidad del supervisor “la de realizar toda la verificación del cumplimiento del objeto contractual y la vigilancia y control de cómo se lleve la ejecución de las obligaciones del contrato o convenio”. También se comunica al supervisor expresamente en el contrato las funciones y los casos especiales en los que puede intervenir.

Es preciso orientar de manera previa y concreta al lector sobre el contenido del *Manual General de Contratación* de esta corporación, el cual recopila en el capítulo Décimo Séptimo, XVII los siguientes aspectos relativos a la función de vigilancia y

¹⁴⁵ En el manual de funciones se encuentran entre otras las del Director Administrativo: “3. Dirigir licitaciones y celebrar contratos, 4. Ordenar el gasto y ejercer la Representación Legal de la Cámara de Representantes en materia administrativa y contratación estatal”.

¹⁴⁶ Resolución n° 3157 del 1 de diciembre de 2008, “Por la cual se compila la Normatividad Interna de la Honorable Cámara de Representantes”, Artículo Tercero, Numeral, 11, que trata de la CONTRATACIÓN. Consultar en: http://pdba.georgetown.edu/Legislative/Colombia/ColRepReg_Int.pdf

¹⁴⁷ Resolución n° MD- 3076 del 26 de noviembre de 2008, “Por la cual se adopta el *Manual de Contratación de la Honorable Cámara de Representantes*”. Consultar en: <http://es.scribd.com/doc/111834476/Manual-de-Contratacion-Camara>

control, a saber: *i)* concepto, *ii)* propósito de la supervisión e interventoría, *iii)* distinción del sujeto que puede ejercer la supervisión e interventoría, *iv)* planteamiento de la siguiente clasificación de obligaciones exigibles a supervisores e interventores: obligaciones técnicas, obligaciones administrativas y obligaciones financieras, respecto del negocio jurídico celebrado con el tercero.

En la actualidad, en el manual de contratación de la Cámara de Representantes, adoptado mediante Resolución n° 3076 del 26 de noviembre de 2008 y modificado con la Resolución n° 2925 del 13 de octubre de 2010, no se define propiamente la figura de la supervisión, pero se deduce para esta corporación como concepto de tal figura así:

(...) función de vigilancia y control del objeto contractual y se podrá disponer de los medios legales para asegurar el cumplimiento de las obligaciones contractuales contenidos en el Estatuto General de la Contratación Pública (Art. 14) y la Ley.

El propósito o finalidad de la supervisión, se encuentra enmarcado al establecer que consiste en:

(...) velar por el cumplimiento de las especificaciones técnicas del objeto contratado, las actividades administrativas, legales, financieras y presupuestales establecidas en los contratos y convenios y sus respectivos planes operativos.

También el manual de contratación antes referenciado, en el numeral 17.2, señala lo siguiente respecto de la persona que puede ejercer la *supervisión* en los contratos que la corporación celebra:

La supervisión de un contrato suscrito por la H. Cámara de Representantes debe ser supervisada por un funcionario de nivel directivo o asesor, sin embargo, este podrá delegar total o temporalmente la supervisión de un contrato, en un Supervisor o Interventor para que se encargue del seguimiento, impulso y control a su ejecución del objeto contratado, desde el momento de su designación hasta la liquidación del contrato.

(...)

SUPERVISOR es el funcionario de nivel profesional idóneo de la H. CÁMARA DE REPRESENTANTES, que por su especialidad se le designa mediante comunicación escrita, la responsabilidad de vigilar el cumplimiento del contrato, para que asuma todas las funciones, responsabilidades y prohibiciones del desempeño como supervisor. Su función inicia al día hábil siguiente de la fecha de recibido de la comunicación del Director Administrativo la cual debe de notificarse antes de la iniciación de la ejecución del contrato objeto de supervisión o vigilancia y finaliza con la liquidación del contrato.

(...)

Si dentro del transcurso de la ejecución del contrato se presentan cambios en el funcionario asignado para la supervisión del contrato, se realizará empalme entre el Supervisor entrante y el saliente de manera obligatoria, atendiendo los principios

de celeridad, transparencia, publicidad y planeación contractual y en especial los contenidos en el Estatuto General de Contratación (Art. 23).

La supervisión es designada por el (la) Director(a) General Administrativo(a) de la Cámara de Representantes, una vez se haya entregado a quien corresponda la respectiva comunicación se entiende que inicia la labor de supervisión, la cual debe desarrollarse de conformidad con el manual diseñado para facilitar el ejercicio del directamente responsable de la vigilancia y control de la correcta ejecución del contrato.

Así mismo, el numeral 17.3 del manual de contratación, señala lo siguiente respecto de la persona que puede ejercer la *interventoría*:

INTERVENTOR es la persona natural o jurídica externa, contratada por la H. CÁMARA DE REPRESENTANTES, con el objeto contractual de desarrollar las actividades necesarias para vigilar el cumplimiento del contrato, cuya vinculación obedece a la inexistencia de personal de planta o de servicios en la entidad que puedan llevar a cabo esa función. La selección del INTERVENTOR, estará sujeta al procedimiento contractual del Contrato de Prestación de Servicios y Apoyo a la Gestión de la Modalidad de Contratación Directa y sus responsabilidades y obligaciones deben de estipularse en forma detallada en el contrato (...).

En el numeral 17.1 del instructivo se indica que un supervisor o interventor es quien, en nombre de la entidad, supervisa y controla la ejecución y cumplimiento de

las obligaciones objeto del contrato, con sujeción al conjunto de normas contenidas en las cláusulas del contrato estatal, los pliegos de condiciones o sus equivalentes, estudios previos, diseños y en general los demás documentos base de la contratación.

Obligaciones del supervisor y el interventor

El numeral 17.11 del manual de contratación de la Cámara Baja señala respecto de las obligaciones que debe cumplir el servidor público designado por su presidente para ejercer la supervisión del contrato, entre otras, las siguientes:

- Suscribir el acta de iniciación del contrato.
- Ejercer control y vigilancia sobre el cumplimiento del objeto y obligaciones del contrato.
- Expedir las certificaciones de cumplimiento previa aprobación del informe de actividades que en desarrollo del contrato presente el contratista.
- Informar a la dirección administrativa sobre cualquier irregularidad o incumplimiento que se presente ante la ejecución del contrato.
- Enviar a la dirección administrativa el original del acta de iniciación del contrato, como también copia de los cumplidos e informe presentados.

En la Resolución n° 613 del 20 de marzo de 2001¹⁴⁸ la Cámara de Representantes señalaba que era función importante del supervisor y el interventor de un determinado contrato tener en cuenta en el cotidiano ejercicio de vigilancia, el de “permanecer evaluando constantemente el reconocimiento y cumplimiento de los hitos contractuales pues de tal manera se puede determinar cuál es el punto de partida de la misma, ejecución del contrato o convenio que está supervisando”. (Resaltado fuera de texto).

148Resolución n° 613 de 2001 “Por la cual se reglamentan las funciones de los interventores o supervisores de los contratos que celebra la Honorable Cámara de Representantes”. La anterior fue derogada por la Resolución n° 2362 del 23 de septiembre de 2010. “Por la cual se modifica parcialmente el Manual de Contratación y se deroga la Resolución 0613 del 20 de marzo de 2001, de la Honorable Cámara de Representantes, por medio de la cual se reglamentan las funciones de los Interventores o Supervisores de los contratos que celebra la Honorable Cámara de Representantes”, y socializada por LA DIRECCIÓN ADMINISTRATIVA con la Circular 053 del 1° de octubre de 2010, justificando la expedición de ésta resolución así: “La División Jurídica, el grupo de Contratación y los funcionarios comisionados para la atención del Plan de Mejoramiento y de respuestas a las auditorías de la Contraloría General de la República, que desde años anteriores han generado hallazgos aún pendientes de superar, identificaron una serie de falencias que obligan a derogar la resolución 0613 que venía rigiendo desde marzo de 2001, y produciendo un acto administrativo con mayor rigor y endurecimiento de las acciones a aplicar en caso de encontrar omisiones por parte de los supervisores. Es decir, en adelante se acabará con los expedientes incompletos por falta de actas de inicio, informes de labores debidamente suscritos por el supervisor y contratista, cortes parciales de obra, no reportes de facturas, no reportes de los pagos parciales y definitivos, lo cual se venía prestando para omitir el suministro oportuno de información que debe reposar en cada carpeta. Igualmente evitará pagos de contratos por fuera de los precios unitarios acordados, se buscará la concordancia entre la propuesta del ofertante, el contrato, la factura y los pagos”. Consultar Decretos en Resoluciones y en: <http://www.camara.gov.co/portal2011/la-camara/normatividad/resolucionesdecretos>

No obstante lo anterior, en la parte de motivación de la Resolución n° 2925 del 13 de octubre de 2010¹⁴⁹ la entidad reconoce que dentro del proceso de contratación es necesario definir la gestión de los supervisores e interventores del contrato y fijar el alcance de su responsabilidad frente a las actividades de vigilancia, seguimiento y verificación técnica del contrato, por lo que introdujo modificaciones al manual de contratación en tal sentido, asignando tanto al supervisor como al interventor nuevas funciones técnicas, administrativas y financieras,¹⁵⁰ entre otras y según aspectos, así:

Obligaciones técnicas del interventor o supervisor

- Vigilar, controlar y exigir que la ejecución del objeto del contrato se surta en todo, de acuerdo con las especificaciones técnicas, básicas y complementarias, al igual que la calidad de los materiales y elementos a utilizar contenidas en el pliego de condiciones y en la propuesta del contratista, denunciando a la Dirección Administrativa, lo que no se cumple a cabalidad.
- Adelantar 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.

¹⁴⁹Resolución n° 2925 de 2010 “Por la cual se modifica el Manual de Contratación de la Honorable Cámara de Representantes”, Numerales: 17.1, 17.2, 17.3, 17.4, 17.5, 17.6, 17.7. Consultar Decretos en Resoluciones y en: www.camara.gov.co/portal2011/.../912-manual-de-contratacion-mod.

¹⁵⁰ Es importante resaltar que el manual de la Cámara no ha sido actualizado a la fecha, tampoco están sus disposiciones normativas ajustadas a la Ley 1474 de 2011, por lo que aún tienden a considerarse iguales ambas figuras jurídicas de supervisión e interventoría.

- Solicitar al contratista informe de avance del contrato, incluyendo un informe de impacto ambiental y sobre el cumplimiento de parafiscales. Igualmente podrá realizar inspecciones mediante informes de visitas de campo, con registro fotográfico y fílmico de su desarrollo. Dentro del informe deberá resaltar si el desarrollo del objeto del contrato cumple con el cronograma propuesto.
- Analizar y presentar de manera oportuna y por escrito, las observaciones pertinentes al contratista sobre irregularidades en la ejecución del contrato y dar aviso oportuno a la Dirección Administrativa de la omisión o negligencia de su acatamiento.
- Controlar los recursos o bienes destinados por el contratista para cumplir con el objeto del contrato, se destinen de acuerdo a lo pactado en el objeto y obligaciones del contrato, absteniéndose de recibir los bienes o servicios que no se ajusten a las condiciones pactadas ordenando si es el caso su respectivo cambio e informando de esta anomalía a la División Administrativa a fin de adoptar oportunamente las medidas idóneas de corrección del caso.
- Verificar, controlar y exigir, las condiciones mínimas de seguridad para el personal que utilice el contratista, para el cumplimiento del objeto contractual, durante el término de ejecución del contrato para lo cual solicitará mensualmente al contratista, los documentos e informes necesarios que verifiquen el cumplimiento de esta disposición, obligándose a reportar a la Dirección Administrativa de manera inmediata su incumplimiento y a reportar al contratista a las entidades estatales pertinentes.
- Someter a consideración de la Dirección Administrativa con la debida antelación y sustentación:

a) Modificaciones al objeto y a las especificaciones del contrato que se consideren convenientes señalando las razones técnicas y jurídicas del caso.

b) Las prórrogas de plazo y ampliación del valor del contrato en forma oportuna. En los casos anteriores deberá hacer el estimativo de las modificaciones del valor del contrato que ellas impliquen y además debe existir una justificación por escrito de la solicitud de ampliación al plazo y del valor por parte del contratista.

Obligaciones administrativas del interventor o supervisor

- Una vez notificado el interventor o supervisor y a más tardar dentro del término para la iniciación del contrato objeto de vigilancia debe acreditar conocimiento completo y detallado del contrato, cronograma de ejecución y de cualquier otro documento que haga parte del mismo. Cuando se trate de contratos de tracto sucesivo, debe verificar el estricto cumplimiento al cronograma aprobado con la propuesta entregada por el contratista, si no ha sido aprobado previamente deberá elaborarlo conjuntamente, el cual debe contener las actividades que se realizarán durante la ejecución del contrato.
- Conocer, consultar y aplicar la presente resolución, las disposiciones normativas y reglamentos que regulan la actuación contractual aplicable al contrato estatal en supervisión, junto con los derechos y deberes de los contratistas del estatuto de contratación (Art. 15).
- Suscribir el acta de inicio con el contratista, en un plazo máximo de cinco (5) días hábiles, siguientes a la legalización del contrato y verificar la efectiva iniciación del proyecto.

- Conformer un expediente debidamente foliado en forma cronológica de toda la documentación necesaria para el inicio del contrato y para la ejecución del mismo así como de la correspondencia cruzada entre las partes, copia de los requerimientos y de las respuestas dadas. Para ello llevará una planilla en la cual anotara cronológicamente las entradas y/o salidas de los documentos. Dicha carpeta con sus documentos, servirán de fundamento para la realización del acta de liquidación del contrato (art. 60 Ley 80).
- Elaborar todas las actas que surjan en el desarrollo de reuniones de supervisión, capacitación, control de información y de otras relacionadas con la ejecución del contrato para lo cual podrá utilizar los medios de grabación magnética autorizados previamente por los asistentes o el que hiciese las veces de presidente de la reunión.
- Cuando el contratista se abstuviese de suscribir alguna de las actas, el interventor o supervisor le reiterará la solicitud por correo certificado, otorgándole un plazo perentorio máximo de cinco (5) días hábiles contados a partir del día siguiente a la entrega de la misma, termino después del cual, el acta se remitirá de inmediato a la División Administrativa, para que se desarrollen las acciones legales correspondientes.
- Previo a la suscripción del acta de inicio de los contratos, recibir para su revisión y aprobación las hojas de vida del equipo de trabajo del contratista.
- Controlar que el contratista mantenga el personal profesional, técnico, administrativo y operativo de acuerdo con lo ofrecido en su propuesta. En caso de que se requieran cambios de personal durante el transcurso del proyecto, el supervisor deberá exigir que sea reemplazado dentro de los (3) días hábiles, por

otro de las mismas o mejores calidades profesionales y técnicas propuestas y serán aprobados por el interventor o supervisor mediante acto motivado y dirigido a la Dirección Administrativa para tramitar el permiso de ingreso a la entidad durante el término del contrato.

- En todos los contratos cuya ejecución requiera personal se exigirá la lista de personal asignado por el contratista para el desarrollo del objeto contractual al día siguiente de la legalización del contrato, con el ánimo de tramitar las autorizaciones pertinentes para el ingreso de las personas a la entidad.
- En todos los contratos cuya ejecución requiera de personal se debe verificar que el contratista mantenga actualizada una relación diaria de personal y bienes o recursos para emplear a través de los mecanismos, acciones y estrategias acordadas con el contratista en forma previa, junto con la verificación previa de asistencia del personal, el supervisor debe coordinar con el contratista la actualización mensual de la lista de personal asignado de acuerdo a lo ofrecido en su propuesta.

Obligaciones financieras del interventor o supervisor

- Verificar que los recursos entregados en calidad de anticipo, se giren oportunamente y se inviertan en su totalidad en la ejecución del objeto del contrato, de conformidad con lo pactado.
- Elaborar escrito de cumplimiento parcial del contrato de acuerdo con lo pactado en el mismo dentro de los (5) días hábiles siguientes al periodo parcial, adjuntando los respectivos soportes y remitirla a la dependencia competente para el respectivo trámite de pago parcial del contratista, previa cuantificación de los trabajos

ejecutados por el contratista y pago de parafiscales cuando el contrato contiene lista de personal informando de inmediato y por escrito de este hecho al contratista para que presente la respectiva factura, si fuere necesario. Este escrito no exime al contratista de responsabilidades.

- Llevar un registro cronológico de los pagos y ajustes económicos del contrato a través de un balance presupuestal del contrato, el cual servirá para garantizar el cumplimiento del objeto dentro del presupuesto asignado.
- Efectuar el balance presupuestal de ejecución del contrato para efectos de la liquidación del mismo.

Características de la función de supervisión e interventoría inmersas en contratos celebrados por la Cámara de Representantes

En la práctica encontramos que la actividad de supervisión o interventoría de la Cámara de Representantes se encuentra incorporada en todas las clases de contratos que esta corporación suscribe, independientemente de la naturaleza que rige al contrato, la cual está pactada casi siempre en una cláusula adicional del mismo denominada “Cláusula de Supervisión”, en ella se indica que la supervisión tendrá la responsabilidad por el cumplimiento del objeto contractual y de todas las obligaciones del contratista de acuerdo con el pliego de condiciones, la propuesta presentada y las cláusulas del contrato.

De otra parte, del instructivo llama la atención en el sentido de criticar el hecho de que en materia de obligaciones, a los supervisores le son aplicables las mismas cargas y responsabilidades que a los servidores públicos y el incumplimiento que se deriva de una deficiente labor de vigilancia, medible en sus acciones u omisiones dentro de las actuaciones contractuales, y por los que se hacen responsables disciplinaria, civil y penalmente en los términos de la constitución y de la Ley, por lo tanto, la persona asignada debe conocer previamente su designación, así como las obligaciones que contrae con la labor de la supervisión. En tanto que el interventor externo responde civil y penalmente por el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de prestación de servicios y apoyo a la gestión, como por los hechos u omisiones que les sean imputables y que causen 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 vigilancia, control, inspección, interventoría o supervisión.

Adicionalmente, se observó que en el caso particular de la contratación del servicio de interventoría para la licitación, cuyo objeto fue el alquiler de vehículos de seguridad, resultó importante para la corporación plasmar en el documento pre-contractual del proceso (*pliego de condiciones*),¹⁵¹ sin esperar a la suscripción del

¹⁵¹ Tomado del Pliego de Condiciones del Proceso: Concurso de Méritos Abierto con Propuesta Técnica Simplificada n° 2, diciembre de 2010, cuyo objeto es: “Contratar el servicio de interventoría administrativa, técnica y financiera al contrato que resulte de la Licitación Pública n° 015 de 2010, cuyo objeto es prestar el servicio a través de alquiler de 215 vehículos blindados para la Cámara de Representantes incluidos los costos de operación, los cuales prestarán sus servicios en todo el todo territorio nacional”, pp. 6, 7, 8,9.

contrato, algunas de las tareas que el interventor adjudicatario debía realizar en el marco de sus obligaciones y de los productos esperados en relación directa con el proyecto, tales como:

INTERVENTORÍA – OBLIGACIONES TÉCNICAS

1. Plan de control de calidad de los elementos de seguridad.
2. Programas de supervisión del mantenimiento preventivo y correctivo efectivamente ejecutado. (...)

INTERVENTORÍA – OBLIGACIONES ADMINISTRATIVAS

1. Establecer los incumplimientos y recomendar las acciones y correctivos que a ellos correspondan mediante la elaboración de planes de contingencia donde se marquen los tiempos de ejecución, personal y rendimientos. NOTA: Si se presentan incumplimientos generadores de multas a cargo del contratista, EL INTERVENTOR remitirá a la Cámara de Representantes un informe técnico donde se relacionen las obligaciones incumplidas, las pruebas que lo soportan y la tasación de las mismas con el fin de permitir a la entidad iniciar las medidas legales a que haya lugar.
2. Programas de supervisión del mantenimiento preventivo y correctivo efectivamente ejecutado.
3. Supervisar para que todo el personal designado por los contratistas en el desarrollo de los contratos sea idónea para el desarrollo de dichas labores”.

Así mismo, el manual de interventoría exalta la prevención,¹⁵² no solo como un medio de controlar el cumplimiento del contrato, sino también como una forma de llevar a cabo la mitigación de cualquier riesgo¹⁵³ que pudiese atentar contra la integridad de los congresistas debido a la naturaleza de sus funciones e investidura, en razón del ejercicio de la actividad legislativa que les corresponde a éstos desarrollar, a que representan un grupo calificado como de alto riesgo en cuanto a seguridad se refiere, situación particular de la cual es consciente el Gobierno Nacional y soportados en pronunciamientos de la H. Corte Constitucional,¹⁵⁴ razón por la cual se hayan cubierto bajo ciertos esquemas de seguridad que incluyen el diseño de programas especiales de protección relacionados con el desplazamiento de estos altos servidores públicos a algunas

¹⁵² “Prevenir: El control no está destinado exclusivamente a sancionar las faltas cometidas, y en realidad es más fácil evitar que estas ocurran. La interventoría no es una función pasiva, limitada a observar la ejecución de un contrato y a informar sobre los errores cometidos por la contraparte. Si se acepta el concepto consistente en que el fin es común, en beneficio de la sociedad, se entenderá que el mayor aporte de esta función es la corrección de conceptos erróneos, impidiendo así que su aplicación se traduzca en desviaciones del objeto del contrato o en el incumplimiento de las obligaciones adquiridas. La interventoría debe extender su función de prevención hacia ambos aspectos, porque de lo contrario, estaría atentando contra los principios rectores de la función pública y de la ley de contratación estatal”.

¹⁵³ Entiéndase por riesgo como la posibilidad de que un evento no deseado pueda ocurrir, es la posibilidad de que algo pueda pasar y tenga impacto negativo en los objetivos empresariales. Es medido en términos de consecuencias y probabilidad, es también una fuente de daño o una situación con potencial para causar pérdidas.

¹⁵⁴ Sentencias T-719 de 2003, M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa, / T-976 de 2004, M.P.: Jaime Araujo Rentería.

poblaciones del territorio nacional, acordes con las amenazas y vulnerabilidades específicas, contenidas en el Decreto 1740 de 2010.¹⁵⁵

Finalmente, ambos actores (*supervisor e interventor*) del contrato son quienes se encargan del seguimiento, impulso y control en el cumplimiento del objeto contractual, de conformidad con las responsabilidades que les corresponden según lo previsto en la Resolución n° 2362 del 23 de septiembre de 2010. Valga la pena reiterar que en la actualidad la División Jurídica de la entidad se encuentra trabajando en la actualización del manual, ajustándolo a las últimas disposiciones sobre la materia (Ley 1474 de 2011 y Decreto 734 de 2012).

¹⁵⁵Derogado por el Decreto 4912 del 26 de diciembre de 2011, “Por el cual se organiza el Programa de Prevención y Protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades del Ministerio del Interior y de la Unidad Nacional de Protección”.

CAPÍTULO 3

CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA

La rama judicial del poder público está conformada por los órganos que integran las distintas jurisdicciones, la Fiscalía General de la Nación y el Consejo Superior de la Judicatura, cada una de ellas con diferente conformación y competencia territorial, según lo dispuesto en la Constitución y en la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia.

El Consejo Superior de la Judicatura de Colombia se introdujo en el ordenamiento constitucional colombiano a partir de la nueva Carta Política de julio de 1991,¹⁵⁶ es uno de los nuevos y más importantes instrumentos orgánicos de gobierno y administración del Estado, específicamente previsto para garantizar el autogobierno de la rama judicial del poder público.

El régimen constitucional y legal del CSJ de Colombia inició labores el 15 de marzo de 1992 y está previsto principalmente en lo dispuesto por los Artículos 254 a 257

¹⁵⁶ En el capítulo 7, del Título III de la Constitución Política de 1991 fue creado el Consejo Superior de la Judicatura para reforzar y completar la rama jurisdiccional del poder público, con atribuciones más amplias que las contenidas en el Acto Legislativo n° 1 de 1979 y con el único fin de generar suficientes autonomía e independencia para dicha rama.

de la Carta Política y en el Título IV de la Ley 270 de 1996, llamada Estatutaria de la Administración de Justicia,¹⁵⁷ teniendo como principal característica de la entidad el ser un organismo constitucional creado directamente por la Constitución y desarrollado en disposiciones legislativas de rango especial. En este sentido se adopta la figura según la cual al interior de la rama judicial pueden existir órganos y organismos con configuración jurídica completa, es decir, con autonomía patrimonial, presupuestal, financiera y administrativa. El CSJ goza del mismo nivel orgánico que tienen las altas cortes, entre ellas la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado y la Corte Constitucional, pero lo dota de funciones, atribuciones, facultades y competencias especiales descritas directamente por la Constitución Política.

Orgánicamente el CSJ está dividido en dos salas, diversas en su origen y funciones,¹⁵⁸ así: *i) Sala Jurisdiccional Disciplinaria*, que se ocupa de la investigación de la conducta de los servidores públicos judiciales y de los abogados y de dirimir los conflictos de competencia y *ii) Sala Administrativa*, con origen en la misma judicatura, encargada de atender las necesidades organizativas y de gestión de la rama judicial, liberando a los jueces de esta carga que los distraía de su

¹⁵⁷ Una vez cumplidos todos los trámites previstos en los artículos 153, 157 y 242 de la Constitución, el proyecto de Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, presentado por el Ministro de Justicia y del Derecho, fue declarado exequible por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-037 de febrero 5 de 1996, M.P.: Vladimiro Naranjo Mesa, proyecto que se convirtió luego de la sanción del Gobierno, en la ley 270 de 1996.

¹⁵⁸ Historia del CSJ; página web http://www.ramajudicial.gov.co/csj_portal

función propia de impartir justicia y superando el esquema de tutela y administración del gobierno.

A través de la autonomía política, administrativa y presupuestal de la administración de justicia, como elemento esencial de la modernización del Estado colombiano, se le otorga al CSJ la capacidad de decisión y el manejo de sus recursos,¹⁵⁹ y, en razón al correcto manejo que supone la actividad contractual de la corporación, ésta recae en la Sala Administrativa del CSJ, que, en virtud de lo dispuesto en la ley 270 de 1996, Artículo 85, tiene la función de:

3° Autorizar la celebración de contratos y convenios de cooperación e intercambio que deban celebrarse conforme a la Constitución y las leyes para asegurar el funcionamiento de sus programas y el cumplimiento de sus fines, cuya competencia corresponda a la Sala conforme a la presente Ley. (Resaltado fuera de texto).

Si contextualizamos la dinámica propia de la gestión contractual, encontramos que el tema de la supervisión o interventoría reviste gran importancia, y se logra evidenciar además que la atribución referida anteriormente se materializa en principio, a través de un documento interno denominado “Procedimiento para la Supervisión de los Contratos”, el cual fue aprobado e implementado por el Comité

¹⁵⁹ Así, se vigoriza la administración de justicia, pudiendo ésta asumir el rol político constitucional que le corresponde, como quiera que la asignación fundamental de competencias consagrada en el artículo 256 de la Constitución Política a este organismo supone la superación de un esquema en el cual la administración de todos los recursos la tiene el gobierno, a través del Ministerio del ramo y el Legislativo.

de Calidad en el CSJ desde el 23 de enero del año 2008, en el cual se contempla detalladamente en qué momento el supervisor inicia su actuación y cuál es el límite de sus actos; sin embargo, llama la atención que en dicho proceso el supervisor solo interviene en la etapa contractual, puntualizándose de la siguiente manera:¹⁶⁰

Tabla 2.: Proceso para ejercer la supervisión contractual en el CSJ

PASO	ACTIVIDAD	DESCRIPCIÓN DE LA ACTIVIDAD	RESPONSABLE
1	Designar al supervisor	Designa el servidor (a) judicial especializado de la Dirección Ejecutiva o Seccional de Administración Judicial o contratista al que se le delega la supervisión del contrato y efectúa la comunicación respectiva.	Director(a) Ejecutivo o Seccional Administración Judicial
2	Elaborar acta de inicio o acta de entrega	En los contratos de obra, de interventoría, de asesoría, de consultoría o de estudios técnicos, se reúnen el supervisor(a) designado(a) y el (os) contratista(s) para suscribir el acta de inicio. Para los contratos de obra en donde se haya	Supervisor(a)

¹⁶⁰ Cuadro tomado de “Procedimiento para la Supervisión de los Contratos “Documento Controlado S.I. G.C., Actividad 6 Del Consejo Superior de la Judicatura, aprobado por el comité de calidad el 23 de enero de 2008, disponible para consulta en: http://www.ramajudicial.gov.co/csj_portal

		<p>contratado la interventoría, el Acta de inicio también debe ser suscrita por el interventor. En los contratos de suministro de bienes o servicios se estipula el sitio de entrega y las cantidades que deben ser entregadas, se suscriben actas de entregas parciales cuando así lo disponga el contrato.</p>	
3	<p>Avalar cronogramas de actividades</p>	<p>En los contratos de obra, de consultoría y de servicios profesionales avala el cronograma de actividades presentado por el (los) contratista(s).</p>	<p>Supervisor(a)</p>
4	<p>Controlar ejecución del contrato</p>	<p>Según lo establecido contractualmente, coordina con el contratista y el interventor si es del caso, fecha y lugar de forma de entrega de informes de avances de obra, entregas parciales, avances de las consultorías, presentación de informes, etc. El (la) Supervisor(a) ejerce el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico del cumplimiento de todas las actividades objeto del contrato, velando por</p>	<p>Supervisor(a)</p>

		<p>su estricto cumplimiento de tal manera que se garantice la calidad del bien, servicio u obra pública. Para la supervisión del contrato cuando se requiera realizar visitas, reuniones o inspecciones se levantan actas de seguimiento que van suscritas por el supervisor(a), contratista(s) y el interventor si es del caso. El análisis técnico del contrato, será apoyado por los servidores calificados en el objeto del contrato asignados por la unidad responsable de los planes, programas y proyectos.</p>	
5	<p>Recibir a satisfacción total o parcial</p>	<p>En el caso de suministro de bienes el director del almacén o quien haga sus veces en las direcciones seccionales, verifica y recibe los elementos confrontándolos contra la factura y la copia del contrato para elaborar los respectivos comprobantes de ingreso al almacén y remitirlos al supervisor(a). En el caso de los contratos de prestación de servicios el supervisor(a) del contrato verifica que los</p>	<p>Supervisor(a)</p>

		<p>servicios y valores facturados por el contratista sean correctos.</p> <p>En los contratos de obra, de consultoría e interventoría, el supervisor(a) delegado verifica que el avance de obra o consultoría, las cantidades y valores facturados por el contratista sean correctos, elaborando la respectiva acta, según el caso y de acuerdo con lo pactado contractualmente.</p>	
6	Elaborar cumplidos	<p>Verifica el cumplimiento del objeto del contrato, avance de la obra, la calidad y oportunidad del suministro del bien, del servicio o de la obra pública para emitir el correspondiente cumplido. En caso de incumplimiento de lo pactado contractualmente, requiere al contratista para la corrección de la anomalía e informa a la compañía aseguradora de tal situación.</p>	Supervisor(a)
7	Remitir los soportes	<p>Coordinar la recolección de los soportes necesarios para tramitar la cuenta por</p>	Supervisor(a)

	para pago	pagar de acuerdo al procedimiento diseñado para tal fin.	
8	Evaluar al contratista	Otorga puntaje a cada uno de los ítems contenidos en la ficha técnica de evaluación de contratista (Anexo I de este procedimiento) por lo menos una vez en el desarrollo del contrato: 1. Cumplimiento y oportunidad en el suministro de bienes, en la prestación del servicio o en la ejecución de la obra pública. 2. Idoneidad del personal. 3. Oportunidad en responder solicitudes y/o reclamaciones. La media de los promedios aritméticos de los puntajes asignados a cada ítem constituye la evaluación final.	Supervisor(a)
9	Reevaluar al contratista	Coordinar la recolección de los soportes necesarios para tramitar la cuenta por pagar de acuerdo al procedimiento diseñado para tal fin.	Supervisor(a)
10	Elaborar proyecto de Acta de	Elabora el proyecto de acta de liquidación según el formato establecido, teniendo en cuenta que estas deben reflejar las sumas	Supervisor(a)

	Liquidación	a favor o a cargo de a cada una de las partes contratantes, el valor del contrato, sus adicionales en valor y plazo y demás modificaciones efectuadas en el desarrollo del mismo. Recibe, revisa y suscribe el acta.	
--	-------------	---	--

Fuente: Procedimiento para la Supervisión de los Contratos, Consejo Superior de la Judicatura.

Posteriormente el Consejo Superior de la Judicatura desarrolló de mejor manera el tema principal objeto de este estudio, en relación con la supervisión del contrato; la entidad, consciente de la importancia de ejercer responsablemente la supervisión, adopta el *Manual de Contratación*¹⁶¹ y, pese a no estar lo suficientemente reglamentada en las normas de contratación pública, se refiere a ella como la conclusión de las disposiciones contenidas en los Artículos 3° y 4° de la Ley 80 de 1993, cuando propone al servidor público hacer uso de los contratos como la herramienta de negociación de bienes y servicios que debe tener por objeto cumplir los fines esenciales del Estado.

En la actualidad, dadas las últimas novedades legislativas, en razón al impacto directo en materia de supervisión e interventoría, determinadas por la Ley 1474 de

¹⁶¹ Mediante la Resolución del CSJ n° 2441 de 4 de mayo de 2010, “Por la cual se adopta el Manual de Contratación de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial”, Numeral 2.3.2.1. de “La Supervisión del Contrato”, pp. 39-40- 44; Capítulo VII *Manual del Supervisor*, pp. 79-88.

2011, los Decretos 019 y 734 de 2012 y, para el CSJ, la expedición del Acuerdo 9256 de 2012, proferido por la Sala Administrativa del CSJ, implicó que este organismo y la gran mayoría de entidades estatales promuevan, generen e implementen propuestas modificatorias a los instructivos desarrollados hasta el momento, ajustándolos a los requerimientos de las instituciones, razón por la cual el CSJ ya cuenta con la última versión del *Manual de supervisión de los contratos y convenios celebrados por el Director Ejecutivo de Administración Judicial a nombre de la Nación, Consejo Superior de la Judicatura y por los Directores Ejecutivos seccionales*, el cual fue adoptado mediante la Resolución interna n° 4490 del 19 de octubre de 2012, a su vez modificada mediante Resolución n° 4528 del 25 de octubre de 2012.¹⁶²

Para una mejor comprensión, es importante indicar al lector sobre la estructura del *Manual de supervisión de contratos* de esta corporación, el cual recopila en el Capítulo Séptimo - VII, los siguientes aspectos relativos a la función de vigilancia y control, a saber: *i)* definición de supervisión e interventoría, *ii)* finalidad, *iii)* identificación del sujeto que puede ejercer la supervisión y la interventoría, *iv)* facultades y prohibiciones del supervisor, *v)* alcance temporal de las actividades del supervisor y *vi)* establece unas funciones generales de la supervisión

¹⁶² La Resolución n° 4528 del 25 de octubre de 2012 corrige una imprecisión en el acto administrativo por el cual se adoptan el *Manual de Contratación* y el *Manual de Supervisión*, en el sentido de mencionar en dicho acto administrativo a las Unidades de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura como obligadas a dar cumplimiento de las disposiciones consagradas en dicho manual para todas sus actuaciones contractuales.

categorizadas en los aspectos administrativos, financieros y contables, técnicos y jurídicos.

En el numeral 4° del procedimiento para la supervisión de los contratos, el instructivo presenta una definición de la *supervisión* así:

Es el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico que sobre el cumplimiento del objeto del contrato ejerce la misma entidad estatal, a través de sus servidores o de personal externo.

En el mismo numeral 4° también define la *interventoría* así:

Es 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 el conocimiento especializado en la materia, o cuando la complejidad o extensión del mismo la justifiquen.

Igualmente, señala el propósito de la supervisión, el cual se encuentra inmerso en el Capítulo VII del *Manual del Supervisor*, cuando establece que, con fundamento en los principios constitucionales y legales de economía, eficiencia, eficacia, moralidad y transparencia orientadores de la Contratación Estatal, y

(...) con la finalidad de asegurar la exitosa gestión en los procesos contractuales, el cumplimiento de los fines pretendidos con la Contratación Estatal orientado a la

efectiva prestación del servicio público de la Justicia, se hace necesario adoptar parámetros y directrices a los Servidores Judiciales que ejercen la función de la Supervisión.

Constituyen además como finalidades de la supervisión las siguientes:¹⁶³

- Representar al Consejo Superior de la Judicatura, mediante la oportuna mediación en la ejecución del Contrato.
- Ejercer un adecuado control y seguimiento en el cumplimiento de las obligaciones contraídas en el proceso contractual.
- Garantizar la adecuada inversión de los recursos públicos.
- Facilitar la comunicación entre las partes contratantes.
- Agilizar y hacer más conveniente la ejecución del Contrato.
- Proporcionar una adecuada asesoría técnica a la Entidad.

Antes de proceder a señalar quién es el supervisor y quién el interventor en este organismo judicial, el manual responde previamente al interrogante *¿Qué es un supervisor?*: Es el servidor público (persona natural) a cuyo cargo se encuentra la ejecución de un contrato, a quien corresponde controlar, exigir, prevenir, colaborar y verificar la ejecución y cabal cumplimiento de los servicios y actividades contratadas, de acuerdo con las estipulaciones contenidas en los pliegos de condiciones, la propuesta presentada por el contratista, las cláusulas pactadas en

¹⁶³Consejo Superior de la Judicatura, Sala Administrativa, Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, “7. *Manual del Supervisor*. Capítulo VII”; pp. 80-82., consulta disponible en pdf: www.ramajudicial.gov.co

el correspondiente contrato y demás documentos que generaron la relación contractual.

Ahora bien, en el numeral 3° del Procedimiento para la supervisión de los contratos señala que tanto los supervisores como los interventores contratados son responsables de la implementación de dicho procedimiento e indica lo siguiente respecto de quién es el supervisor y quién el interventor (*identificación de los sujetos*):

Es el servidor de la Dirección Ejecutiva, el Director Ejecutivo Seccional, o el servidor de la seccional, que ejerce la vigilancia y seguimiento del cumplimiento de un contrato; por acto administrativo de delegación del Director Ejecutivo de Administración Judicial, o del Director Ejecutivo Seccional, en virtud de lo cual, debe controlar, exigir, prevenir, colaborar y verificar la ejecución y cabal cumplimiento de las obligaciones del contratista, la calidad y requisitos de los bienes y servicios establecidos contractualmente, el respeto de las normas legales y reglamentarias que rigen las relaciones contractuales y las del contratista con sus empleados y subcontratistas, la oportunidad y exactitud de los pagos, los descuentos de ley y en general, que todos los aspectos administrativos, técnicos, jurídicos, financieros y contables del contrato se cumplan a cabalidad. (Resaltado fuera de texto).

En el caso de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, debido a insuficiencia de personal, la supervisión de los contratos ha sido delegada por el Director Ejecutivo de Administración Judicial, en atención al conocimiento y

experticia de las áreas que la conforman, y es ejercida por el Director Ejecutivo de Administración Judicial, la cual puede ser delegada en los Directores Ejecutivos Seccionales, Coordinadores Administrativos de las Altas Cortes, Directores de Unidad de la Sala Administrativa¹⁶⁴ y de la Dirección Ejecutiva, los Directores Administrativos y Jefes de Sección de la Unidad Administrativa de la Dirección Ejecutiva o contratada por medio de interventoría externa. Los Directores Seccionales también, ejercen la supervisión de los contratos suscritos por ellos y podrán delegarla en los Coordinadores de Área o contratarla por medio de interventoría externa.

En cuanto a las *facultades del supervisor*, el manual establece, entre otras, las siguientes:

1. Impartir instrucciones, de obligatorio cumplimiento, para el contratista.
2. Exigir el cumplimiento de las obligaciones pactadas en el contrato.
3. Autorizar al contratista la realización de modificaciones, cuando las mismas no alteran las obligaciones, las especificaciones técnicas, el plazo, el valor o el objeto contratado.
4. Realizar visitas o revisiones técnicas no programadas, para verificar la ejecución del contrato y el cumplimiento de los requisitos técnicos y de calidad del objeto contratado.
5. Promover la buena gestión en la ejecución del contrato.

¹⁶⁴ Fueron excluidos mediante la Resolución n° 4528 del 25 de octubre de 2012.

6. Solicitar la información que considere necesaria, al contratista a los supervisores financiero, jurídico y a los profesionales de apoyo a la supervisión.
7. Informar al Director Ejecutivo o al director ejecutivo seccional, según el caso, cualquier incumplimiento y los inconvenientes con el contratista que puedan afectar la correcta ejecución del contrato.
8. Solicitar concepto jurídico, a la Unidad de Asistencia Legal, para la toma de decisiones.

Del mismo modo, se encuentran previstas en el manual cuáles son las conductas inadmisibles o *prohibiciones del supervisor*, así:

1. Recibir dádivas, favores o cualquier otro beneficio del contratista o de terceros, que afecten el principio de la buena fe.
2. Retardar la gestión de solicitudes y documentos del contrato.
3. Obstruir la buena marcha de las labores tendientes al cumplimiento del objeto contratado.
4. Realizar cualquier modificación del contrato que requiera la celebración de un otrosí, adición o prórroga.
5. Autorizar la realización de obras, la prestación de servicios o la entrega de bienes no contemplados en el contrato. En todo caso el supervisor NO podrá autorizar ningún tipo de servicios o bienes de carácter suntuario.
6. Tramitar indebidamente cualquier solicitud de prórroga o adición.

Respecto del *alcance temporal de las actividades del supervisor*, se estableció en el documento en mención que el supervisor inicia su actuación a partir de la fecha en que recibe de la Unidad de Asistencia Legal copia del contrato con sus anexos y debe ejercer sus funciones durante todo el término del contrato, incluida la etapa de liquidación. El ejercicio de la supervisión técnica incluye el control de los aspectos administrativos del contrato.

➤ **Las principales funciones de la supervisión de los aspectos administrativos son:**

1. Coordinar con el contratista la fecha de inicio del contrato, de lo cual, se levantará un acta, excepto para los contratos de compra venta, aseo, y vigilancia.
2. Aprobar y solicitar los ajustes del cronograma de actividades, que presente el contratista, excepto para los contratos de compra venta, aseo, y vigilancia.
3. Realizar reuniones periódicas con el contratista, para evaluar el avance del contrato y las dificultades que se llegaren a presentar; las fechas de reunión se incluirán en el cronograma del contrato y en aquellos que no requieren cronograma, se fijarán en el acta de inicio.
4. Expedir las certificaciones de cumplimiento de las obligaciones técnicas y administrativas del contratista, previa constancia expedida por el supervisor de los aspectos financieros y contables y del supervisor de los aspectos jurídicos. La certificación de cumplimiento, que expide el supervisor técnico, constituye la prueba de la verificación y aprobación de la ejecución del contrato y es requisito para efectuar los pagos al contratista.

5. Remitir a la Unidad de Asistencia Legal de la Dirección Ejecutiva o a la coordinación jurídica de la seccional, según el caso, todos los documentos originales que se generen durante la ejecución del contrato y que conserve en virtud de la supervisión.

6. Elaborar y presentar los informes requeridos en el contrato, y en todo caso, el informe final del supervisor, al Director Ejecutivo de Administración Judicial o al director ejecutivo seccional correspondiente, según sea el caso, con la finalidad de enterarlos suficientemente del desarrollo del contrato.

7. Remitir a la Unidad de Asistencia Legal, a la finalización del contrato, la información requerida para la elaboración del acta de liquidación en el formato diseñado para tal fin, entre estos: El informe final del supervisor, el acta de recibo final o de recibo final y terminación de obra, la cuenta de cobro o factura, los documentos, certificaciones, recibos, o constancias de encontrarse al día en los aportes al Sistema de Seguridad Social y parafiscales.

8. Todas las demás que se requieran y que permitan la cabal ejecución del objeto contratado.

➤ **Las funciones generales de la supervisión de los aspectos técnicos**

son:

1. Velar por que el contratista tenga en todo momento al servicio de la ejecución del contrato el personal ofrecido, y que el mismo, cumpla las condiciones y los requisitos técnicos, profesionales y la experiencia pactados.

2. Autorizar, en caso necesario, el cambio del personal.

3. Exigir el reemplazo de personal que no cumpla la experiencia, los requisitos técnicos o profesionales pactados, o cuyo rendimiento o comportamiento generen inconvenientes en la ejecución del contrato. El personal de reemplazo debe cumplir iguales o mejores condiciones y requisitos a los de la persona que se reemplace.
4. Revisar y aprobar los trabajos realizados por el contratista.
5. Velar que los ajustes de los trabajos sean de la mejor calidad y cumplan las indicaciones y requisitos técnicos.
6. Procurar que los trabajos, obras y ajustes se realicen en el tiempo estipulado.
7. Analizar y autorizarlos cambios técnicos que por razones de modo, tiempo, lugar y necesidades, deban realizarse durante la ejecución del contrato, siempre que tales cambios puedan realizarse sin necesidad de otrosí o adiciones, e informar dichos cambios al Director Ejecutivo de Administración Judicial o al director seccional, según el caso.
8. Realizar reuniones, visitas e inspecciones técnicas y elaborar las actas respectivas e informar de las mismas, al Director Ejecutivo o al director ejecutivo seccional, según el caso.
9. Recibir las obras y trabajos ejecutados y corroborar la entrega de los bienes, según el objeto contratado.
10. Corroborar que se expida el respectivo documento de ingreso de bienes al almacén de la Dirección Ejecutiva o de la seccional, una vez realizado el ingreso a dicha dependencia o la entrega al funcionario establecido en el contrato.
11. Elaborar y suscribir las actas de entrega y recibo parcial o final de obra, de entrega y recibo parcial o final de bienes y servicios. Cuando se trate de entrega de bienes, el acta será suscrita por el supervisor, el profesional de apoyo a la

supervisión y el Director Administrativo de la División de Almacén General e Inventarios de la Dirección Ejecutiva o el coordinador de almacén de la seccional.

12. Verificar y dejar constancia del correcto funcionamiento de los bienes entregados e instalados o del servicio prestado.

13. Realizar las actividades necesarias que conduzcan al cumplimiento de todas las obligaciones técnicas estipuladas en el contrato.

14. Realizar la evaluación y revaluación a los contratistas.

15. Solicitar concepto jurídico a la Unidad de Asistencia Legal o al área jurídica de la seccional, según el caso, cuando quiera que surjan dudas sobre el alcance de las modificaciones o ajustes que deban realizarse al contrato, a fin de establecer si los mismos, requieren un otrosí o adición o por el contrario, pueden ser realizados de común acuerdo entre el contratista y el supervisor.

16. Presentar informes mensuales sobre el grado de avance y ejecución del contrato, en función a la ejecución presupuestal y a la entrega de los productos o servicios objeto del mismo.

➤ **Las funciones generales de la supervisión de los aspectos financieros y contables son:**

1. Realizar la revisión de precios unitarios y en general del cumplimiento de la forma de pago pactada en el contrato.

2. Verificar que las cantidades y valores facturados por el contratista, por concepto de bienes, obras, o servicios correspondan a los pactados en el contrato.

3. Mantener control detallado de los pagos realizados al contratista, a través de un listado o cuadro de control.

4. Revisar que todos los pagos estipulados en el contrato principal y sus adicionales, estén debidamente respaldados por la cuenta de cobro o factura, constancias y certificación de cumplimiento.
5. Comprobar que, para cada pago el contratista allegue la prueba de estar al día en los aportes al Sistema Integral de Seguridad Social, a saber: Salud, pensiones, riesgos profesionales y parafiscales (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF-, Cajas de Compensación Familiar, Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA-).
6. Aprobar el plan de inversiones del anticipo.
7. Controlar la ejecución de los recursos del anticipo, de conformidad con lo contemplado en el plan de inversiones.
8. Hacer seguimiento y presentar informe de los rendimientos financieros generados por el anticipo a la Unidad de Presupuesto de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, con copia a su División de Fondos Especiales y Cobro Coactivo, o al área de presupuesto de la seccional, según el caso.
9. Mantener información actualizada sobre el saldo del certificado de disponibilidad presupuestal.
10. Tramitar para las adiciones de valor, solicitadas por el supervisor técnico, el certificado de disponibilidad presupuestal.
11. Verificar que el contratista haya liquidado y pagado los impuestos de ley que le corresponden.
12. Revisar que se liquiden y realicen correctamente, los descuentos por impuestos.
13. Informar a la Unidad de Asistencia Legal o al área jurídica de la seccional, según el caso, cualquier circunstancia que pueda alterar el equilibrio económico o financiero del contrato, a fin de que se estudie la situación y se expida concepto

sobre las alternativas jurídicas, con destino al Director Ejecutivo o al director ejecutivo seccional, según el caso, para que éste adopte los mecanismos tendientes a la revisión y posible actualización del precio, en caso de ser procedente.

➤ **Las funciones generales de la supervisión de los aspectos jurídicos son:**

1. Estudiar y aprobar las garantías otorgadas por el contratista, según lo pactado en el contrato.
2. Firmar las actas de suspensión y de reinicio.
3. Estudiar y emitir concepto jurídico, con destino al Director Ejecutivo, sobre las solicitudes de adición, otrosí y prórroga que realice el supervisor o el contratista, avalado por el supervisor técnico.
4. Velar porque el contrato se ejecute dentro del plazo establecido.
5. Coordinar con el supervisor técnico, las acciones necesarias para que el contratista allegue a la Unidad de Asistencia Legal de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial o al área jurídica de la seccional, según el caso, las garantías exigidas y sus respectivos anexos modificatorios.
6. Velar por el archivo, custodia e integridad de las carpetas de los contratos y autorizar su revisión a los supervisores, profesionales de apoyo a la supervisión, personal de la Unidad de Auditoría y de los organismos de control.
7. Emitir concepto jurídico sobre cualquier inquietud relacionada con la ejecución de los contratos que presente el Director Ejecutivo, o los supervisores técnicos y financieros.

8. Velar por la oportuna gestión de las actas de inicio, suspensión, reinicio, recibo parcial o definitivo y los demás trámites jurídicos que se presenten en la etapa contractual y pos contractual.
9. Solicitar a los supervisores técnicos y financieros la información que se requiera para emitir los conceptos jurídicos que se soliciten.
10. Solicitar al supervisor técnico, el concepto técnico sobre los informes del contratista.
11. Todas las demás que conlleven a cumplir con las obligaciones pactadas en el contrato”.

Características de la función de supervisión e interventoría, inmersas en contratos celebrados por el Consejo Superior de la Judicatura

Vale la pena denotar que, en un esfuerzo de la entidad por garantizar el acato de los principios rectores de la función administrativa en todas las etapas de la actividad contractual, especialmente los de moralidad, eficacia, oportunidad y respecto a la Ley; el CSJ previó, en el numeral 6º del procedimiento antes aludido para la supervisión de los contratos, una especie de protocolo sancionatorio a implementar, el cual inicia con un informe escrito rendido por el supervisor o el interventor, que corrobora el presunto incumplimiento por parte del contratista en sus obligaciones contraídas en el marco contractual. Siendo coherente con lo dicho anteriormente, el manual estipuló que:

Si durante el contrato se presentan reclamaciones y divergencias entre el Contratista y la Entidad, derivadas del incumplimiento o cumplimiento imperfecto de las obligaciones contractuales, deben ser formuladas por el supervisor al contratista los respectivos requerimientos apremiándolo al cumplimiento de las obligaciones, con copia a la Unidad de Asistencia Legal o la Dependencia quien hace sus veces en las Direcciones Seccionales; éste a su vez es el encargado de requerir al contratista, emitiendo copia a la compañía aseguradora que expidió la Garantía Única.

Al respecto, se permite concluir que, si bien los procedimientos internos establecidos en materia contractual logran mayor agilidad y transparencia, cumpliendo su finalidad a través de las funciones propias que por ley se impone a los servidores de la Dirección Ejecutiva del CSJ, no es suficiente garantía de cumplimiento satisfactorio del objeto contractual si la entidad no ejecuta las medidas necesarias para sancionar al contratista por el incumplimiento derivadas de sus obligaciones estipuladas en el contrato y sin el previo aviso de quien está ejerciendo la supervisión o interventoría, circunstancia que particularmente exalto del manual de contratación y de supervisión de los contratos del CSJ, pues, a diferencia de los instructivos de las demás entidades objeto de estudio, aquí se presenta un desarrollo de alertas respecto de las conductas irregulares del contratista durante la evolución del contrato o en la entrega de productos que no satisfacen condiciones técnicas y financieras, aspectos medibles y cuantificables en los informes de supervisión que se presentan mensualmente o en cualquier

momento que se requiera, permitiendo iniciar el respectivo procedimiento administrativo sancionatorio con observancia de lo dispuesto para el caso en el Artículo 47 de la Ley 1437 de 2011.

CAPÍTULO 4

FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN

La Fiscalía General de la Nación fue creada en 1991, con la promulgación de la Constitución Política de Colombia y empieza a operar el 1° de julio de 1992, forma parte de la rama judicial y tiene autonomía administrativa y presupuestal, cuya función está orientada a brindar a los ciudadanos una cumplida y eficaz administración de justicia, es decir, se encarga de investigar y acusar dentro de un proceso.¹⁶⁵ Esta figura se crea ante la necesidad de separar la investigación penal de la actividad de juzgamiento, en tanto que la investigación penal es una actividad técnica que debe operar acudiendo a métodos propios y que debe entregar resultados a los organismos encargados de juzgar, para que sean ellos quienes valoren los hallazgos de la investigación y logren así una correcta aplicación de la ley.

¹⁶⁵Fiscalía General de la Nación, Escuela de Estudios e Investigaciones Criminalísticas y Ciencias Forenses; “Estructura del Proceso Penal Acusatorio”; Pedro Oriol Avella Franco: “Del artículo 29 de la Constitución Política puede deducirse un concepto de proceso judicial. Es el conjunto de actos que deben agotarse y son necesarios para adoptar una decisión que dirime un conflicto, declara una situación o reconoce un derecho. Y es debido proceso, si existe antes de realizarse el acto que se imputa a una persona, se desarrolla ante juez competente y con observancia de las formas propias de cada juicio”. p. 21. Bogotá D.C., 2007.

La Fiscalía General de la Nación lleva a cabo los procesos penales en los que, primero se realiza la indagación preliminar, luego, la investigación o instrucción y, finalmente, califica el mérito del sumario juicio, es decir, acusa o exime.¹⁶⁶

Conforme a lo dispuesto en el Artículo 250 de la Constitución Política, la Fiscalía General de la Nación está obligada a:¹⁶⁷

(...) adelantar el ejercicio de la acción penal y realizar la investigación de los hechos que revistan las características de un delito que lleguen a su conocimiento por medio de una denuncia, petición especial, querrela o de oficio, siempre y cuando medien suficientes motivos y circunstancias fácticas que indiquen la posible existencia del mismo y no puede en consecuencia, suspender, interrumpir, ni renunciar a la persecución penal, salvo en los casos que establezca la ley para la aplicación del principio de oportunidad regulado dentro del marco de la política criminal del Estado, el cual estará sometido al

¹⁶⁶Fiscalía General de la Nación, *Manual de Gestión Integral*; Versión n° 7, oficializada con la Resolución n° 0-1834 del 4 de octubre de 2012 expedida por la Oficina de Planeación; Proceso de Planeación Institucional, 2, “Descripción General de la Entidad”, p. 8, Bogotá D.C., 2012; documento en pdf, disponible para consulta en: <http://200.21.209.185:8080/Fiscalia/archivos>

¹⁶⁷ El Acto Legislativo n° 3 de 2002, Artículo 2°, introdujo una modificación importante al Art. 250 CP al crear la figura del juez con función de control de garantías y, en razón de ello, aunque la persecución penal sigue siendo una obligación constitucional para la Fiscalía General de la Nación, se introduce la posibilidad de suspender, interrumpir o renunciar al ejercicio de la acción penal en aplicación del principio oportunidad, cuando así lo permitan circunstancias de política criminal, de conformidad con las causales previstas en el artículo 324 del Código de Procedimiento Penal, atendiendo las directrices impartidas por el señor Fiscal General de la Nación (art. 330 Ley 906 de 2004, normativa adoptada mediante las Resoluciones Internas de la FGN n° 0-6657 y 0-6658 del 30 de diciembre de 2004), previo control formal y material del juez de garantías (al respecto consultar en Sentencia de la Corte Constitucional C-979 de 2005, M.P.: Jaime Córdoba Triviño).

control de legalidad por parte del juez que ejerza las funciones de control de garantías. Se exceptúan los delitos cometidos por Miembros de la Fuerza Pública en servicio activo y en relación con el mismo servicio.

En materia contractual, se observó al interior de la entidad la rigurosa aplicabilidad a los postulados que gobiernan la función administrativa y en especial a los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad, publicidad y responsabilidad, por ello se dispuso materializarlos en su propia dinámica o gestión contractual, mediante la expedición de la Resolución n° 0-6240 del 11 de diciembre de 2004, que por primera vez aprobó y adoptó un *Manual de Contratación para la Fiscalía General de la Nación*, instructivo que posteriormente sufre diversos ajustes y actualizaciones, entre otras con las Resoluciones n° 0833 del 25 de febrero de 2005 y n° 0-0133 del 28 de enero de 2010. Sin embargo, se tiene que la última versión actualizada del precitado manual se dio mediante la Resolución n° 1210 del 4 de abril de 2013, “Por medio de la cual se deroga la resolución 0-2646 del 31 de diciembre de 2012 y se actualiza el Manual de Contratación de la Fiscalía General de la Nación”.

Dentro de la organización administrativa de la entidad, la Dirección Nacional Administrativa y Financiera de la FGN, en virtud de la Resolución n° 0-2953 del 15

de diciembre de 2010,¹⁶⁸ delegó en ésta la facultad para la ordenación del gasto, así como para realizar todos los actos y trámites inherentes a los procedimientos de selección y la suscripción de contratos cuya cuantía sea igual o superior a 1.000 SMLMV e inferior a 5.500 SMLMV, así como sus respectivas¹⁶⁹ adiciones hasta el máximo permitido por la Ley, por lo cual la competencia para regular el ejercicio de la supervisión o interventoría derivada de la gestión contractual también corresponde a la Dirección Administrativa y Financiera. Empero, con independencia de la naturaleza de la persona que haya de ejercer la interventoría o supervisión, bien sea natural o jurídica, pública o privada y la vinculación que tenga con la entidad (contratista, servidor público nombrado en planta, etc.), las responsabilidades del interventor o supervisor, la responsabilidad del interventor o supervisor inicia desde el momento en que recibe la notificación escrita sobre su designación, el proceso comienza de igual forma que en las demás entidades; en la FGN el supervisor ejerce actividades de carácter financiero, administrativo y técnico.

Así las cosas, el organismo adscrito a la rama judicial, aprueba e implementa el *Manual de contratación* mediante la Resolución n° 0-1051 del 30 de marzo de

¹⁶⁸ Modificada mediante la Resolución n° 0-1538 del 16 de junio de 2011, “*Por medio de la cual se hace una delegación especial*” en el sentido de ampliar el límite establecido en la Resolución n° 0-2953 de 2010.

¹⁶⁹ Ley 80 de 1993, Artículo 40, DEL CONTENIDO DEL CONTRATO ESTATAL. Parágrafo: “Los contratos no podrán adicionarse en más del cincuenta por ciento (50%) de su valor inicial, expresado éste en salarios mínimos legales mensuales”.

2007¹⁷⁰ el cual se observa a manera de ejemplo en el “Subproceso de Adquisición de Bienes y Servicios”, la forma en que establece y fija lineamientos para ejecutar detalladamente diversos aspectos inherentes a la contratación administrativa pública acorde con la naturaleza y autonomía de este ente jurisdiccional, como se expondrá al lector inmediatamente.¹⁷¹

Adentrándonos detalladamente en las disposiciones relativas a la vigilancia y control que ejercen la supervisión y la interventoría respecto del contrato estatal, el lector encontrará que en el *Manual de contratación* de este organismo judicial, y en especial en el Artículo Séptimo, se desarrollan los siguientes temas: *i)* concepto de supervisión, *ii)* finalidad, *iii)* distinción del sujeto que puede ejercer la supervisión y

¹⁷⁰Fiscalía General de la Nación, Resolución n° 01051 del 30 de marzo de 2007 “Por medio de la cual se establece la conformación del proceso denominado Gestión de Recursos y se adoptan los documentos internos y dan lineamientos para su adecuada gestión”, en el artículo 5° se adoptó la Versión 01 del *Manual de contratación* FGN-60000-M-01, como el documento que fija los lineamientos, procedimientos, pautas de seguimiento, evaluación y control pre-contractual, contractual y pos-contractual en las contrataciones que adelanta la Fiscalía General de la Nación. Así mismo, La Fiscalía General de la Nación adoptó la Versión 02 del *Manual de contratación* mediante Resolución n° 0-0133 del 28 de enero de 2010, publicada en el Diario Oficial n° 47.611 el 2 de febrero de 2010 “Por medio de la cual se actualiza el Manual de Contratación de la Fiscalía General de la Nación”, p. 39, Bogotá D.C., 2007; documento en pdf, disponible para consulta en <http://200.21.209.185:8080/Fiscalia/archivos>.

¹⁷¹Valga la pena, aclarar, que éste organismo judicial en lo corrido del año 2013, adoptó la Versión 03 del *Manual de Contratación* mediante Resolución n° 2646 del 31 de diciembre de 2012, publicada en el Diario Oficial n° 48.674 el 15 de enero de 2013 “Por medio de la cual se actualiza el Manual de Contratación de la Fiscalía General de la Nación”. Así mismo también adoptó, la Versión 04 del *Manual de contratación* mediante Resolución n° 1210 del 4 de abril de 2013, publicada en el Diario Oficial n° 48.758 el 11 de abril de 2013, “Por medio de la cual se deroga la resolución 0-2646 del 31 de diciembre de 2012 y se actualiza el Manual de Contratación de la Fiscalía General de la Nación”.

la interventoría, *iv*) obligaciones del supervisor en los subprocesos de evaluación y re-evaluación de los proveedores en la contratación y/o adquisición de bienes y servicios, *v*) funciones del supervisor, *vi*) referencia algunas medidas o acciones del supervisor ante el eventual incumplimiento total o parcial de las obligaciones por parte del contratista.

El manual de contratación interno, en el numeral 1.4.1, se refiere a la supervisión como:

La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista, esto es el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la entidad cuando no se requieran conocimientos especializados. Para la supervisión, la entidad podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos el seguimiento al ejercicio obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista.

Así mismo, hace mención a la finalidad o propósito del tema aludido, en el sentido de que la supervisión consiste en:

(...) prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, y en cumplimiento de la obligación de vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado dicha labor deberá efectuarse a través de un supervisor o un interventor, según corresponda.

En línea con lo dicho anteriormente, distingue al supervisor como:

Persona encargada de realizar el seguimiento y control del contrato que se celebre entre la entidad y el contratista.

Y estipula el manual en comento en los numerales 1.4.3., 1.4.3.1.1., 1.4.3.1.2., 1.4.3.1.3., y 1.4.3.2. cuáles son las obligaciones generales y específicas y las actividades financieras, administrativas y técnicas que debe cumplir el supervisor o el interventor designado para el desarrollo propio de su función, en los contratos que la Fiscalía suscribe, que entre otras se señalan las siguientes:

- Realizar la vigilancia, seguimiento y control del contrato desde su inicio hasta su finalización, incluyendo la etapa de liquidación.
- Verificar que se hayan cumplido todos los requisitos para el perfeccionamiento y ejecución del contrato.
- Suscribir el acta de iniciación cuando a ello haya lugar, dentro del término estipulado en el contrato.
- Remitir a la dependencia correspondiente, el original del acta de iniciación.
- Exigir al contratista cumplir con el cronograma de ejecución, y en los contratos de obra, concesión, salud y los que se realicen por licitación pública, verificar que el contratista constituya debida y oportunamente, una fiducia o un patrimonio autónomo irrevocable para el manejo de los recursos que reciba a título de anticipo, según lo estipulado en el contrato, con el fin de garantizar que dichos recursos se apliquen exclusivamente a la ejecución del contrato

correspondiente. Si se trata de contratos diferentes a los descritos en precedencia, el supervisor o interventor deberá verificar la existencia de una cuenta bancaria separada, no conjunta a nombre del contrato suscrito.

- Al contratista cumplir con el cronograma de ejecución, y en los casos en que sea procedente, el plan de inversión del anticipo.
- Proyectar y tramitar la correspondencia que sea necesaria para la correcta ejecución del contrato.
- Verificar que el personal empleado por el contratista se encuentre afiliado al régimen de seguridad social y se efectúen por parte del contratista los pagos correspondientes al sistema de aportes parafiscales.
- Velar por el cumplimiento de las normas básicas de seguridad y ambientales que sean aplicables.
- Controlar la vigencia de las garantías.
- Atender todos los requerimientos del contratista respecto de la ejecución del contrato.
- Garantizar que el contratista cumpla con el objeto del contrato dentro del término estipulado.
- Verificar que en el desarrollo del contrato se cumplan las disposiciones legales y en particular las reglamentaciones relacionadas con la actividad contratada.
- Corroborar y certificar que el contratista cumple con las condiciones técnicas y económicas pactadas en el contrato.
- Informar al ordenador del gasto y a la Oficina Jurídica o quien haga sus veces en la seccional, el incumplimiento de las obligaciones contractuales por parte

del contratista, con el fin de que se inicien las acciones legales correspondientes.¹⁷²

- Cuando haya lugar, verificar que los bienes tengan toda la documentación en regla y el contratista presente la declaración de importación y los documentos que acrediten el cumplimiento de las exigencias fiscales y aduaneras que permitan precisar la debida legalización en el país.
- Rendir informes periódicos sobre el estado, avance y contabilidad de la ejecución del contrato al ordenado del gasto.
- Certificar el recibo a satisfacción del objeto contratado, como requisito previo para efectuar el pago al contratista.
- Emitir concepto respecto de las solicitudes que haga el contratista, en relación con las ampliaciones de plazo, cuantía y reconocimiento del equilibrio contractual, y remitirlas al grupo de contratación, o quien haga sus veces en la seccional.
- Elaborar con su visto bueno el acta de liquidación del contrato o convenio, cuando a ello haya lugar, para la firma del ordenador del gasto y el contratista.
- Elaborar los informes, evaluaciones y anexar los documentos que permitan al ordenador del gasto y a la Oficina Jurídica, o quien haga sus veces en la seccional, tener suficientes elementos de juicio para hacer requerimientos,

¹⁷² Supervisores e interventores están obligados en el marco de sus obligaciones pactadas en el contrato a la elaboración de informes, evaluaciones y a anexar los documentos que permitan al ordenador del gasto y a la Oficina Jurídica, o quien haga sus veces en la seccional, también están obligados a tener suficientes elementos de juicio para hacer requerimientos, imponer multas, declarar la caducidad y adelantar las demás actuaciones a que haya lugar.

imponer multas, declarar la caducidad y adelantar las demás actuaciones a que haya lugar.

De manera particular, el subproceso de evaluación y re-evaluación de los proveedores en la contratación y/o adquisición de bienes y servicios, lo realiza directamente el supervisor o interventor de cada contrato, a quien le corresponde desempeñar varias *funciones*, tales como:

- Evaluar y emitir concepto del cumplimiento del proveedor con las obligaciones pactadas, para evidenciar la conformidad con los requisitos establecidos en el contrato.
- Realizar la verificación de los bienes y/o servicios adquiridos, pues en cada contrato suscrito por la entidad se asigna un supervisor o interventor competente.
- Verificar que los bienes o servicios cumplan con los requisitos solicitados en los pliegos y los bienes o servicios ofertados por el proveedor, quien como evidencia de su conformidad, debe emitir concepto de recibo a satisfacción, concepto que se abstendrá de emitir hasta tanto no cumpla con lo dispuesto en el manual de supervisión.

No obstante lo anterior, el desempeño del interventor o supervisor oficialmente designado debe ajustarse a los lineamientos que ordena el estatuto de contratación administrativa, Ley 80 de 1993, y al Estatuto Anticorrupción, Ley 190 de 1995; a los

cuales debe acogerse para conocer su responsabilidad y los alcances propios que tiene frente al Estado, al contratista y a terceros.

Ahora bien, durante la ejecución del contrato vigilado, es preciso adoptar algunas medidas o *acciones del supervisor ante el eventual incumplimiento del contratista*, ya sea total o parcial, de las obligaciones contractuales, el interventor o supervisor interviene formulando requerimientos al contratista en forma escrita, con el fin de hacer cumplir las obligaciones adquiridas. Y cuando la respuesta al requerimiento no sea satisfactoria, el interventor o supervisor está obligado a remitir inmediatamente los antecedentes al ordenador del gasto y a la Oficina Jurídica, o quien haga sus veces en la seccional, quienes procederán a adelantar las acciones legales pertinentes.

Para emitir su concepto respecto a un posible incumplimiento del contratista, derivado de la ejecución del contrato, el supervisor o interventor deberá realizar un análisis objetivo, claro y preciso del objeto contractual en general, teniendo en cuenta que su concepto será determinante a la hora de definir las acciones legales a seguir por parte de la Administración. Tal manifestación deberá estar lo suficientemente soportada, teniendo en cuenta que la responsabilidad por un eventual detrimento del patrimonio del Estado a causa de una sentencia judicial involucra a todos los servidores que intervienen en la actividad contractual.

Características de la función de supervisión e interventoría, inmersas en el *Manual de contratación de la Fiscalía General de la Nación*

En relación con este instructivo, vale la pena manifestar que la FGN, al igual que las demás entidades estudiadas, se dio a la labor de actualizar el *Manual de contratación* con base en los más recientes cambios normativos y adopta en lo que va corrido del año 2013 sus versiones n° 3¹⁷³ y 4,¹⁷⁴ dejando así más de seis años de rezago e imprecisiones legales en materia de contratación pública y por supuesto en lo que concierne a la labor de vigilancia y control ejercida por supervisores e interventores.

Al respecto, se permite concluir lo siguiente:

a) En el manual se señala de manera clara la obligación de estipular en los actos jurídicos-negociales quién será el responsable de la supervisión o interventoría de los mismos, y trata expresamente la actividad de supervisión o seguimiento y control a través de las funciones técnicas, administrativas y financieras de la ejecución de los contratos. Sin embargo, no se ve consignado en dicho manual

¹⁷³Mediante la Resolución n° 0-2646 del 31 de diciembre de 2012, publicada en el Diario Oficial n° 48.674 el 15 de enero de 2013.

¹⁷⁴ Mediante la Resolución n° 1210 del 4 de abril de 2013, publicada en el Diario Oficial n° 48.758 el 11 de abril de 2013 “Por medio de la cual se deroga la resolución 0-2646 del 31 de diciembre de 2012 y se actualiza el Manual de Contratación de la Fiscalía General de la Nación”.

ningún nivel de tratamiento a las funciones o actividades de tipo legal que deba ejercerse en la supervisión y/o interventoría.

b) En materia de responsabilidad, se tiene que este organismo judicial, en el numeral 1.4.6. del manual, señala que el momento en el cual comienza la responsabilidad para supervisor e interventor es a partir del recibo de la notificación escrita sobre su designación. Así mismo, se limitó únicamente a invocar el tipo de responsabilidad en la que se puede incurrir por los actos, hechos u omisiones derivados del ejercicio de sus propias funciones de supervisión e interventoría, consagrado en el Artículo 82 de la Ley 1474 de 2011; pero no pactó ninguna restricción o prohibición respecto de las actividades del supervisor e interventor en el manual interno en comento, por lo que se colige que este hecho no acarrea consecuencias de orden legal, por cuanto dicha acción corresponde al resorte de facultades de la Administración Pública. Empero, de haberse previsto, le imprime un valor agregado en el sentido de advertir explícitamente a la supervisión y a la interventoría sobre lo que no le está permitido hacer,¹⁷⁵ lo que en términos de resultados es conveniente no solo para los extremos de la relación contractual sino para los entes de control.

¹⁷⁵Actividades tales como tramitar modificaciones al contrato el mismo día del vencimiento o después de vencido el plazo sin autorización del ordenador del gasto, realizar acuerdos o impartir instrucciones verbales al contratista e imponer multas o sanciones al Contratista, modificar el objeto del contrato, autorizar cambios en las especificaciones que modifiquen el valor, plazo u objeto del contrato; conciliar o transigir diferencias derivadas del incumplimiento de las obligaciones contractuales por fuera del procedimiento establecido por la Ley. (Artículo 86 de la Ley 1474 de 2011).

c) En atención a lo dispuesto en el artículo 91 de la Ley 1474 de 2011 y el artículo 8.1.18 del Decreto 734 de 2012 por el cual los contratos de obra, concesión, salud, o los que se realicen por licitación pública, el contratista está obligado a constituir una fiducia o un patrimonio autónomo irrevocable para el manejo de los recursos que recibe 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. Al respecto, y a diferencia de los demás instructivos analizados, se observa particularmente en este manual que la entidad incluyó taxativamente¹⁷⁶ en el campo de la responsabilidad del supervisor e interventor la vigilancia respecto del manejo y correcta inversión de los recursos entregados al contratista en calidad de anticipo, lo cual se materializa en la realización de actividades como requerir el programa o plan de inversión del anticipo para su revisión y aprobación y supeditar cualquier modificación del mismo a su aprobación, solicitar al contratista y a la fiducia informes periódicos sobre el manejo del anticipo si lo considera necesario y verificar que se realice la amortización del mismo en los términos contractuales convenidos.

d) Finalmente, el manual de contratación evidencia el fortalecimiento de los procesos de contratación, desde la etapa de planeación, así mismo, en los procedimientos de selección en atención a la naturaleza de los bienes y/o servicios

¹⁷⁶*Manual de contratación* de la Fiscalía General de la Nación, Numeral 1.4.3.2.1.2. “Rendición de Cuentas del Anticipo”. p. 115.

y no en función de las solicitudes de las distintas seccionales, lo que permite optar por mejores precios y adquirir mayores cantidades de bienes y servicios con los mismos recursos.

CAPÍTULO 5

INSTITUTO NACIONAL DE MEDICINA LEGAL Y CIENCIAS FORENSES

El IML y CF estuvo dirigido por el Ministerio de Justicia hasta el año 1945, cuando se emitió la ley orgánica del Instituto de Medicina Legal, y debido a la reforma constitucional de 1991 y al Decreto 1155 de 1999, la Dirección General de Medicina Legal pasó a pertenecer al poder judicial como parte integrante de la Fiscalía General de la Nación, con el nombre de Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, como establecimiento público a nivel nacional, dotado de personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, manteniéndose y unificándose las direcciones seccionales del país.¹⁷⁷

Así mismo, la Constitución de 1991 trasladó a los órganos de gobierno de la rama judicial el cumplimiento de las tareas administrativas desarrolladas antes por Ministerio de Justicia, igualmente trasladó otras funciones a la Fiscalía General de la Nación y al Instituto de Medicina Legal, lo que hizo inminente un proceso de reorganización, el cual se dio a través de Decreto 2157 de 1992.

¹⁷⁷Suescún Vargas, José Miguel, “Historia de la Medicina Legal”, en *Revista de los Estudiantes de la Universidad Industrial de Santander –UIS-*, p. 89, Bucaramanga, Ed. Abril, 2009.

Actualmente la ley 938 de 2004,¹⁷⁸ en su Artículo 33 señala lo siguiente:

El Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, es un establecimiento público del orden nacional, pertenece a la Rama Judicial y se encuentra adscrito a la Fiscalía General de la Nación, está dotado de personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa.

La carta magna establece en el Artículo 1° la protección de la dignidad humana como uno de sus principios fundamentales y, en virtud de este postulado constitucional, el INML¹⁷⁹ es hoy una organización pública del Estado colombiano, de referencia técnico-científica, que dirige y controla el sistema de medicina legal y ciencias forenses en Colombia. Fue creada para prestar servicios forenses a la comunidad y a la administración de justicia, sustentándose en la investigación científica y la idoneidad del talento humano en un marco de calidad, imparcialidad, competitividad y respeto por la dignidad humana, para contribuir al restablecimiento de sus derechos, por lo cual hoy el INML y CF, también se consolida como el principal organismo científico del sistema judicial colombiano que permiten la investigación de un delito a profundidad, convirtiendo los indicios

¹⁷⁸ Ley 938 de Diciembre 30 de 2004 “Por la cual se expide el Estatuto Orgánico de la Fiscalía General de la Nación”, Título I. DE LA ESTRUCTURA ORGÁNICA, UNIDAD Y DEPENDENCIA JERÁRQUICA; Artículo 1° Numeral 1.7.1., p. 33 a 41.

¹⁷⁹ Instituto Nacional de Medicina Legal, “Información General, Objetivos y Funciones”. Documento pdf disponible para consulta en: <http://www.medicinalegal.gov.co>, 2011, Colombia.

y/o evidencias recogidas de una escena de crimen en la evidencia admisible en un proceso judicial, ayudando de tal manera con la entrega de pruebas periciales necesarias que garantizan la objetividad de los procesos judiciales y policivos, brindando al sistema de administración de justicia la idoneidad de las pruebas periciales que se aportan a las investigaciones.¹⁸⁰

El Instituto tiene entre otras la función de servir de organismo de verificación y control de las pruebas periciales y exámenes forenses practicados por los cuerpos de policía judicial del Estado y otros organismos a solicitud de autoridad competente, así mismo definir los reglamentos técnicos que deben cumplir los distintos organismos y personas que realicen funciones periciales asociadas con medicina legal, ciencias forenses, al igual que ejercer control sobre su desarrollo y cumplimiento.

En el contexto de la contratación estatal del INML y CF, la entidad cuenta con un documento denominado *Manual de procesos y procedimientos* adoptado mediante la Resolución n° 000554 del 23 de julio de 2003,¹⁸¹ instructivo que

¹⁸⁰Instituto Nacional de Medicina Legal y CF, Resolución No. 000571 agosto 24 de 2006. “*Por la cual se adopta el Reglamento Técnico para el Abordaje Forense Integral de la Víctima en la Investigación del Delito Sexual Versión 02*”. Bogotá Colombia. Consultar en Normatividad Forense del INML y CF en:

<http://www.medicinalegal.gov.co/index.php/instituto/normatividad/normatividad-forense>

¹⁸¹ Ha sido modificada por las Resoluciones internas n° 000579 del 25 de agosto de 2003, 000082 del 13 de enero de 2005 y 000142 del 8 de febrero de 2008. Consultar Normatividad Administrativa del INML y CF en:

recoge lineamientos internos base para el funcionamiento de la actividad contractual¹⁸², fundamentada en el régimen jurídico de la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007 y el Decreto 734 de 2012.

La competencia para suscribir los distintos negocios jurídicos recae en el representante legal de la entidad, pero son otras áreas las que en virtud de la figura de delegación les ha sido trasladadas, por ejemplo: Inicialmente el área que dentro del esquema administrativo que tenía por delegación “la facultad de dirigir licitaciones o concursos y para celebrar los contratos que requiera la entidad”¹⁸³ era la Secretaria General, sin embargo, con el Acuerdo de la Junta Directiva n° 08 del 19 de junio de 2012¹⁸⁴ se realizaron ajustes a dicha estructura con el fin de ampliar la cobertura, mejorar la oportunidad en la prestación del servicio y facilitar el manejo eficiente de los recursos financieros, físicos y humanos, delegándose ahora la función de celebrar los negocios jurídicos del INML y CF en la Subdirección Administrativa y Financiera, al quedar estipulado en dicho acuerdo, la facultad de:

<http://www.medicinalegal.gov.co/index.php/instituto/normatividad/normatividad-administrativa>

¹⁸² De conformidad con el numeral 9 del Artículo 5° del Acuerdo n° 08 del 19 de junio de 2012, es una función de la Dirección General la de “Expedir los manuales de funciones, procesos y procedimientos del Instituto”.

¹⁸³ Acuerdo de la Junta Directiva n° 04 del 28 de octubre de 2011, “Por la cual se desarrolla la estructura interna del Instituto Nacional de Medicina Legal”, Capítulo III, Artículo 10, Funciones de la Secretaria General. p. 11.

¹⁸⁴ Publicado en la edición 48.486 del lunes 9 de julio del Diario Oficial.

Reconocer y ordenar gastos y pagos conforme con la delegación que para tal efecto le confiera el Director General.¹⁸⁵ (Resaltado fuera del texto).

La misiva anterior se concreta en las actividades que en lo relacionado adelanta el Grupo Nacional de Gestión Contractual¹⁸⁶ que, entre otras, incluye las siguientes:

5.10.1. Prestar asesoría y orientación jurídica en materia contractual a las dependencias del Instituto que (o requieran, durante las diferentes etapas del proceso de contratación de acuerdo con la modalidad de selección correspondiente y la normativa legal vigente.

(...)

5.10.3. Presentar propuestas sobre el mejoramiento, desarrollo y control de los procesos de Contratación y Adquisiciones.

5.10.4. Programar y controlar los procesos contractuales para la adquisición de bienes, servicios u obra en el nivel central, acorde con los requerimientos efectuados por las unidades organizacionales, con el cumplimiento de los procedimientos adoptados en el Instituto y la normativa legal vigente.

(...)

¹⁸⁵Instituto Nacional de Medicina Legal y CF, Acuerdo de la Junta Directiva n° 08 de 2012, Art. 15, n° 4°.

¹⁸⁶ Creado mediante la Resolución n° 000135 del 15 de febrero de 2011 “Por la cual se crean grupos internos de trabajo, se establecen funciones, se destinan los respectivos empleos y se dictan otras disposiciones”. Consultar Normatividad Administrativa del INML y CF en:

<http://www.medicinalegal.gov.co/index.php/instituto/normatividad/normatividad-administrativa>

5.10.6. Elaborar pliegos de condiciones, actas, actos administrativos y contratos resultantes de los procesos contractuales por las diferentes modalidades que la ley prevé, de acuerdo con la delegación de la ordenación del gasto vigente.

En línea con el lineamiento descriptivo realizado en cada instructivo, el lector encontrará que en materia de la supervisión e interventoría dicha labor se particulariza en el *Manual de procesos y procedimientos*, especialmente detallado en un único capítulo con el nombre de Anexo A “Guía para la supervisión de contratos”, adoptado por el INML y CF, en el cual se reseñan los siguientes temas: *i)* concepto de supervisión, *ii)* finalidad, *iii)* tipos de supervisión o control, *iv)* distinción del sujeto que puede ejercer la supervisión e interventoría y designación del mismo, *v)* funciones y obligaciones del supervisor, *vi)* informes y documentos inherentes a la labor de supervisión, *vi)* prohibiciones del supervisor, *vii)* responsabilidades del ejercicio de la supervisión, *viii)* referencia de un formato para evaluar el desempeño del contratista vigilado por el supervisor, respecto del cumplimiento de sus obligaciones pactadas en el contrato.

El manual del INML y CF antes referenciado hace una conceptualización de la figura de la supervisión, refiriéndose a la misma como:

(...) es el conjunto de actividades que en representación de la Entidad realiza una persona natural o jurídica para vigilar, controlar, verificar y colaborar en la ejecución de los contratos o convenios y corresponde a una exigencia legal que tiene el

propósito de asegurar al máximo el cumplimiento del objeto contractual, de los fines de la contratación y la satisfacción de los intereses de la Entidad mediante la realización de sus fines preestablecidos.

De igual forma, sobre la finalidad del tema objeto de estudio, la reglamentación del Instituto señala que el objetivo principal de la supervisión y la interventoría en los contratos estatales consiste en un esfuerzo conjunto para llevar a cabo idóneamente el seguimiento al ejercicio y cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista, tutelando los principios que rigen la actividad contractual. Así mismo, la supervisión o la interventoría logran el objetivo propuesto mediante la realización de actividades y funciones, unas generales y otras específicas, que pueden relacionarse como se muestra a continuación.

En esta reglamentación se identifica al supervisor como aquel servidor público designado o un tercero contratado por el INML y CF para ejercer la vigilancia y control en el desarrollo del contrato para el cual se le ha designado como supervisor, quienes deberán procurar una óptima interacción entre las partes, al punto de proponer soluciones a las controversias que puedan presentarse.

En el marco de las funciones que tiene la entidad relacionadas con la dinámica contractual, vale la pena señalar los convenios de cooperación que el Instituto suscribe con diferentes instituciones de educación superior debidamente

aprobadas por el Ministerio de Educación. En virtud de dichos convenios, opera la contraprestación correspondiendo a un beneficio docente representado en ayudas educativas, donde dichas instituciones reciben del INML y CF capacitación y formación específica en las áreas forenses y pueden asistir a las instalaciones de la entidad en diferentes modalidades, bien sea a adelantar la parte práctica del programa de medicina legal y ciencias forenses para médicos (prácticas en morgue y clínica para estudiantes de medicina), o mediante visitas y/o rotaciones por otras áreas como psiquiatría, odontología y por los diferentes laboratorios para estudiantes de otras áreas del conocimiento.

Estas actividades se desarrollan bajo la vigilancia y control del supervisor designado por las partes para ello, pero la labor del supervisor inicia desde mucho antes a la suscripción del convenio, porque ejecuta diversas actividades tales como:

- La verificación de los requisitos establecidos en el tema de seguros para los estudiantes.
- La responsabilidad civil extracontractual.
- Concertación de logros y objetivos que serán incluidos en el marco contractual.
- La evaluación financiera, técnica y jurídica del proyecto.

Así mismo, con posterioridad a la firma del contrato, adelantará el supervisor otras acciones en armonía con lo dispuesto en el procedimiento de supervisión de contratos (DG-A-P-18)¹⁸⁷ tales como:

- Función de certificar el cumplimiento o no del objeto contractual.
- Suscribir conjuntamente con el contratista las actas de inicio, recibo a satisfacción de los servicios objeto del contrato y el acta de liquidación.
- Informar por escrito al Grupo Nacional de Contratación y al ordenador del gasto, todos los hechos constitutivos por parte del contratista, dar parte a ella de todas las actuaciones constitutivas de sanción o multa.
- Sugerir en caso de ser necesario la suspensión temporal del contrato por razones de fuerza mayor o caso fortuito.
- Identificar previamente las eventualidades que puedan afectar el trabajo del contratista con el fin de corregirlas e impartir por escrito al contratista las instrucciones relativas a la aplicación de instrumentos para el desarrollo de la supervisión.
- Elaborar informes periódicos de evaluación y/o actas de supervisión, respecto a la ejecución del contrato, así como documentar las razones de incumplimiento en que incurra el contratista para que el contratante adopte las medidas pertinentes con base en lo allí establecido.

¹⁸⁷Incluido en Anexo.

- Promover la conciliación de conflictos entre las partes en la eventualidad que se presenten.

Características de la función de supervisión e interventoría, inmersas en contratos celebrados por el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses

El desarrollo que ha tenido la función de supervisión en la gestión contractual del INML y CF, equiparado a los resultados del reglamento particular analizado, es débil, pues, a pesar de que la entidad cuenta con “un manual de contratación”, persisten algunas debilidades en la aplicación de mecanismos de seguimiento y monitoreo existentes para la verificación del cumplimiento de los contratos en la órbita de la supervisión en la ejecución de los contratos. De tal suerte que el contrato estatal se queda corto al establecer dentro del clausulado dicha obligación del supervisor, debilidad que se deriva desde la planeación de los mismos hasta la liquidación de estos negocios jurídicos,¹⁸⁸ siendo objeto de hallazgos por parte de los entes de control.

Adicional a ello, en la revisión de algunos contratos que la entidad ha suscrito, se imponen restricciones expresas al ejercicio de la supervisión en el sentido de

¹⁸⁸Contraloría General de la República, *Informe de Auditoría Gubernamental con enfoque integral*, Modalidad Regular, Vigencia 2011, realizada al Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, pp. 5 - 38; Bogotá D.C.

prohibirle en todo momento (*durante la etapa de ejecución del contrato*) la adopción de decisiones que impliquen la modificación de términos y condiciones establecidos en el contrato, enmarcando que la competencia para ello la tienen exclusivamente los representantes legales de las partes (estas modificaciones se materializan en modificaciones al contrato), así como en que se condiciona el trámite de pago al contratista a cuando se obtenga el visto bueno del supervisor.

Por último, en materia de supervisión, vale la pena exaltar las resoluciones expedidas por el INML y CF n° 000650 de 2002 y 000528 de 2003, mediante las cuales el organismo intentó dejar sentada la necesidad de suplir, con la creación de algunos grupos interdisciplinarios, aquellas necesidades que frente al tema se refiere, valga como ejemplo que existían ciertas actividades que se desarrollaban en la prestación de los servicios de salud, pero no había quién ejerciera dicha labor de vigilancia y control previo y posterior de manera directa, ni tampoco estaban definidos los mecanismos para hacerlo, de tal suerte que fue necesario crear unos comités especiales: el Comité de Estudios sobre Responsabilidad en la Prestación de Servicios en Salud¹⁸⁹ y el Comité Técnico de Saneamiento Contable

¹⁸⁹Instituto Nacional de Medicina Legal y CF, Resolución n° 000528 julio 16 de 2003, “Por la cual se crea y organiza el Comité de Estudios sobre responsabilidad en la prestación de servicios en salud en el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses”, Bogotá, Colombia. Consultar en Creación de Comités del INML y CF en:

<http://www.medicinalegal.gov.co/index.php/instituto/normatividad/creacion-de-comitaeacues>

de la entidad,¹⁹⁰ los cuales, ya implementados, asumieron la función de vigilancia y control.

¹⁹⁰Instituto Nacional de Medicina Legal y CF, Resolución n° 000650, diciembre 31 de 2002, “Por la cual se crean los Comités Técnicos de Saneamiento Contable en el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses y se determina su conformación, funciones y procedimiento”. Bogotá, Colombia. Consultar en Creación de Comités del INML y CF en: <http://www.medicinalegal.gov.co/index.php/instituto/normatividad/creacion-de-comitaeacues>

CONCLUSIONES

Es indiscutible la exigencia reiterada al Estado para evolucionar sobre las nociones de las conductas, obligaciones, funciones, facultades y prohibiciones que se predicán de los servidores públicos y particulares que intervienen en las acciones públicas, de manera especial en lo concerniente a la contratación administrativa. En este contexto se ha procurado siempre atender los fines constitucionales y legales incluidos en todos los procesos contractuales de las entidades públicas en cuanto a su resultado sobre el conglomerado social, buscando, en todo caso, reducir aún más la brecha existente entre los resultados que se esperan y los realmente obtenidos de dicha actuación y, de ser conveniente, ir ajustándola a las providencias, criterios y propósitos que le han sido legal y éticamente trazados, en el marco del negocio jurídico formal entre contratante Estado-entidad y contratista-particular.

Bajo este entendido, y al ser el Estado el mayor sujeto contratante en el nivel de número de negocios jurídicos celebrados en el país—por lo que el replanteamiento de las formas y los procedimientos utilizados para la contratación no ha sido escaso—, se insiste en la importancia que debe conferírsele a la supervisión de la contratación pública, con el propósito de alcanzar los fines formulados por la Constitución, dado que los ámbitos afectados por la contratación son, entre otros,

la hacienda pública, la responsabilidad del Estado y de sus servidores públicos y las relaciones con los conciudadanos.

En razón de lo anterior, el tema de la supervisión resulta tan delicado que es ahí donde radica la importancia y necesidad de enmarcarla en una ley¹⁹¹ que regule tal aspecto. Ello debe darse incluso desde el inicio mismo de la etapa pre-contractual de los procesos de contratación desarrollados por las entidades, para brindar de este modo la posibilidad de entender que todas las actividades en torno a las cuales se desenvuelve la contratación pública llevan inmersa la función supervisora; no en vano obligatoriamente es vigilado y evaluado su nivel de cumplimiento por organismos de control que a la vez fueron creados exclusivamente para velar por la buena administración de los recursos del erario, garantizando así el cumplimiento de los fines sociales del Estado.

De esta manera, los aspectos mencionados contribuyeron a establecer el punto de partida y comenzar la presente investigación. También por ello fue necesario desarrollar este trabajo desde diversos parámetros y razonamientos a fin de ver materializada su finalidad. Se elaboraron entonces dos segmentos así:

En la primera parte se vio, a través de nueve capítulos, el establecimiento de un marco normativo y su desarrollo hasta hoy, complementado con la línea jurisprudencial para comprender los distintos escenarios en que aplican las figuras

¹⁹¹Lo cual se logró al expedirse la Ley 1474 de 2011.

de la supervisión y la interventoría en virtud de las relaciones contractuales del Estado y un tercero, su alcance y las particularidades que por naturaleza debe cumplir cada servidor público o contratista sobre el cual recae el deber jurídico de ejercerla, es decir, sus cualidades, derechos, obligaciones, las funciones que realiza (técnicas, legales, financieras y contables), la oportunidad para su designación y/o contratación, las conductas que le son prohibidas, la operatividad de ambas figuras en cada etapa del proceso de contratación, incluyendo la pre-contractual, donde se permitió señalar el alcance real de la potestad sancionadora que ejerce el Estado respecto al eventual incumplimiento de obligaciones contraídas por un tercero, algunos conflictos que debe afrontar el supervisión e interventor en razón a la ejecución misma del contrato estatal y los límites de responsabilidad que se deriva de su ejercicio profesional.

De lo anterior se obtuvo el logro del objetivo propuesto inicialmente de determinar el marco teórico actualizado en relación con la supervisión y la interventoría en el contexto de la contratación pública.

Así mismo, en el trabajo de campo, referenciado a lo largo de la segunda parte, encontramos distintas formas de regularizar los procesos de las entidades que fueron objeto de estudio (las ramas legislativa y judicial), que, amparadas en la facultad que les fue otorgada por la Ley 80 de 1993, *motu proprio*, diseñaron y adoptaron sus propios mecanismos regulatorios para la actividad de supervisión contractual, a través de documentos denominados de diversas maneras, en

algunos casos, manuales de supervisión e interventoría, en otros, instructivos de supervisión y, en otros, manual de contratación, cuyo contenido integra lineamientos y directrices claros para el ejercicio de esta actividad de vigilancia y control. Como es natural, algunos de estos están más desarrollados en ciertos aspectos como, por ejemplo, el establecimiento de su propio procedimiento sancionatorio y la imposición de multas, lo que nos permite ver materializados otros de nuestros objetivos, como lo es establecer la utilidad de estas herramientas para el control y la vigilancia en los procesos de contratación pública, por tal razón se estima prudente señalar en síntesis cómo se hizo en cada organismo objeto del presente trabajo de investigación.

Senado de la República: Acogió el “Manual práctico para ejercer la supervisión en los contratos” con el objeto de viabilizar y tornar más ágiles y transparentes los procesos de contratación que lleva a cabo este organismo del nivel legislativo. Este manual provee a supervisores e interventores guías a ser utilizadas para facilitar de algún modo el buen desempeño de la labor de control y vigilancia, en razón a que las mismas se pueden adecuar a la particularidad de cada situación que surja en el desarrollo, comprobándose así un mayor grado de avance en aspectos como la designación del supervisor y, de modo particular, la categorización de reglas de supervisión para los contratos enmarcados dentro del Artículo 355 de la Constitución Política, por lo cual dicho instrumento jurídico es de los más completos en relación con los demás analizados en materia de supervisión.

Cámara de Representantes: En el “Manual General de Contratación” la entidad se ocupó principalmente de delimitar e incorporar el alcance de la actividad de vigilancia y control que ejercen supervisores e interventores con independencia de la clase y naturaleza del contrato a celebrar. No obstante, se critica el hecho de que en materia de obligaciones a los supervisores le son aplicables las mismas cargas y responsabilidades que a los servidores públicos, por los que ante la ley se hacen responsables disciplinaria, civil y penalmente.

Consejo Superior de la Judicatura: Implementó inicialmente el documento: “Procedimiento para la Supervisión de los Contratos”, mediante el cual las bases normativas y procedimentales estaban contenidas en parámetros generales y sin ningún miramiento de especificidad en la materia; luego, dada la importancia de desarrollar mejor el tema de la supervisión del contrato y de garantizar su ejercicio responsablemente, adoptó el “Manual de Contratación”. Ambos instrumentos, si bien impulsaron la creación de alertas respecto de las conductas irregulares del contratista durante la evolución del contrato, no otorgan suficiente garantía de cumplimiento satisfactorio del objeto contractual debido a falencias por parte de la entidad puesto que no prevén para quien está ejerciendo la supervisión o la interventoría las medidas necesarias para sancionar al contratista en caso de no cumplir con acciones derivadas de las obligaciones convenidas en el contrato y sin previo aviso.

Fiscalía General de la Nación: Mediante la adopción de un manual de contratación el organismo puntualizó, en las disposiciones del capítulo séptimo, el marco

normativo en el que se pueden desenvolver el supervisor y el interventor que atienden las funciones de vigilancia y control, funciones que, en virtud de su designación y/o contratación, estos sujetos deben cumplir en relación con el contrato vigilado. Como resultado del instrumento analizado, se encontró que, a pesar de que en el mismo no se consigna ningún nivel de tratamiento a las funciones o actividades de tipo legal que deba ejercerse en la supervisión y/o interventoría, es posible entrever en general un fortalecimiento de los procesos de contratación de la FGN, y esto desde la etapa de planeación de los mismos.

Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses: A través del “Manual de procesos y procedimientos” particularizó en un sólo capítulo, denominado “Guía para la supervisión de contratos”, lineamientos generales para ejercer la labor de supervisión e interventoría, instrumento del cual fue posible evidenciar debilidades en la aplicación de mecanismos de seguimiento y monitoreo existentes para la verificación del cumplimiento de los negocios jurídicos celebrados por la entidad.

De este ejercicio vale la pena resaltar y reconocerle a las entidades la labor que actualmente adelantan de examinar las novedades suscitadas sobre supervisión e interventoría que introdujo la Ley 1474 de 2011 en la materia, con miras a realizar sus respectivos ajustes.

Una vez concluido el trabajo fueron observados distintos hechos y analizados como parte de la actividad contractual en cada entidad objeto de análisis, lo que me llevó como autora a determinar que es escasa la normatividad producida por el

Legislador hasta hoy, específicamente en cuanto a la supervisión en general y a las medidas de control a implementar, en aras de garantizar su cumplimiento, pues, a pesar de los notables avances que se reportan en materia legislativa en los últimos dos años (2011 y 2012), el tratamiento actual de la supervisión al contrato estatal es frágil. Esto dado que, si bien las disposiciones normativas podrían demostrar progreso en este sentido, aún son insuficientes para subsanar el vacío normativo que continúa en torno al tema de la supervisión contractual, esencialmente en razón de que, para determinar si el desempeño durante el desarrollo del contrato constituye una falta que corresponde a un error común o a un delito contractual, se realiza la evaluación mediante un análisis posterior de los resultados y nunca la ejecución propia del contrato, o durante ésta. Así mismo, la legislación se circunscribe al estudio de la configuración de la responsabilidad de los supervisores, interventores, consultores y de los asesores, desconociendo que tal aspecto de la contratación no se limita exclusivamente a la celebración de dichas figuras contractuales.

Así, pues, se ratificó la hipótesis inicial de acuerdo con la cual, antes de expedirse la Ley 1474 de 2011, no existían estándares regulatorios para garantizar la función de vigilancia y control derivadas del ejercicio de la supervisión e interventoría aplicadas en cada caso específico, por lo que cada organismo estudiado desarrolló e implementó al interior de las mismas su propio mecanismo de control. Valga decir que la realidad operativa a nivel institucional, por denominarlo de alguna forma, no ha presentado mayores cambios, toda vez que, aunque con la

Ley 1474 de 2011 se avanzó en la distinción conceptual de supervisión e interventoría y en materia de responsabilidades e inhabilidades para quienes desarrollan tan importante labor, la norma no desarrolla a fondo aspectos relacionados con estos mecanismos de vigilancia y control, dejando en consecuencia la auto-regulación a las entidades estatales, específicamente a través de herramientas como los manuales de contratación y/o supervisión los cuales se desarrollan teniendo como punto de partida la construcción de procesos que categorizan aquellas actividades ejecutadas al interior del organismo para el cumplimiento de su objeto social.

Así mismo, en la revisión de los instructivos se observó que la práctica en materia de supervisión es más o menos semejante entre las entidades que hacen parte de las ramas legislativa y judicial.

Para el momento en que se dio inicio a la presente investigación apremiaba la necesidad—reclamada a través de la presente disertación— de que el Legislador ejerciera acción inmediata para definir un modelo estándar de control en materia de supervisión en el contrato estatal, partiendo entonces del análisis individual y posterior balance de aquellos modos realizados por las entidades objeto del presente estudio, cuyas prácticas administrativas son el resultado del ejercicio de la autonomía jurídica, sin que ello comprometa de alguna manera su validez y

reconocimiento, del cual gozan en la órbita del ordenamiento jurídico vigente. En la actualidad la Ley 1474 de 2011 responde en parte a dicha necesidad.¹⁹²

En concordancia, tras hacer una concisa manifestación del esfuerzo estatal por salvaguardar el respeto a los principios rectores de igualdad y de buena fe que irradian toda la actividad administrativa, se materializa esa necesidad y se expide una nueva reglamentación, la Ley 1474 de 2011, por la cual se adoptó el Estatuto Anticorrupción, que, al compararlo con el régimen anterior de la Ley 80 de 1993, en el sentido de determinar si suple o no los vacíos legislativos que daban cabida a la configuración de causales de malas conductas, sin duda significa un importante avance porque demanda el análisis de otros principios legales como los de transparencia, planeación, economía, responsabilidad, publicidad, selección objetiva, máxima concurrencia y equidad, colaboradores imprescindibles en la buena marcha de la actividad de supervisión contractual.

Se llama entonces a la siguiente reflexión: Dado que la normatividad sobre la materia ha resultado ser insuficiente para vislumbrar y prever todas las situaciones que se puedan presentar durante la ejecución del contrato, es evidente la necesidad de incorporar mecanismos de control social para que así se fortalezcan la gestión y la función públicas en materia contractual en Colombia. Estos

¹⁹²Se resalta, el proceso que todas las entidades adelantan para ajustar sus respectivos instructivos o manuales a las disposiciones legales del Estatuto Anticorrupción. No obstante, el grado de avance en este ejercicio es más dinámico y rápido en algunas. El caso: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (a la fecha no presenta la fase final de adecuación normativa).

mecanismos a su vez han de ampararse en la normatividad vigente, especialmente en la Ley 80 de 1993, y en la Ley 734 de 2002, mediante la cual se adoptó el Código Único Disciplinario, y la Ley 1474 de 2011 o Estatuto Anticorrupción. Es por tanto imperativo en todo caso designar personal idóneo y capacitado que verifique la ejecución de los contratos, con el propósito de lograr su cumplimiento, y la satisfacción del objeto contractual propuesto.

Por esta razón también se estudian en el presente trabajo las disposiciones planteadas en materia de supervisión e interventoría contenidas en dicho Estatuto Anticorrupción; en relación con las mismas se plantean algunas conclusiones respecto a su efectividad, pues, en mi criterio, no serían suficientes para considerarlo un régimen legal de supervisión de la contratación pública.

Consideraciones finales

Mediante el ejercicio resuelto a lo largo del presente trabajo y con apoyo en el caso paradigmático expuesto en la segunda parte espero haber llevado al lector por un camino a través de la confrontación entre la normatividad y su repercusión en la realidad. Igualmente aspiro a que haya podido observar la importancia de la función de supervisión y de interventoría en materia de contratación pública en la época actual, la cual constituye un hecho notorio que no requiere mayores sustentaciones, pues basta una mirada al cúmulo de funciones que despliega el

Estado a través de los contratos para encontrar que una buena parte del tesoro nacional está reservada a la actividad contractual.

Pudo establecerse también desde un principio que en la práctica los procedimientos mediante los cuales se ejerce la vigilancia son más o menos similares entre las entidades que fueron objeto del presente estudio. Así mismo, luego de haber analizado cada una de las disposiciones referentes a la supervisión de los contratos de las entidades que corresponden a este trabajo, es posible afirmar que existen tantos manuales de supervisión como entidades públicas; sus contenidos, esencialmente, son útiles en buena parte y guardan relación de conexidad entre uno y otro en razón de la materia y los aspectos que regulan.

Se precisa que, en atención a sus necesidades, cada entidad eligió con qué nivel de profundidad le resultaba más conveniente regular la actividad de la interventoría, aunque 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 la alusión expresa a la responsabilidad de los contratistas en su condición excepcional de servidores públicos en lo penal, disciplinario y fiscal. Del mismo modo, las múltiples funciones que debe cumplir el supervisor se encuentran señaladas en todos los manuales, entre las cuales se resaltan las de carácter jurídico, que coinciden en que en todos los organismos

analizados están relacionadas con la obligación de suscribir las actas de las distintas etapas contractuales junto con los contratistas vigilados.

En línea con lo anterior, se pudo apreciar que no todos los manuales incluyen las funciones de carácter administrativo y siempre se evidenció un escaso grado de desarrollo porque siempre están relacionadas con los mismos aspectos de (i) la organización de los documentos de legalización del contrato, (ii) la verificación constante de la vigencia de las pólizas de garantías, (iii) la gestión y transparencia de los pagos al contratista por parte de la entidad a medida que se va ejecutando el objeto contratado, (iv) la elaboración y presentación de informes requeridos por los entes de control, (v) el seguimiento a la correspondencia que se dé entre las partes o con ocasión del desarrollo del contrato.

Así mismo, una vez estudiadas las funciones del supervisor y del interventor, en cuanto a su naturaleza se observa que otra característica común de los manuales analizados consiste en el mayor o menor grado de detalle de las actividades que debe desarrollar el supervisor, tanto en aquellos de gran extensión porque se ocupan de prever tantas circunstancias como fue posible y que dan a cada una de dichas actividades una consecuencia para la interventoría, como en aquellos manuales que, por el contrario, solo definen la supervisión y la interventoría y remiten al texto del contrato y al de la Ley para establecer las funciones de cada caso.

En estos manuales es también de resaltar la indicación de que la función del supervisor debe ser esencialmente preventiva para lograr una mayor economía en el éxito del desarrollo del contrato, lo cual quiere decir que este siempre deberá estar atento a evitar el efecto lesivo de un posible incumplimiento total o parcial del contratista respecto del objeto contratado.

Del análisis de las disposiciones en la materia y de la revisión de los manuales señalados en el presente trabajo se permite concluir que las entidades públicas, al celebrar los contratos de interventoría o al emitir los actos mediante los cuales se designa en un servidor público 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, siendo de cualquier manera indispensable la construcción e implementación de un sistema estándar de vigilancia y control. Es decir, ante la escasa y débil legislación existente en el país para librar batallas jurídicas derivadas de los conflictos a causa de una deficiente labor de supervisión, se evidencia de manera fuerte la necesidad de concentrar y unificar todos los procesos en un régimen igual de supervisión del contrato estatal que supla las necesidades regulatorias al interior de cada una de las entidades. No se concibe dejar desprotegida la salvaguarda del interés general al permitir a los organismos regular sus propios procesos contractuales con base a parámetros legales mínimos, aunque la capacidad previsiva del Legislador —que siempre estará desbordada por las circunstancias y eventos que suceden día a día—, al expedir una ley la cual incluya todos los

supuestos posibles a suscitarse en las diversas tipologías contractuales dando cada uno de ellos la solución jurídica. Se unifica así también la manera como habrán de ser supervisados en todas los organismos relacionados directamente con la dinámica contractual. Por lo anterior, y a fin de optimizar la contratación estatal, resulta conveniente en este momento fortalecer mecanismos de vigilancia desde la fuente legislativa propiamente dicha, frente el indudable propósito por el cual las entidades públicas, en especial de las ramas legislativa y judicial, se sirven de la figura del supervisor.

De esta investigación se aprecia la utilidad que presta en hacer un llamado al cuerpo legislativo del país, que carga sobre sí la responsabilidad sin distinciones, para que cree y mejore, si se requiere, herramientas normativas, que contribuyan a la realización de tareas *a priori* en la administración pública en materia de supervisión, vigilancia y control de la actividad contractual desarrollada por esta.

Por ello, y considerando el interés de continuar con la búsqueda desde la óptica académica, se pretende llevar al lector ultimadamente a concluir que el presente trabajo de grado presenta cuestionamientos jurídicos suficientes para incentivar otros análisis, pues todavía persisten ambigüedades en materia de vigilancia del contrato estatal en lo atinente a los siguientes interrogantes:

¿Cómo se garantiza la ejecución correcta del contrato estatal en términos de eficiencia y eficacia, si el servidor público designado para supervisar el

objeto contratado tiene dentro de sus facultades la opción de decidir si multa o exime al contratista que haya incumplido, aplicar la sanción correspondiente en el marco del procedimiento administrativo que demanda el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, toda vez que la Administración confía en sus informes técnicos?

¿Cuál es la responsabilidad del Estado en este caso?

¿Qué medidas adoptan las entidades públicas frente a este fenómeno si, bajo el principio de autonomía de la voluntad, los instrumentos jurídicos para regular su actividad contractual son creados e implementados de acuerdo a su propia conveniencia?

Por último, la autora realiza las siguientes recomendaciones con las cuales pretende contribuir a la solución de los problemas que genera la ausencia de un régimen legal y reglamentario de supervisión e interventoría de los contratos estatales y la aplicación sucedánea de mecanismos de autorregulación por medio de manuales e instructivos.

Así, se propone la incorporación de los siguientes referentes de aplicación uniforme en los sistemas internos de contratación de las entidades: asignar las funciones propias de la supervisión desde la fase de configuración del contrato a vigilar, con el objeto de avanzar hacia el mejoramiento de la gestión contractual de la Administración Pública y el logro del fin propuesto por las partes en torno al negocio jurídico celebrado; en segundo lugar, en razón a la misión preventiva que

debe distinguir la actividad de seguimiento y control con el fin de evitar un hecho lesivo o un incumplimiento, se plantea que las funciones de interventoría y supervisión no se limiten a informar los incumplimientos o el cumplimiento defectuoso del objeto contratado, sino que además, en función del cotejo entre los avances y resultados que se van obteniendo, vaya presentando a ambos extremos negociales sus comentarios y observaciones sobre el estado de la gestión adelantada y si esta corresponde a las estipulaciones pactadas.

Así mismo, se propone establecer a nivel legislativo disposiciones básicas sobre las actividades de control, vigilancia y verificación de la ejecución de los contratos estatales para que con posterioridad cada una de las entidades pueda proceder a asumirlas, complementarlas y adoptarlas en consideración a sus características y necesidades legales y técnicas propias, disposiciones que abarquen los aspectos financieros, técnicos, administrativos y jurídicos inherentes a la supervisión, bajo el entendido de que mediante la consagración de unas medidas mínimas pero indispensables las entidades públicas podrán desarrollar de modo más adecuado la reglamentación propia de la actividad de supervisión de los negocios jurídicos que celebren en sus manuales de contratación.

ANEXO I

RÉGIMEN DE LA ACTIVIDAD DE SUPERVISIÓN ADOPTADO EN LEGISLACIONES SURAMERICANAS. (REFERENCIAS NORMATIVAS)

A. ECUADOR¹⁹³

- i). Constitución Política de la República del Ecuador, Artículo 23, incisos 16, 18.
- ii). Ley de Contratación Pública, Codificación No. 000, Registro oficial N° 272 del 22 de febrero de 2001 que deroga a la antigua Ley de contratación pública Ley. 95, Registro oficial No. 501 del 16-08-1990 (*Sobre disposiciones para de obligatorio cumplimiento para el estado y las entidades del sector publico que contraten la ejecución de obras, la adquisición de bienes y la prestación de servicios no regulados por la ley de consultoría*).
- iii). Reglamento sustitutivo del Reglamento General de la Ley de Contratación Pública., Decreto Ejecutivo No. 2822, Registro Oficial Suplemento No. 622 de 19 de Julio del 2002.
- iv). Codificación de la Ley de Consultoría publicada en el Registro Oficial No. 455 de 5 de noviembre del 2004.

¹⁹³Disponible en: http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2_ecu_anexo24.pdf; www.compraspublicas.gov.ec; y Estudio denominado “NOTAS SECTORIALES” sobre la Ley de Contratación Publica en Ecuador, por la Dra. Elizabeth Moreno Zapata, bajo la Supervisión de la Oficina Económica y Comercial de la Embajada de España en Quito. Año. 2007. Págs. 5-67.

v). Reglamento para el control de los procesos de contratación: Registro Oficial No. 346 del 28 de diciembre de 1993.

vi). Reglamento general de la ley orgánica del sistema nacional de contratación pública, Decreto Ejecutivo No. 1248 del 7 de agosto de 2008, Registro Oficial No. 399 de 2008.

En materia contractual, cabe advertir que la función de supervisión en el cumplimiento del objetivo contractual ¹⁹⁴se establecía únicamente y de manera previa a la contratación, mediante la participación de los organismos de control, gestión que se conocía a través de los informes de la Procuraduría General del Estado y la Contraloría General del Estado, sin embargo con la creación del ¹⁹⁵Instituto Nacional de Contratación Pública, el gobierno ecuatoriano le atribuyó la función de *“Facilitar los mecanismos a través de los cuales se podrá realizar veeduría ciudadana a los procesos de contratación pública; y, monitorear su efectivo cumplimiento”*, ampliando consecuentemente el ámbito de vigilancia del negocio jurídico celebrado.

Luego entonces, se deduce que la legislación ecuatoriana, antes de la expedición de la ¹⁹⁶LONSCP, los negocios jurídicos se fundamentaban en la Ley de

¹⁹⁴ Revista Jurídica de la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil, Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales y Políticas, Artículo de Derecho: “Contratación Pública en Ecuador” por Dra. Carla Zúñiga Rendón, Págs. 67-82, Año. 2010.

¹⁹⁵ Organismo de derecho público, técnico y autónomo, con personalidad jurídica propia y autonomía administrativa, técnica, operativa, financiera y presupuestal.

¹⁹⁶ Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.

contratación pública la Ley de consultoría, pero adicional a estos cuerpos normativos, se suman los Reglamentos Internos de Contratación que las entidades nacionales contratantes producían sin seguir un mismo patrón ni requisitos, ni márgenes de preferencia, lo cual generaba que cada entidad contratante manejara los procesos de contratación de manera distinta a las demás, dificultando las labores de los organismos de control y la participación de los ciudadanos a través de las veedurías, entidades que como ya se dijo son quienes realizan funciones de supervisión dentro de la actividad contractual.

B. VENEZUELA¹⁹⁷

i). Decreto N° 6.708 del 19 de mayo de 2009, mediante el cual se dicta el Reglamento de la Ley de Contrataciones Públicas, que tiene como objeto desarrollar las normas que regulan las materias contenidas en la Ley de Contrataciones Públicas. (Publicado en la Gaceta Oficial N° 39.181 del 19 de mayo de 2009).

ii). Artículo 1.133 del Código Civil, dispone: *“El Contrato es una convención entre dos o más personas para constituir, reglar, transmitir, modificar o extinguir entre ellas un vínculo jurídico”*

iii). Ley de Derecho Internacional Privado Caracas y Ley Aprobatoria de la Convención Internacional sobre Normas Generales de Derecho Internacional

¹⁹⁷ Disponible en: http://www.inapymi.gob.ve/documentos/Gaceta_39945.pdf
http://uvero.adm.ula.ve/contrataciones/images/recursos_contenidos/leyes_reglamen y sobre “Los Contratos del Estado en Venezuela” Profesor de la Universidad Central de Venezuela. Dr. Allan R. Brewer-Carías Disponible en: <http://allanbrewercarias.com>

Privado. *(Contiene soluciones cuando las partes no han indicado la ley que ha de regular el contrato así como la aplicación de la Lex Mercatoria).*

iv). Decreto N° 9.041, mediante el cual se dicta el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica para el manejo de los bienes públicos.

v). La Constitución de 1999, Sección Cuarta del Capítulo I, del Título IV (sobre “*el poder público*” *regula a los contratos de interés público, noción que en los artículos 150 y 151 se adoptó para identificar a los contratos suscritos por las entidades públicas, es decir, las personas jurídicas estatales, o las que integran el sector público y que en general se engloban en la noción de “Estado”. Esa noción de contratos de interés público puede considerarse como equivalente a las nociones de contratos públicos*).

vi). Decreto Ley N° 1555 de fecha 13 de noviembre de 2001, Gaceta Oficial N° 5556 de 13-11-2001. (Sobre el régimen de selección de contratistas en la Administración Pública y la Ley de Licitaciones).

vii). Decreto Ley N° 6.217 15-07-2008, Gaceta Oficial No. 5890 Extraordinario de 31-07-2008. *(Derogó la Ley Orgánica de la Administración Pública de 2001, (que regula a los entes públicos y sus órganos, incluso la competencia específica para contratar, y en particular a los institutos autónomos y empresas del Estado, que son los entes que generalmente suscriben contratos públicos con los particulares), publicado en Gaceta Oficial, N° 37.305 de 17-10-2001).*

Afín con las disposiciones enlistadas anteriormente, se puede evidenciar que el régimen jurídico contractual de la República Bolivariana de Venezuela incluye en la legislación propia de la actividad de supervisión pero su desarrollo normativo es débil, pues en la reciente reforma a la Ley de Contrataciones Públicas, se dispuso en el artículo 44, la creación de la “*Unidad de seguimiento y control*”, donde los órganos o entes contratantes tienen la obligación de velar por el cumplimiento del

compromiso de responsabilidad social asumido por los contratistas en términos de obligaciones, para ello ordena al interior de la estructura de cada órgano, definir una unidad técnica administrativa que se encargue del seguimiento y control de la ejecución y cumplimiento contractual, pero no se determinó en dicho ordenamiento, las funciones que debería cumplir la persona sujeto de derecho (supervisor) vigilante del contrato de interés público.

C. PERÚ

i). Constitución Política de la República del Perú de 1993, Artículo 143. (Se propugna la obligación del Estado de efectuar la contratación o enajenación de bienes, servicios y obras por licitación pública y concurso público).

ii). Reglamento Único de Adquisiciones (RUA)

iii). Reglamento Único de Licitaciones y Contratos de Obras (RUCOLP)

iv). Ley No. 23554 de 1979, Sobre la contratación de actividades de consultoría y su Reglamento (REGAC).

v). Ley No. 26850 de 1997 (Ley de contrataciones y adquisiciones del Estado con la cual se unifica la normativa que se encontraba dispersa (RUCOLP, RUA y el REGAC).

vi). Ley No. 26850, aprobada por el Decreto Supremo No. 083-2004 y publicada en el PCM el 29 de noviembre de 2009 (sobre la contratación administrativa del Perú). Y el Reglamento de esta Ley es aprobado por el Decreto Supremo No. 084-2004 y publicado en el PCM el 29 de noviembre de 2009.

vii). Decreto Legislativo No. 1017, publicado en el Diario Oficial Peruano el 4 de junio de 2008, (Aprobación de la nueva ley de contrataciones del Estado en razón a que en el marco de las funciones otorgadas por el Congreso al Poder Ejecutivo

*legisle en materias relacionadas con la implementación del Tratado de Libre Comercio con EEUU). Y el Reglamento de esta Ley de contrastaciones es aprobado por el Decreto Supremo No. 184-2008-EF y publicado en el PCM el 1º de enero de 2009.*¹⁹⁸

viii). El Reglamento de Organización y Funciones del OSCE (entran en vigencia el 13 de febrero de 2009 y se publicó el 12 de febrero de 2009 en el ¹⁹⁹portal institucional del Estado Peruano y en el ²⁰⁰portal institucional del CONSUCODE).

En virtud de lo anterior, podría manifestarse que el régimen jurídico contractual del Perú es uno de los que más desarrolla la figura de la interventoria regulada en nuestra ley 1474 de 2011, por que a través de la contratación administrativa de servicios (CAS)²⁰¹ se permite la contratación de las “Sociedades de Auditoria²⁰²”, asemejándose a una interventoria, ya que en tal sentido son contratadas con la

¹⁹⁸ Al respecto ver el “Estudio sistemático de la Nueva ley de Contrataciones del Estado” por el Dr. Jesús Córdova Schaefer, Ediciones Caballero Bustamante, Págs. 19-45. Año 2012. Disponible en: [http://www.academia.edu/1196053/La Nueva Ley de Contrataciones del Estado Estudio Sistematico](http://www.academia.edu/1196053/La_Nueva_Ley_de_Contrataciones_del_Estado_Estudio_Sistematico)

¹⁹⁹ Disponible en: www.peru.gob.pe

²⁰⁰ Disponible en: www.consucode.gob.pe

²⁰¹ Es la regulación sobre el contrato administrativo de servicios, también denominado en la legislación peruana CAS.

²⁰² Ley No. 27785 Artículo 20 “SOCIEDADES DE AUDITORIA” (...) Son personas jurídicas calificadas e independientes en la realización de labores de control posterior externo, que son designadas por la Contraloría General, previo concurso de meritos y contratadas por las Entidades para examinar las actividades y operación de las mismas, opinar sobre la razonabilidad de sus estados financieros, así como evaluar su gestión, captación y uso de los recursos asignados”.

Al respecto, la Ley 27785, ley orgánica del Sistema Nacional de Control encarga a la Contraloría de realizar un control gubernamental la cual consiste en la supervisión, vigilancia y verificación de los actos jurídico-negociables resultados de la gestión pública, en atención del grado de eficiencia, transparencia y economía en el uso y destino de los recursos y bienes del Estado.

finalidad de obtener toda la información relacionada con la gestión de la entidad, de orden tributario, jurídico, laboral y contractual. Igualmente desarrollan funciones enmarcadas dentro del proceso de control establecido en el Sistema Nacional de Control, por tanto esta es la norma que regula todo el proceso contractual y designación, así como el seguimiento y evaluación de informes, asignación de las responsabilidades, es regularizado directamente por la Contraloría General Peruana.

D. BOLIVIA²⁰³

i). Ley No. 1178 del 20 de julio de 1990, (conocida en Bolivia como la Ley SAFCO, renovó sustancialmente funciones y atribuciones de la Contraloría General de la República referentes al control fiscal., modificada por el Decreto Supremo No. 27328 del 31 de enero de 2004. A esta reglamentación se le llamó “Procesos de contratación de Bienes. Obras, servicios generales y de consultoría”, también ostenta el nombre de “Normas Básicas” y actualmente es el instrumento jurídico más completo sobre la problemática de las modalidades de las contrataciones administrativas).

ii).Código de Comercio, Artículo 43 (Sobre la capacidad para desarrollar actividades de contratación).

²⁰³ Disponible en: <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/normas/buscarg/SUPERVISIÓN> y en: <http://www.sicoes.gob.bo/contrat/procesos.php> ; y a l respecto los términos de referencia para contratar la supervisión técnica para proyecto de construcción de viviendas en el municipio de Cliza – Cochabamba de Agencia Estatal de Vivienda – AEVIVIENDA.

iii). Ley de Normas Básicas, Artículo 39 (Sobre las reglas de la Licitación pública, esta es una modalidad obligatoria en Bolivia, por lo que en consecuencia se deja como excepción a la norma la libre elección del co-contratante).

iv). Decreto Supremo No. 25870 del 11 de agosto de 2000, Artículo 278 (Reglamento de la Ley de Aduana que omite la aplicabilidad de la disposición adicional 5ª, de las Normas Básicas que prohíbe negociar con las Agencias de Contratación para que adelanten los procesos de remate de bienes decomisados).

v). Ley N° 1770, de 10 de marzo de 1997 (sobre los procedimientos de arbitraje en controversias contractuales).

vi). Decreto Supremo 28194, publicado en la edición 2754 de la gaceta plurinacional boliviana el 3 de junio de 2005. (Sobre la autorización a la SNC para suscribir contratos de supervisión técnica).

vii). Decreto Supremo 228759, publicado en la edición 2900 de la gaceta plurinacional boliviana el 23 de junio de 2006. (Se incorpora el inciso j) en el Artículo 33 del Decreto Supremo N° 27328 de 31 /01/ 2004, cuyo texto ordenado fue aprobado por el Decreto Supremo N° 28271 (Subsistema de Contrataciones Estatales y Subsistema de Manejo y Disposición de Bienes). .

viii). Decreto Supremo 29623, publicado en la edición 3101 de la gaceta plurinacional boliviana el 3 de julio de 2008. (Aprueba el Reglamento para la Contratación Directa de profesionales individuales o consorcios nacionales y/o extranjeros de abogados y expertos en materia de inversiones, de aplicación exclusiva en el Ministerio Sin Cartera Responsable de la Defensa Legal de las Recuperaciones Estatales).

ix). Decreto Supremo 26449, publicado en la edición 2370 de la gaceta plurinacional boliviana el 21 de diciembre de 2001. *(Establecer el procedimiento para la remisión de la información de contrataciones estatales)*.

Por lo antes visto y consecuentes con los demás sistemas jurídicos, sobre el particular, se puede manifestar que uno entre los aspectos a fortalecer en el ordenamiento jurídico adoptado por Bolivia, en materia de contratación pública, tiene que ver con el aspecto de la supervisión, toda vez que su progreso se limita a la clasificación de acciones que le están prohibidas al contratista del estado en el marco del negocio-jurídico celebrado, dándole una mayor importancia al sistema sancionatorio a través de imposición de multas y penalidades en razón del incumplimiento del objeto contratado, atentando dicha limitación contra los principios básicos de la contratación administrativa como el de eficacia y transparencia.

E. BRASIL²⁰⁴

i). Constitución Brasileña de 1988 *(Que determina los procedimientos de licitación pública en las operaciones de contratación estatal)*.

²⁰⁴ Disponible en: <http://www.legis.com.co/informacion/aplegis/archivos/CONTRATACIONBRASI-COLOMBIA.pdf> y <http://www.comercio.mityc.es/es-ES/comercio-exterior/politica-comercial/obstaculos-comercio/con-terceros-paises/PDF/documentos-relacionados-portal-barreras-comercio-sec/BRASILInformesobreComprasPublicasBrasil.pdf> y: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Mpv/495.htm

- ii). Ley Federal No. 8.666 del 21 de junio de 1993. (*Licitaciones y Contratos de la Administración Pública*).
- iii). Ley Federal No. 10.520 del 17 de julio de 2002 (*Adquisición de bienes e servicios comunes mediante subasta –pregón*).
- iv). Ley Federal No. 8.958 de 1994. (*Autoriza a Instituciones Federales de Enseñanza Superior - IFES, y a las Instituciones Científicas y Tecnológicas - ICTs, a contratar de modo favorable con el Estado brasileño, en el ámbito de sus actividades. (I+D en Universidades e Instituciones Públicas)*).
- v). Ley 8.883 de 1994. (*Modificatoria de la Ley 8.666 de 1993*).
- vi). Ley 9.854 de 1999. (*Modificatoria de la Ley 8.666 de 1993*).
- vii). Ley Federal No. 12.349 del 19 de julio de 2010. (*Convierte la Medida Provisoria²⁰⁵ No. 495 de 2010 y modifica la Ley 8.666 de 1993*).

En atención a las regulaciones sobre el tema de la contratación estatal en la República Federativa del Brasil, se encuentra instituida (*análogamente con Colombia*), en los principios rectores de legalidad, transparencia, igualdad, eficiencia, economía, ecuación contractual, y se observa que hay un afianzamiento de la obligación jurídica de la administración de velar por el control y vigilancia de las operaciones contractuales del Estado. Así mismo, en lo pertinente a la labor de Supervisión del contrato estatal público, la persona encargada de ejercerlo desarrolla funciones técnicas, administrativas y presupuestales, las cuales son plenamente identificadas en la práctica y determinadas en documentos producidos al interior de los organismos públicos, lo que permite concluir que el

²⁰⁵ Una medida provisoria es una decisión del Presidente de la República, con fuerza de Ley. Debe ser enviada de inmediato al Congreso que, en 120 días, decide si la acepta y se convierte en Ley o si la rechaza, perdiendo entonces su efecto desde el mismo momento en que fue emitida por la Presidencia de la República.

ordenamiento jurídico está dotado extensas reflexiones sobre vigilancia, seguimiento y control de la correcta ejecución y cumplimiento del objeto contractual, proporcionando un gran avance en la materia establecer presupuestos respecto a la ejecución de obligaciones contractuales, en este caso focalizadas en el co-contratante del Estado y la formulación frecuente de iniciativas legislativas que a través de modificaciones que abarcan cada etapa del contrato permiten optimizar la dinámica contractual.

F. ARGENTINA²⁰⁶

i). Decreto-Ley N° 893 de 2012, publicado en el Boletín Oficial del día 14 de junio de 2012, se aprobó la Reglamentación del Decreto N° 1023/2001. (*Reglamento para las contrataciones de bienes y servicios que se realicen en todas las jurisdicciones del Poder Ejecutivo Nacional*).

ii). Decreto-Ley No. 23.354 de 1956. Régimen de Contabilidad (*Erogaciones y contrataciones Públicas, Derogado por el Decreto Ley 24.156, solo se encuentran vigentes los capítulos V “De la gestión de los bienes del Estado” (artículos 51 al 54) y VI “De las contrataciones” (artículos 55 al 64)*).

iii). Decreto-Ley No. 24.156 de 30 de septiembre de 1992., Promulgada parcialmente con el Decreto No. 1957 de 1992 el 26 de octubre de 1992. (*Sobre Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional*).

²⁰⁶ Disponible en:

<https://www.argentinacompra.gov.ar/prod/onc/sitio/Paginas/Contenido/FrontEnd/index2.asp> y
<http://www.adminpublica.org.ar/Publicaciones/AnalisisRegimenContratacionesArgentino.pdf>

- iv). Decreto No. 436 de 2000. (*Reglamento para la Adquisición, Enajenación y Contratación de Bienes y Servicios del Estado Nacional*).
- v). Decreto No. 5720 del 28 de agosto de 1972. (*Reglamento de las Contrataciones del Estado, el cual estuvo vigente durante casi tres décadas y fue modificado por los Decretos Nos. 825, 826 y 827 de 1988*).
- vi). Decreto Delegado 1023 de 2001. Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional, publicado en el Boletín Oficial No. 29.712 del 16 de agosto de 2001. Derogación del Decreto-ley N° 23354/56, Cap. VI art. 55 al 63.
- vii). Decreto N° 1545 de 1994 “Programa de Reforma de la Administración Financiera Gubernamental” (*El artículo 26, crea el Sistema de Contrataciones del Sector Público Nacional y por su artículo 27, crea la Oficina Nacional de Contrataciones (ONC), como órgano rector de dicho sistema, bajo la órbita del entonces Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos*).
- viii). Decreto 2508 de 2002. Modifica el Decreto 1023 de 2001, (*Sobre los procedimientos de selección de las contrataciones de bienes y servicios*).
- ix). Decreto 666 de 2003. Modifica el Régimen General establecido mediante el Decreto 1023 de 2001.
- x). Decreto 204 de 2004. Modifica el Régimen General establecido mediante el Decreto 1023 de 2001.
- xi). Decisión Administrativa No. 215 del 21 de julio de 1999, publicada en el Boletín Oficial No. 29.194 del 29 de julio de 1999. (*Sobre la competencia de los*

funcionarios del Poder Ejecutivo Nacional para la Autorización y Aprobación de gastos).

xii). Resolución S.H. No. 515 de 2000, publicada en el Boletín Oficial No. 29.556 del 29/12/2000 (*Manual Práctico para la Adquisición, Enajenación y Contratación de Bienes y Servicios del Estado Nacional*).

xiii). Resolución S.H. No. 518 de 2000, publicada en el Boletín Oficial No. 29.552 del 22 de diciembre de 2000. (*Centralización y administración de una base de datos computarizada de información de proveedores DDJJ de incorporación al SIPRO establecida por Circular ONC N° 01/2001.*).

xiv). Resolución M.E. No. 966 de 2000, publicada en el Boletín Oficial No. 29.553 del 24 de noviembre de 2000. (*Sistema informático para contrataciones bajo modalidad Compra Informatizada*).

xv). Resolución M.E. No. 834 de 2000, publicada en el Boletín Oficial No. 29.507 del 19 de octubre de 2000. (*Pliego Único de Bases y Condiciones Generales para la contratación de bienes y servicios del Estado Nacional*).

xvi). Resolución S.H. No. 368 de 2000, publicada en el Boletín Oficial No. 29.492 del 27 de septiembre de 2000. (*Se dispuso que las unidades operativas de contrataciones deban emitir la información correspondiente a las diferentes etapas de los actos licitatorios en formatos preestablecidos*).

De conformidad con las reglas ya vistas, se deduce que dentro del sistema jurídico interno de Argentina, es evidente la falta de tratamiento y avance de la figura jurídica de la supervisión, control y vigilancia, por lo que su perspectiva se circunscribe hacia aquellas situaciones donde el contratista perpetra conductas no

previstas en el contrato, las cuales les son aplicables sanciones y multas contractuales. Así mismo se critica la escasa producción normativa e implementación de procedimientos que tiendan a la evaluación periódica de todo el proceso contractual.

Lo anterior, a pesar de que se observaron algunas disposiciones donde señalan abiertamente el interés de mantener un control dinámico sobre la actividad contractual fácilmente detectable en el acto mismo de apertura de ofertas formuladas por interesados en contratar bienes y servicios con el Estado, durante la ejecución del contrato mediante los informes o cartas de avance hasta la finalización y liquidación del negocio jurídico celebrado entre las partes.

G. CHILE²⁰⁷

i). Ley N°19.886, publicada el día 30 de julio de 2003, (*denominada Ley de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios, más conocida como Ley de Compras Públicas*).

ii). Ley No. 19880, publicada el 29 de mayo de 2003 (*establece bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la administración del estado*).

iii). Decreto No. 250 de 2004. (*Aprueba Reglamento de la Ley 19.886 de 2003*).

iv). Ley No. 20.088 de 2006. (*Modifica la Ley 19.886 de 2003*).

²⁰⁷ Disponible en: <http://www.chilecompra.cl/index.php?option=com> y <http://www.tribunaldecompras.cl/web/>

- v). Decreto No. 1562 de 2006. (Modifica Decreto 250 de 2004).
- vi). Decreto No. 20 de 2007. (*Modifica Decreto 250 de 2004*).
- vii). Ley No. 20.238 de 2008. (*Modifica la Ley 19.886*)

Sobre el ordenamiento particular que se analiza, se destacan las siguientes características: **I.** Dentro de la legislación adoptada por Chile, sobresale el hecho de poseer un régimen jurídico aplicable a la gestión contractual gobernado primordialmente por criterios y principios. **II.** El legislador facultó a cada entidad pública contratante, para implementar políticas y modelos regularizados al interior de las mismas para ejercer control al proceso contractual, pues al igual que el caso colombiano, éstas desarrollan documentos guías, denominados “*Los Manuales de Procedimientos de Adquisiciones*”. **III.** Respecto a la función de la supervisión como medio eficaz de control y vigilancia de la ejecución del objeto contractualmente convenido por las partes, no delimita aspectos básicos de la misma como obligaciones, prohibiciones y funciones, lo que significan conflictos o problemas que inciden en la normalidad del proceso contractual.

ANEXO II

Se considera útil presentar para su consulta un compendio de los manuales de contratación y/o supervisión vigentes, aplicados por las entidades que fueron objeto de estudio, lo cual permitirá al lector formarse un criterio comparativo sobre la operatividad del procedimiento que utiliza este organismo respecto de los demás instructivos analizados.

Valga la pena señalar que, en el caso concreto del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, se revisó la página oficial con corte a junio 30 de 2013 y se evidenció que no existe ningún documento relativo a la supervisión contractual disponible para conocimiento del interesado, por lo que se anexa al presente trabajo de grado una copia en pdf.²⁰⁸

²⁰⁸La cual se obtuvo el 21 de febrero de 2013, mediante correo electrónico: sgeneral@medicinalegal.gov.co por parte de la Oficina Procesos y Procedimientos de la Secretaría General del INML y CF, en respuesta al Derecho de Petición interpuesto por la autora el día 15 de enero de 2013, ante la oficina de divulgación de la Entidad. Ver documento en CD, Subcarpeta: Anexo a). Guía para la supervisión de contratos”.

BIBLIOGRAFÍA

NORMATIVIDAD JURÍDICA

De aplicación general

Asamblea Nacional Constituyente

- Gaceta Constitucional n° 59. Informe ponencia sobre estructura del Estado.
- Gaceta Constitucional n° 85. Fundamentos de la propuesta sustitutiva sobre estructura del Estado.

Leyes

- Código Civil Colombiano “Libro IV, Título I, De las Obligaciones en General y de los Contratos.
- Ley 57 de 1887, “Sobre adopción de códigos y unificación de la legislación nacional”, Diario Oficial n° 7.019, de 20 de abril de 1887.
- Código Sustantivo del Trabajo Colombiano.

- Ley 5 de 1992, “Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes”, Diario Oficial 40483 de junio 18 de 1992.
- Ley 80 de 1993, “Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública”, Diario Oficial n° 41.094, de 28 de octubre de 1993.
- Ley 142 de 1994, “Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones”, Diario Oficial 41.433 del 11 de julio de 1994.
- Ley 270 de 1996, “Ley Estatutaria de Administración Judicial”, Diario Oficial n° 42.745, de 15 de marzo de 1996.
- Ley 489 de 1998, “Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los Artículos 15 y 16 del Artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones en materia contractual”, Diario Oficial n° 43.464, de 30 de diciembre de 1998.
- Ley 573 de 2000, “Mediante la cual se reviste al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias en aplicación del numeral 10 del artículo 150 de la Constitución”, Diario Oficial n° 43.885, de 8 de febrero de 2000.

- Ley 599 de 2000, “Por la cual se expide el Código Penal Colombiano”, Diario Oficial No 44.097 de 24 de julio del 2000.
- Ley 734 de 2002, “Por la cual se expide el Código Único Disciplinario”, Diario Oficial n° 44.708 del 13 de febrero de 2002.
- Ley 872 de 2003, “Por la cual se crea el Sistema de Gestión de Calidad en la Rama Ejecutiva del Poder Público y en otras Entidades prestadoras de Servicios”; Artículo 2°. “Entidades y Agentes Obligados”, Diario Oficial 45418 de enero 2 de 2004.
- Ley 938 de 2004, “Por la cual se expide el Estatuto Orgánico de la Fiscalía General de la Nación”, Diario Oficial n° 45.778 de 31 de diciembre de 2004.
- Ley 1150 de 2007, “Por medio de la cual se introducen medidas para el control de la eficiencia y transparencia en la ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales en materia de contratación pública”. Diario Oficial n° 46.691, de 16 de julio de 2007.
- Ley 1318 de 2009, “Por la cual se le otorga facultades y la competencia para celebrar contratos a la Cámara de Representantes”, Diario Oficial n° 47.409 de 13 de julio de 2009.
- Ley 1437 de 2011, “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”, Diario Oficial n° 47.956 del 18 de enero de 2011.
- Ley 1474 de 2011. “Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción

y la efectividad del control de la gestión pública”, Diario Oficial n° 48.128 del 12 de julio de 2011.

- Ley 1607 de 2012, “Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se expiden otras disposiciones”, Diario Oficial n° 48.655 del 26 de diciembre de 2012.

Decretos

- Decreto 01 de 1984, “Por el cual se reforma el Código Contencioso Administrativo”, Diario Oficial 36439, de 10 de enero de 1984.
- Decreto 111 de 1996, “Por el cual se compilan la Ley38de 1989, la Ley179de 1994 y la Ley225de 1995 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto, Diario Oficial n° 42.692, de 18 de enero de 1996.
- Decreto 2145 de 1999, “Por el cual se dictan normas sobre el Sistema Nacional de Control Interno de las Entidades y Organismos de la Administración Pública del Orden Nacional y Territorial y se dictan otras disposiciones”, Diario Oficial n° 43.773, de 8 de noviembre de 1999.
- Decreto 2170 de 2002, “Por el cual se reglamenta la ley 80 de 1993, se modifica el decreto 855 de 1994 y se dictan otras disposiciones en aplicación de la Ley 527 de 1999”, Diario Oficial n° 44.952, de 3 de octubre de 2002.

- Decreto 066 de 2008, “Por la cual se reglamenta parcialmente la Ley 1150 de 2007”, Diario Oficial n° 46873, de 16 de enero de 2008.
- Decreto 2474 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 n° 47.043, de 7 de julio de 2008.
- Decreto 019 de 2012, “Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública”, Diario Oficial n° 48.308, de 10 de enero de 2012.
- Decreto 734 de 2012, “Por el cual se reglamenta el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y se dictan otras disposiciones”, Diario Oficial n° 48.400, de 13 de abril de 2012.

De aplicación especial

Senado de la República

- Resolución n° 019 del 31 de agosto de 2010, “Por el cual se delega en el Director General Administrativo la competencia para celebrar los contratos del Senado de la República sin consideración a la naturaleza o cuantía de los mismos y que son necesarios para el cumplimiento de sus fines, la cual incluye la etapa precontractual, contractual, de ejecución y demás actos inherentes a la misma actividad”.

Cámara de Representantes

- Resolución Interna n° 613 de 2001 “Por la cual se reglamentan las funciones de los interventores o supervisores de los contratos que celebra la Honorable Cámara de Representantes”.
- Resolución Interna N° MD-3076 de 26 de noviembre de 2008, “Por la cual se adopta el Manual de Contratación de la Honorable Cámara de Representantes”.
- Resolución Interna N° 3157 del 1° de diciembre de 2008, “Por la cual se compila la normatividad interna de la Honorable Cámara de Representantes”.

Consejo Superior de la Judicatura

- Resolución n° 2441 de mayo 4 de 2010 del CSJ, “Por la cual se adopta el Manual de Contratación de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial”.
- Resolución n° 4490 de octubre 19 de 2012 del CSJ, “Por la cual se adopta el nuevo Manual de Contratación y el Nuevo Manual de Supervisión”.
- Resolución n° 4528 de octubre 25 de 2012 del CSJ, “Por la cual se modifica la Resolución n° 4490 de 19 de octubre de 2012, mediante el cual se adoptó el nuevo Manual de Contratación y el nuevo Manual de Supervisión”.

Fiscalía General de la Nación

- Resolución n° O-3546 de 12 de junio de 2008, “Por la cual se conforman y reglamentan los Comités Seccionales Técnicos-Jurídicos en la Fiscalía General de la Nación”, Parte Considerativa.
- Resolución n° 0-5016 de 20 de octubre de 2009, “Por el cual se oficializa el Manual de Calidad y de Operaciones.
- Resolución n° 0-2646 de 31 de diciembre de 2012, “Por medio de la cual se actualiza el Manual de Contratación de la Fiscalía General de la Nación”.

- Resolución n° 1210 de 4 de abril de 2013, “Por medio de la cual se deroga la resolución 0-2646 del 31 de diciembre de 2012 y se actualiza el Manual de Contratación de la Fiscalía General de la Nación”.

Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses

- Resolución Interna n° 00650 de diciembre 31 de 2002, “Por la cual se crean los Comités Técnicos de Saneamiento Contable en el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses y se determina su conformación, funciones y procedimiento”.
- Resolución Interna n° 00528 de julio 16 de 2003, “Por la cual se crea y organiza el Comité de Estudios sobre responsabilidad en la prestación de servicios en salud en el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses”.
- Resolución Interna n° 000439 de 25 de junio de 2007, “Por medio de la cual se adoptan las Políticas de Contratación”.
- Acuerdo de la Junta Directiva n° 04 de 28 de octubre de 2011, “Por la cual se desarrolla la estructura interna del Instituto Nacional de Medicina Legal”.
- Acuerdo de la Junta Directiva n° 08 de 19 de junio de 2012, “Por la cual se desarrolla la estructura interna del Instituto Nacional de Medicina Legal”.

Otras fuentes

- Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA-, Directriz Jurídica n° 041 de 26 de septiembre de 2005, Asunto: “Capacitación en temas de contratación n° 27”, Funciones de Supervisores e Interventores”; Colombia.
- Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, “Manual de Contratación”; Capítulo 4 “La supervisión en la ejecución de los Contratos”, 2006, Bogotá.
- Documento CONPES 3714, “El Riesgo Previsible en el Marco del a Política de Contratación Pública” de 1º de diciembre de 2011.

JURISPRUDENCIA

Corte Constitucional

- Sentencia T-145 de 1993, Magistrado Ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz.
- Sentencia C-423 de 1994, Magistrado Ponente: Vladimiro Naranjo Mesa.
- Sentencia C-489 de 1994. Magistrado Ponente: José Gregorio Hernández Galindo.
- Sentencia C-547 de 1994. Magistrado Ponente: Carlos Gaviria Díaz.
- Sentencia C-031 de 1995. Magistrado Ponente: Hernando Herrera Vergara.
- Sentencia C-086 de 1995. Magistrado Ponente: Vladimiro Naranjo Mesa.
- Sentencia C-400 de 1999. Magistrado Ponente: Vladimiro Naranjo Mesa.
- Sentencia C-088 de 2000. Magistrado Ponente: Fabio Morón Díaz.
- Sentencia C-840 de 2001. Magistrado Ponente: Jaime Araújo Rentería.
- Sentencia C-1048 de 2001. Magistrado Ponente: Dr. Marco Gerardo Monroy Cabra.
- Sentencia C-716 de 2002, Magistrado Ponente: Marco Gerardo Monroy Cabra.
- Sentencia C-037 de 2003. Magistrado Ponente: Álvaro Tafur Galvis.

- Sentencia C-712 de 2005. Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinosa.

Consejo de Estado

- Sala de Consulta y Servicio Civil, Consejero Ponente: César Hoyos Salazar. Rad. 836. Concepto de fecha 29 de julio de 1996.
- Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Consejero Ponente: Daniel Suárez Hernández. Expediente 10.608. Sentencia de fecha 10 de abril de 1997.
- Sala de Consulta y Servicio Civil, Consejero Ponente: César Hoyos Salazar, Rad. 1024. Concepto de fecha 9 de octubre de 1997.
- Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera., Consejero Ponente: Alier Eduardo Hernández Henríquez. Sentencia n° 16973 de 8 de junio de 2000.
- Sala de Consulta y Servicio Civil, Consejero Ponente: Ricardo H. Monroy Church, Rad. 1.3.73 (Sobre Contratación Estatal – Selección del contratista y criterios de evaluación). Concepto de fecha 14 de septiembre de 2001.
- Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera; Consejero Ponente: Germán Rodríguez Villamizar. Rad. 20472. Sentencia de fecha 2 de mayo de 2002.

- Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera, Consejero Ponente: Manuel S. Urueta Ayola. Rad. AP-2000658201. Sentencia de mayo 9 de 2002.
- Sala de Consulta y Servicio Civil. Consejero Ponente: Susana Montes de Echeverri. Rad. 1439. Concepto de fecha 18 de julio de 2002.
- Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera; Consejero Ponente: Ricardo Hoyos Duque. Rad. 14.577. Sentencia de mayo 29 de 2003.
- Secretaria General, Sala Plena; Consejero Ponente: Víctor Hernando Alvarado Ardila, Rad. 11001031500020050558 00. Concepto de fecha 2 de marzo de 2010.

Corte Suprema de Justicia

- Sentencia de febrero 2 de 2001. Exp. 5670, Magistrado Ponente: Carlos Ignacio Jaramillo. Sala de Casación Civil.
- Sentencia de julio 10 de 2001. Exp.13681, Magistrado Ponente: Nilson Pinilla; Sala de Casación Penal.

Doctrina nacional y extranjera

- Ayala Caldas, Jorge Enrique (1999). *Elementos de Derecho Administrativo General*. Bogotá: Doctrina y Ley.
- Ayala Caldas, Jorge Enrique (2002). *Aplicación del derecho administrativo en Colombia*. Bogotá: Doctrina y Ley.
- Avella Franco, Pedro Oriol (2007). *Estructura del proceso penal acusatorio*. Bogotá: Escuela de Estudios e Investigaciones Criminalísticas y Ciencias Forenses de la Fiscalía General de la Nación.
- Ballén Molina, Rafael Antonio (1997). *Estructura del Estado*. Bogotá: Doctrina y Ley.
- Benavides, José Luis (2005). *El contrato estatal: entre el derecho público y el derecho privado*. (2ª Ed.). Bogotá: Editorial Universidad Externado de Colombia.
- Cabanellas de Torres, Guillermo (1997). *Diccionario Jurídico Elemental*. Buenos Aires: Heliasta.
- Campillo Parra, Carlos Enrique (2006). *Celebración y ejecución de contratos estatales*. (2ª Ed.). Bogotá: Eco-Ediciones.
- Dávila Vinueza, Luis Guillermo (2003). *Régimen jurídico de la contratación estatal*. (2ª Ed.). Bogotá: Legis.

- Dromi, José Roberto (1997). *Derecho Administrativo*. Buenos Aires: Ediciones Ciudad.
- Escobar Gil, Rodrigo (1999). *Teoría General de Los Contratos de la Administración Pública*. Bogotá: Legis.
- Estatuto General de Contratación de la Administración Pública (2007). (3ª Ed.). Bogotá: Legis - Colección "Eruditos Prácticos".
- Expósito Vélez, Juan Carlos (2003). *La configuración del contrato de la Administración Pública en Derecho colombiano y español*. (Reimpresión de la 1ª Ed.). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Franco Gutiérrez, Omar (2000). *La Contratación Administrativa: Comentarios a la Ley 80 de 1993 y sus Decretos Reglamentarios*, (4ª Ed.). Bogotá: Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez.
- Fierro-Méndez, Heliodoro (2001). *La responsabilidad penal en los contratos administrativos*. Bogotá: Doctrina y Ley.
- García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás-Ramón (1997). *Curso de Derecho Administrativo*. Madrid: Civitas.
- Gamboa Santofimio; Jaime Orlando (2002). *Delitos de celebración indebida de contratos*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Guechá Medina; Ciro Nolberto (2010). *El control de legalidad en el procedimiento administrativo de contratación*. Bogotá: Universidad del Rosario.

- Grillo Rubiano, Fernando y otros (2006). *Estructura del Estado colombiano*”, Bogotá: SENA.
- Herrera Barbosa, Benjamín (2004). *Contratos públicos*. Bogotá: Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez.
- Ibáñez Najar, Jorge Enrique (2006). *Las funciones públicas y la estructura del Estado para cumplirlas*. Bogotá: Justicia y Desarrollo Sostenible.
- Lamprea Rodríguez, Pedro Antonio (1979). *Contratos administrativos*. Bogotá: Fondo de Cultura Jurídica.
- Lamprea Rodríguez, Pedro Antonio (2007). *Contratos estatales*”. Bogotá: Temis.
- Matallana Camacho, Ernesto (2005). *Manual de Contratación de la Administración Pública, Ley 80 de 1993*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Matallana Camacho, Ernesto (2003). *La urgencia manifiesta: Aspectos teóricos sustanciales y procesales y los mecanismos de control de la institución*”. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Mesa Nieves, Luis Eduardo (2002). *La actividad contractual y la responsabilidad en la Administración Pública*. Bogotá: Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez.
- Palacio Hincapié, Juan Ángel (2003). *La contratación de las entidades estatales*. (4ª Ed.). Bogotá: Librería Jurídica Sánchez R.

- Pino Ricci, Jorge (com.) (1997). *Régimen de contratación estatal*. (2ª Ed.). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Presidencia de la República de Colombia (1994). *Manual de Organización de la Rama Ejecutiva*. Bogotá: Consejería Presidencial para la Modernización del Estado.
- Procuraduría General de la Nación, Universidad Nacional de Colombia (2006). *Análisis normativo, jurisprudencial y fáctico de la corrupción en Colombia 1991-2001, disyuntivas y convergencias*. Bogotá.
- Quintero Múnera, Andrés y Mutis Vanegas, Andrés (1995). *Los contratos del Estado en la Ley 80 de 1993*. Bogotá: Temis.
- Ramírez Gómez, Juan Carlos (1990). *El Contrato Administrativo: Evolución Histórica*. Bogotá: Temis.
- Restrepo Medina, Manuel Alberto (comp.) (2007). *El Derecho Administrativo en los albores del siglo XXI*. Bogotá: Universidad del Rosario.
- Rodríguez R., Libardo (2005). *Derecho administrativo: general y colombiano*. (14ª Ed.). Bogotá: Temis.
- Safar Díaz, Mónica Sofía (2006). *Impacto cumulativo y equilibrio económico en el contrato estatal*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Sansoe, Giovanni (1981). *Curso de Derecho Romano*; La Paz: Don Bosco.
- Santamaría Pastor, Juan Alfonso (2002). *El proceso de formación del Derecho de la Contratación Pública*. Barcelona: Iustel.

- Sistema de Información para la Vigilancia de la Contratación Estatal (SICE) (2002). *Respuesta institucional contra la corrupción*, Bogotá.
- Suescún Melo, Jorge (1995, junio). “La aplicación del postulado de la autonomía de la voluntad en la contratación de las entidades estatales”. En: *Revista de derecho privado*, Vol. IX.
- Tapias Perdigón, Camilo (2000). *Aspectos prácticos de la contratación pública*. Bogotá: Ecomedios.
- Urdaneta Hernández, Germán (1998). *Interventoría de la obra pública*. Bogotá: Centro Editorial Javeriano.
- Vega Herrera, Mariela y Ordóñez M., Alejandro (1999). *Contratación estatal: Teoría y práctica* (1999). . Bogotá: Temis.
- Vidal Perdomo, Jaime (2005). *Derecho Administrativo*. (12^a Ed.). Bogotá: Legis.
- Vidal Perdomo, Jaime y otros (2005). *Teoría de la organización administrativa colombiana, una visión jurídico-administrativa*, Bogotá: Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario.

Manuales de supervisión y contratación

Cámara de Representantes

- “Manual de Contratación de la Honorable Cámara de Representantes” adoptado mediante Resolución n° 3076 del 26 de noviembre de 2008; modificado por la Resolución n° 2625 del 13 de octubre de 2010.
- *Manual de Supervisión de Convenios de la Honorable Cámara de Representantes*, adoptado por la Dirección General de la Entidad mediante la Resolución n° 100 del 7 de julio de 2006.

Senado de la República

- *Manual Práctico para ejercer la Supervisión de los Contratos*

Consejo Superior de la Judicatura

- *Manual de Contratación de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial*, adoptado mediante Resolución n° 2441 mayo 4 de 2010 del CSJ.

Fiscalía General de la Nación

Manual de Contratación, Versión 04 de la Fiscalía General de la Nación, adoptado mediante Resolución n°0-1210 del 4 de abril de 2013.

Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses

Manual de Procesos y Procedimientos del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

Internet (Websites)

- Fabio A. González O. (2006). “Definición de tema de investigación, estado del arte y evaluación de artículos”. Seminario de Investigación de la Universidad Nacional de Colombia. En: <http://dis.unal.edu.co/~fgonza/courses/2006-II/seminario-I/index.html>
- Gómez Pinzón y Abogados Asociados e Instituto de Ciencia Política en Mesa de Trabajo del Grupo Transparencia por Colombia (2011). “Recomendaciones para la Reforma a la Ley 80 de 1993 y Retos hacia el Futuro”. En: Cuaderno n° 2, pp. 12-13. En: www.transparenciacolombia.org.co
- José Vicente Blanco R. (2 de noviembre de 2008 y 2 de febrero de 2009). “Distribución de los Riesgos en la Contratación Estatal”. En: <http://www.contratacionestatalblog.com>.

- Biblioteca Jurídica de la Universidad Nacional de Colombia. (2012). “Aplicaciones de Internet para abogados en Colombia”. Derecho Comparado – Definiciones y Conceptos”. En:www.wikipedia.org
- Félix. G. y Nufio G. (2011). “Supervisión - categoría 7 Obligaciones y Contratos”. En: Hemeroteca Virtual (blog y guías de derecho contractual). En:felixgng@yahoo.com
- Departamento Nacional de Planeación (2012). “Manual de Supervisión“. pp. 6-12. En: www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket...tabid=900
- Edgar E. Martínez y Juan M. Ramírez (2012). “La corrupción en la contratación estatal colombiana”. En:<http://editorial.unab.edu.co/revistas/reflexion/pdfs>
- Fiscalía General de la Nación (2009). “Código de Ética y Buen Gobierno - Capítulo VIII. De la Política con los Contratistas”. En:www.fiscalia.gov.co

Tesis de maestría relacionadas con la línea de investigación (No publicadas)

- Ramírez Rueda, Silvia Rocío. “La supervisión de los contratos estatales celebrados por las superintendencias y unidades administrativas especiales de la administración nacional”. Bogotá., Universidad de Nuestra Señora del Rosario, 2011. Documento en pdf, disponible para consulta en: <http://repository.urosario.edu.co/bitstream/10336/2652/1/53080687-2011.pdf>

- Balcázar Moreno, Ana Beatriz. “La supervisión de los contratos estatales en las Entidades Autónomas del nivel nacional de la Administración Pública”. Bogotá D.C., Universidad de Nuestra Señora del Rosario. 2012. Documento en pdf, disponible para consulta en:

<http://repository.urosario.edu.co/bitstream/10336/3820/1/53140408-2012.pdf>

- Rivera García, Mauricio. “*Diagnóstico de la supervisión del contrato estatal en los Ministerios y Departamentos Administrativos en Colombia*”. Bogotá D.C., Universidad de Nuestra Señora del Rosario. 2012. Documento en pdf, disponible para consulta en:

<http://repository.urosario.edu.co/handle/10336/2981>