

**RESPONSABILIDADES DE LOS SUPERVISORES Y/O
INTERVENTORES DE LOS CONTRATOS ESTATALES**

RUBEN DARIO RIOFRIO MACHADO

**UNIVERSIDAD DE NARIÑO
FACULTAD DE DERECHO
ESPECIALIZACIÓN DERECHO ADMINISTRATIVO
SAN JUAN DE PASTO
MAYO 2012**

**RESPONSABILIDADES DE LOS SUPERVISORES Y/O
INTERVENTORES DE LOS CONTRATOS ESTATALES**

RUBEN DARIO RIOFRIO MACHADO

MONOGRAFÍA

**DOCTORA EDILMA CECILIA ARTEAGA
JUEZ TERCERA ADMINISTRATIVA DEL CIRCUITO DE PASTO
ASESORA**

**UNIVERSIDAD DE NARIÑO
FACULTAD DE DERECHO
ESPECIALIZACIÓN DERECHO ADMINISTRATIVO
SAN JUAN DE PASTO
MAYO 2012**

“Las ideas y conclusiones aportadas en el trabajo son de responsabilidad exclusiva de sus autoras”

Artículo 1° del acuerdo n° 324 del 11 de octubre de 1966 emanado del Honorable Consejo Directivo de la Universidad de Nariño.

NOTA DE ACEPTACIÓN

Presidente del Jurado

Jurado

Jurado

San Juan de Pasto, Mayo de 2012

DEDICATORIA

A Dios fuente de amor, mi castillo, sustento y fortaleza; a mi Esposa por su apoyo incondicional, por ser el impulso el soporte en cada meta alcanzada; a mis Hijas por su comprensión y apoyo, a mi Padre por su aliento para alcanzar este logro, a mi Madre porque desde la eternidad es partícipe de este logro alcanzado, a mis Hermanas por respaldo ofrecido, a mis Líderes Víctor y Patricia por su respaldo espiritual y voz de aliento que me animó a continuar el camino que me llevó a alcanzar esta meta que hoy alcanzo y comparto con todos ustedes.

RESUMEN

La Constitución Política de Colombia de 1991, contempla reglas y disposiciones que se constituyen en los principios que rigen la contratación estatal. Estas determinan los parámetros para ejercer por parte de los interventores y supervisores la correcta vigilancia, seguimiento y control a la ejecución de los contratos estatales que celebra la administración pública. La función del Interventor o Supervisor de un contrato estatal es significativa, por cuanto de su eficiente gestión y adecuado ejercicio, depende la efectiva inversión de los recursos públicos, el cumplimiento del objeto contractual propuesto en dicho acto jurídico, pero primordialmente del cumplimiento de los fines estatales y la efectiva prestación de los servicios públicos que le corresponden al Estado.

Pese a que Colombia tiene una abundante producción legislativa, en lo referente a la regulación de la Supervisión y/o Interventoría, se encuentra que ésta es incipiente; si bien existen disposiciones aplicables a tal función, esta no es apropiada y determinante que permita comprender su verdadera razón, su ámbito de aplicación, cuáles deben ser sus servicios, sus beneficios, sus alcances y, en forma muy especial, sus responsabilidades jurídicas.

La responsabilidad de los servidores públicos que actúan en calidad de supervisores y de los particulares contratados como interventores, se deduce del cumplimiento de sus funciones y de la observancia de los principios previstos en el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia como el de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad.

Un adecuado seguimiento y control de los contratos estatales por parte del supervisor o interventor depende no solamente del conocimiento de los principios constitucionales y cláusulas legales que orientan su actividad, sino de la asunción con ética y compromiso de las responsabilidades que ella demanda.

ABSTRACT

Colombia's Constitution of 1991, provides rules and regulations that constitute the guiding principles of state contract. These parameters determine to practice by auditors and supervisors the proper surveillance, monitoring and controlling the execution of state contracts that celebrates the public. The role of the Auditor or Supervisor of a state contract is significant because of its efficient management and appropriate exercise depends the effective investment of public resources, compliance with the contractual object proposed in this legal act, but primarily for the purpose of compliance state and the effective delivery of public services that apply to the State.

Although Colombia has a wealth of legislative output, with respect to the regulation of supervision and / or Interventoría, is that this is emerging, although there are arrangements for any such function, this is not appropriate and crucial for understanding its real reason, its scope, which should be its services, benefits, scope, and in a very special way, their legal responsibilities.

The responsibility of public servants who act as supervisors and individuals engaged as auditors, it follows the performance of their duties and observance of the principles laid down in Article 209 of the Constitution of Colombia as equal, morality, efficiency, economy, speed, impartiality and advertising.

Appropriate monitoring and control of state contracts by the supervisor or controller depends not only on knowledge of constitutional principles and legal clauses that guide their activities, but taking with ethics and commitment to the responsibilities it demands.

CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	14
1. ANTECEDENTES	18
1.1 JURÍDICOS, JURISPRUDENCIAS Y DOCTRINALES	20
1.1.1 Antecedentes Jurídicos, Jurisprudenciales y Doctrinarios	20
1.1.2 Antecedentes Jurisprudenciales	24
1.1.3 Antecedentes Doctrinales	26
2. CAPITULO 1	29
2.1 ASPECTOS GENERALES DE LA INTERVENTORÍA Y SUPERVISIÓN	29
2.1.1 Definición	29
2.1.2 Diferencias ente la supervisión y la Interventoría	30
2.1.3 Semejanzas entre la Supervisión y la Inteventoría	31
2.1.4 Principios que rigen la Interventoría	32
2.1.5 Objeto de la Supervisión y/o Interventoría	32
2.1.6 Objetivos o Finalidades de la Supervisión y/o Interventoría	32
2.1.7 Alcance	33
2.1.8 Funciones	33
2.1.9 Facultades	35
2.1.10 Prohibiciones	35
2.1.11 Perfil del Supervisión y Designación	36
2.1.12 Actividades y Procedimientos a cargo del Supervisor y/o Interventor	37
2.1.13 Causas o Circunstancias que inciden y limiten el Ejercicio de la Actividad de la Supervisión y/o Interventoría	38
3. CAPITULO 2	40
3.1 RESPONSABILIDAD DE LOS INTERVENTORES SUPERVISORES	40

3.1.1	Responsabilidad Contractual	43
3.1.2	Responsabilidad Penal	43
3.1.3	Responsabilidad Disciplinaria	44
3.1.4	Responsabilidad Civil	46
3.1.5	Responsabilidad Fiscal	46
4.	CONCLUSIONES	49
5.	RECOMENDACIONES	51
6.	GUÍA PARA UNA EFICAZ Y EFICIENTE SUPERVISIÓN Y/O INTERVENTORÍA	52
6.1	GUÍA DE SUPERVISION E INTERVENTORIA PARA UN EFICAZ Y EFICIENTE SEGUIMIENTO, CONTROL Y VIGILANCIA A LA EJECUCIÓN DE LOS CONTRATOS ESTATALES	52
	BIBLIOGRAFÍA	68

LISTA ANEXOS

	Pág.
Anexo A. Entrevistas a quienes han ejercido como interventores y/o Supervisores	71

GLOSARIO

ACTA. Documento cuyo objeto es dejar constancia o evidencia de un acto contractual o describir lo tratado en una reunión o visita, mencionando los compromisos y tareas pactadas e indicando el responsable de cada uno de ellas y el plazo para su ejecución.

ACTA DE LIQUIDACIÓN. Es el documento suscrito por la Entidad, el interventor y/o supervisor y el contratista en el que constan los acuerdos y demás transacciones necesarios para que las partes puedan declararse a paz y salvo. Deben incluirse el valor inicial y final ejecutado, los acuerdos, conciliaciones y transacciones a que llegaren las partes para poner fin al contrato y poder declararse a paz y salvo. Además se incluyen los plazos, prórrogas, adiciones, actas legales y financieras tramitadas, pólizas y garantías suscritas.

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. Conjunto de órganos y actividades o funciones que persigue el cumplimiento del interés público de la colectividad. Hacen parte de la administración pública, los servidores públicos y los particulares con función pública.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA. Conjunto armónico de reglas e instituciones jurídicas que establecen las bases de la organización general del Estado y de su funcionamiento, determinan los principios de la forma de su gobierno y de sus órganos supremos, así como los derechos y deberes de las personas.

CONSULTOR. Persona natural o jurídica, Consorcio o unión temporal a quien se le ha adjudicado un contrato de consultoría, como es el caso de estudios y diseños para proyectos o estudios de diagnóstico, prefactibilidad o factibilidad para programas o proyectos específicos.

CONTRATISTA. Persona natural o jurídica, consorcio o unión temporal a quien se le ha adjudicado una licitación, concurso o convocatoria, contratación directa y con quien se celebra el respectivo contrato.

CONTRATO ESTATAL. Son todos los actos jurídicos generadores de obligaciones previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad. Acto jurídico celebrado entre la entidad contratante y el proponente adjudicatario de una licitación, concurso de méritos, selección abreviada o contratación directa, en el cual se fijan el objeto, obligaciones, valor, plazo y demás condiciones que regirán la relación contractual.

CONTROL. El acto o el poder de dominar, dirigir, regular, comandar, controlar los procesos, actividades recursos y resultados provenientes de la actividad de Interventoría y/o supervisión realizada para comprobar si se ajustan a lo pactado.

INHABILIDADES E INCOMPATIBILIDADES. Circunstancias previstas por la Constitución y la Ley que impiden a una persona participar en un proceso contractual específico o celebrar un determinado contrato con una entidad pública. Tienen carácter particular y concreto (no general), aplican a una persona para un caso determinado (no para todos). Se constituyen en una prohibición o restricción para contratar con el Estado. Las causales de inhabilidades e incompatibilidades están consagradas de manera general en el artículo 8 de la ley 80 de 1993 y de manera específica en la ley 610 de 2000, (boletín de responsables fiscales) ley 734 de 2002, (proceso disciplinario cuando se sanciona con destitución del cargo), Ley 1474 de 2011.

INTERVENTOR. Persona natural o jurídica que ha sido contratada por la Entidad para efectuar la vigilancia y control de la ejecución del contrato, que representa a la entidad estatal contratante ante el contratista y que está encargada del seguimiento, control y vigilancia al cumplimiento de un contrato estatal durante la ejecución y hasta su liquidación.

INTERVENTORÍA. Es el conjunto de actividades desarrolladas por una persona natural o jurídica, con el fin de controlar, revisar y verificar la ejecución y cumplimiento de actividades y obligaciones en el contrato o convenio, con base en las normas legales existentes, cláusulas del contrato, estudios técnicos, reglas de participación y demás documentos que conforman parte integral del contrato o convenio.

PLAZO DE EJECUCIÓN: Es el período o término que se fija para el cumplimiento de las prestaciones y demás obligaciones de las partes derivadas del contrato.

RECURSO PÚBLICO. Son todos los bienes que administran las Entidades del Sector Público para el logro de sus objetivos institucionales.

RESPONSABILIDAD. Es una forma de ser considerado sujeto de una deuda u obligación. Es la capacidad del Interventor o Supervisor de conocer y aceptar las consecuencias de un acto suyo, así como la relación de causalidad que une a quien ejerce dicho rol con el acto que realice.

RESPONSABILIDAD JURÍDICA. Es la imputabilidad jurídica de un hecho jurídico causada por la culpabilidad (dolosa o no) de la persona que ejerce como Interventor o Supervisor; que el nacimiento de obligaciones.

SEGUIMIENTO. Observación periódica y sistemática de la ejecución de un contrato la cual debe estar acompañada por la recolección y análisis de la información, con el fin de identificar el cumplimiento del objeto y las obligaciones derivadas del mismo.

SERVICIOS PÚBLICOS. Comprende el conjunto de servicios proporcionados por el Estado, a sus administrados con o sin contraprestación con el fin de cubrir las necesidades básicas y generarles bienestar.

SERVIDOR PÚBLICO. Ciudadano en ejercicio que presta servicio en entidades de la Administración Pública con nombramiento o contrato de autoridad competente, con las formalidades de ley, en jornada legal y sujeto a retribución remunerativa permanente en períodos regulares.

SUPERVISOR. Es el empleado designado por el representante legal o por quien ostente delegación para contratar, para que cumpla las funciones de seguimiento, control y vigilancia de un contrato.

VIGILANCIA. Acciones de monitoreo de las actividades de contratista, con el fin de lograr el cumplimiento de las obligaciones adquiridas en el contrato y sus elementos integrantes.

INTRODUCCIÓN

La Constitución Política de Colombia de 1991, contempla disposiciones como los artículos 1º, 2º y 209, que se constituyen en los postulados que deben regir la contratación estatal a través de la cual materializan los mandatos constitucionales para el Estado Social de Derecho de buscar la prevalencia del interés general, cumplir con los fines estatales, hacer efectivos los deberes públicos y prestar los servicios a su cargo con la colaboración de los particulares a quienes les corresponde ejecutar a nombre de la administración; tareas estas encomendadas que se ejecutarán bajo la observancia de los principios de la función administrativa: economía, celeridad, eficacia, moralidad, publicidad, etc.

De estos postulados supremos, surge el deber estatal de supervisar, vigilar y controlar la ejecución de la contratación estatal a través de la denominada figura de la Interventoría o supervisión. Si bien la norma de normas no contempla de manera expresa una disposición que regule de manera taxativa o concreta ésta herramienta de seguimiento, vigilancia y control, en virtud de su artículo 150, se le atribuyó competencia al legislador por parte del Constituyente, para la expedición del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública - Ley 80 de 1993- modificada en los que tiene que ver con esta figura por la Ley 1474 de 2011¹ en el que sí, de manera expresa pero limitada se hace mención a la Interventoría en tres de sus artículos: el 32 numeral 2º, el 53 y el 56. El primero de ellos que refiere el contrato de consultoría cuyo objeto será la interventoría, y los dos seguidamente mencionados, relacionados directamente con la responsabilidad de los Interventores. De la misma manera y en forma escasa, la Ley 734 de 2002-Código Disciplinario Único², hacen referencia a la responsabilidad de los Interventores y Supervisores de los contratos estatales. Pero también desde el ámbito jurisprudencial y doctrinal es muy poca la referencia que se tiene respecto de la figura de la Interventoría y Supervisión del contrato estatal tan solo un pronunciamiento de la Corte Constitucional³ hizo referencia a ésta para determinar la responsabilidad disciplinaria.

Si bien la legislación colombiana de contratación pública menciona la figura de la Interventoría, está dirigida a las responsabilidades que su ejercicio implica, pero no estipula clara, completa y de manera determinante, su alcance, su objetivo, sus facultades, sus funciones, la forma de ejercerla, sus prohibiciones, ni establecen las causas y circunstancias que derivan

¹ Art. 84

² Art. 48 num.34 y Art. 53

³ COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia T-025 de 2003. Magistrado Ponente Dr. ALVARO TAFUR G

3. 28 de enero de 2003. expediente D-3982,

las mismas, incidiendo de manera contundente en el enfrentamiento de situaciones engorrosas que comprometen la gestión, buen nombre y responsabilidad de los supervisores e Interventores.

El propósito de esta investigación es determinar, sí en el ordenamiento jurídico existen normas que regulen de una manera diáfana y completa la actividad de la Interventoría y Supervisión, establecer sí éstas son suficientes para ejercerla de manera efectiva y de tal manera forma que no existan causas y circunstancias en su desarrollo, que deriven responsabilidad jurídica para quienes fungen como Interventores o Supervisores de los contratos estatales por haber causado un daño antijurídico al Estado debido a un deficiente e ineficaz seguimiento y vigilancia de los mismos.

A través del trabajo de investigación, el autor desarrollará unos objetivos concretos y dirigidos a: a) Abordar las bases normativas existentes así como la línea jurisprudencial y doctrina sobre las que se edifica la actividad de la Supervisión y/o Interventoría; b) conocer los aspectos generales del proceso de Supervisión y/o Interventoría como su definición, objetivo, alcances, principios, facultades, funciones, prohibiciones entre otras; ; c) detallar sus características; d) precisar las estrategias tanto en la etapa contractual como la de liquidación del contrato, e) establecer las distintas clases de responsabilidades legales que les asiste a los supervisores y/o interventores-penal, disciplinaria, fiscal y civil; f) identificar las causas o circunstancias que inciden y limitan el correcto ejercicio de la actividad de la supervisión y/o interventoría en la gestión contractual y que pueden derivan responsabilidades legales; g) efectuar algunas recomendaciones a tener en cuenta en el ejercicio de la Supervisión y/o Interventoría; y finalmente y h) aportar una guía general, que contenga lineamientos y aspectos precisos, que sirva de instrumento orientador de la gestión de la Interventoría y Supervisión y como fuente de consulta.

El tipo de investigación que adelantó es descriptiva puesto que a partir de la recolección de datos sobre la base de una hipótesis, se exponen y resumen la información que permiten extraer generalizaciones significativas que contribuyan al conocimiento sobre todo lo que envuelve e implica una Interventoría o Supervisión a través de la descripción exacta de sus características, actividades y responsabilidades para lo cual , se tuvieron en cuenta las distintas fuentes de información como bibliografía, tesis, trabajos de investigación, normas y jurisprudencia y experiencias por medio de encuestas, de quienes han desempeñado ese papel que sirvieron de base para la conceptualización y teorización del tema propuesto así como el trabajo de exploración para el cumplimiento de los objetivos planteados.

La situación real de nuestro país, da cuenta de Entidades Estatales enfrentadas a cuestionamiento su débil gestión contractual en sectores como obra pública, y servicios públicos; algunas

relacionados directamente con hechos de corrupción y otros por el ineficiente control y seguimiento en los que se ve inmersa la institución de la interventoría y supervisión, afectándose de ésta manera su cometido y la confianza legítima de los administrados. Tanto representantes legales y jefes de las Entidades Públicas, como supervisores e interventores que han tenido a su cargo el seguimiento y vigilancia de la contratación estatal están frente al riesgo de asumir procesos penales, disciplinarios y fiscales, como dan cuenta los informes de los órganos de control del Estado- Procuraduría General de la Nación y Contralorías a través de sus informes de Auditoría y control; los medios de comunicación, la experiencia de colegas y la propia experiencia laboral como Asesor Jurídico en el Registro Unico de Proponentes del Departamento Jurídico y de Registros Públicos de la Cámara de Comercio de Pasto, a través de la cual se ha podido entrever que no está desempeñando éste rol como debiera, ni se está cumpliendo con las exigencias y firmeza que demanda la función y la responsabilidad atribuida, por un marcado desconocimiento de la exigua normatividad que regula dicho papel, que determine sus funciones, alcances, beneficios, servicios y responsabilidades, la falta de idoneidad y experiencia en el ejercicio de ese rol, insuficiente formación o capacitación académica en el tema y la carencia de un instrumento como una guía o un manual que regule de manera concreta y específica todos los aspectos que implican las figuras de la Interventoría y Supervisión, constituyen las razones fundamentales que me impulsaron a adelantar la presente investigación y justifican el estudio profundo de la Interventoría y conducirla al campo de la investigación partiendo desde la legislación existente, pronunciamientos judiciales, doctrina y experiencias personales de quienes ha ejercido ese rol para definir con claridad, sobre normatividad que la regula figura la interventoría y sus responsabilidades de tal manera que nos pueda ilustrar acertadamente sobre todos los aspectos fundamentales que tiene que ver con dicha labor frente a los contratos estatales y presentar las recomendaciones que sirvan herramienta orientadora para el ejercicio eficaz de dicha labor.

Para el desarrollo de este trabajo se consideró necesario dividirlo en cinco secciones, como son:

- Marco Jurídico en el que expondrá de manera sumaria los antecedentes legales, esto es normativos y jurisprudenciales referentes a la Interventoría y/o Supervisión además de los antecedentes de su existencia.
- Capítulo uno (1) a través del cual se presentan los aspectos generales Y relevantes de la Interventoría y Supervisión que permitirán tener claridad sobre su conceptualización y cada uno de los parámetros que la componen.

- Capítulo dos (2), en él se trata sobre la responsabilidad de los interventores y supervisores y con el propósito de mostrar sobre cada una de las consecuencias sancionatorias de tipo legal: Contractual, Penal, Disciplinaria y Fiscal que les asiste por la acción y omisión en el ejercicio de dicho rol.
- Las Conclusiones que concretan o resumen lo investigado mediante la extractación de los aspectos más importantes frente al tema, problema y justificación planteada en el trabajo investigación.
- Recomendaciones que no serán otra cosa que propuestas y aportes a tenerse en cuenta por parte de la Entidades Estatales y de los Interventores y Supervisores para el eficaz seguimiento y control de los contratos estatales

1. ANTECEDENTES

La interventoría o supervisión en la contratación estatal de Colombia, se ha afianzado a través del tiempo como una herramienta de gestión y de control que busca garantizar la efectividad en el cumplimiento del marco legal, objeto contractual, obligaciones derivadas de los contratos y la correcta ejecución financiera de los presupuestos destinados y comprometidos en ellos.

Para la Administración Pública y debido a su imposibilidad estructural de ejercer el seguimiento, control de sus contratos, hoy en día le es necesario contar con el apoyo de personas naturales o jurídicas, idóneas y con conocimientos interdisciplinarios que efectúen la Intervención o Supervisión de la gestión y labor de sus contratistas a través de la verificación del cumplimiento de todas y cada una de las obligaciones que se derivan de los contratos suscritos.

El Estatuto General de la Contratación Pública de Colombia, establece la institución de la interventoría como aquella diseñada para blindar el Estado y apoyarlo en el ejercicio del control sobre sus contratistas, pero se ha evidenciado que el rol del interventor y supervisor en la contratación pública al parecer no es eficiente y eficaz por cuanto se ha confirmado que frente al ejercicio de la función de supervisión y/o interventoría existen debilidades, falencias, dificultades, y limitaciones que derivan consecuencias y responsabilidades legales no solo en los contratantes, en los contratistas, sino también en los encargados de vigilar la gestión y ejecución contractual; los supervisores y/o interventores de los contratos. Conclusión a la se llega por los últimos sucesos en la contratación pública que evidencia la existencia de deficiencias en la ejecución de obras, la adquisición de bienes o servicios por parte del Estado y en los que están involucrados con un importante grado de responsabilidad, los supervisores y/o interventores contractuales.

Infortunadamente se encuentra que la legislación, la jurisprudencia y la literatura sobre la Interventoría o Supervisión en Colombia no es abundante y que tampoco existe una amplia formación académica en el tema, pues está restringida o más bien dirigidas a las áreas profesionales como la Arquitectura y la Ingeniería Civil y que a través del tiempo la reglamentación o la dedicación a este aspecto ha sido ínfimo. Se encuentran sí, Manuales de Interventoría y Supervisión, como normatividad interna de las Entidades Públicas que conceptualizan el proceso de Supervisión e Interventoría, enuncian y establecer los procedimientos a observarse en el ejercicio de la gestión de la vigilancia y control, pero de manera limitada se refieren a las clases de responsabilidades existentes. Manuales que de su lectura permiten concluir, que han sido implementados y formados de manera

empírica y de acuerdo a las experiencias y necesidades de cada Entidad, lo que ha llevado al considerar necesario para el investigador, proponer con la presente investigación una guía o instrumento estandarizado y general que sirva de guía a las entidades públicas que lo tomen como referente y que contenga un marco conceptual y jurídico, además de los procesos y procedimientos para el eficaz ejercicio del rol de la supervisión e interventoría. Sólo la expedición de la Ley 1474 de 2011 – Estatuto Anticorrupción-⁴ el legislador determinó aspectos significativos para el ejercicio de tal función determinado, sus facultades y responsabilidades.

La Evolución de la realidad y de las condiciones sobre las que se debe ejercer el rol de Interventoría o supervisión y los constantes cambios en la legislación, la dinámica actual de las Instituciones tanto privadas como públicas, demanda un breve conocimiento jurídico acerca de las mismas, que permita articular los cometidos estatales razón por la cual, resulta imperioso el permanente estudio y actualización respecto de uno de sus componentes esenciales de la contratación como lo es la Interventoría y /o supervisión entendida como un mecanismo de seguimiento, gestión, manejo, evaluación y materialización de la gestión administrativa

Como corolario de todo lo anterior se tiene que la interventoría surge en la década de los cincuenta, como actividad profesional en las construcciones de obra, en el siglo anterior, cuando en el país se empiezan a construir grandes obras de ingeniería, específicamente por las entidades estatales, en donde la función de control, supervisión y vigilancia no era fácil para los funcionarios técnicos de las diferentes entidades, y es en donde empiezan a aparecer firmas que se dedican a esta labor, complementando así el trabajo de estos funcionarios, y haciendo de manera más ágil la labor de la supervisión técnica de las obras.

Con la iniciación de interventoría en Colombia empieza a regularse ésta a través de la expedición de leyes y decretos que la mencionan y la establecen dentro del contexto nacional, con una reglamentación incipiente. En términos generales, se ha dedicado un poco más de tiempo al estudio de la interventoría de obras, dejando de lado la supervisión e Interventoría de los demás contratos estatales. Aunque en algunas leyes se habla de interventoría, estas tratan de establecer parámetros para su ejercicio, pero no se constituye en una reglamentación clara y determinante sobre todos los aspectos fundamentales que tienen que ver con esta labor tan importante en Colombia que permita comprender su verdadera razón de ser, su ámbito de aplicación, sus beneficios, sus alcances, pero en forma muy especial, sus responsabilidades.

⁴ Arts. 82, 83, 84 y 85.

1.1 ANTECEDENTES JURÍDICOS, JURISPRUDENCIALES Y DOCTRINARIOS

Con el fin de conocer de la Interventoría y sobre la forma como ésta se ha venido desarrollando y regulando en nuestro país, se hace necesario hacer referencia en orden cronológico a los antecedentes jurídicos normativos, pronunciamientos de las Altas Cortes jurisprudenciales y a los estudios doctrinales, en los que de una u otra manera han hecho mención a ésta figura o se relacionan de manera directa o indirectamente a la misma.

1.1.1 Antecedentes Jurídicos. Se tiene que, la figura de la Interventoría se inicia en Colombia con la expedición del Decreto 1050 de 1955 (art. 273) pero su concepto se desarrolla en el **Decreto 150 de 1976 artículo 96**, al señalarle la obligación a la entidad contratante de verificar la ejecución y cumplimiento de los trabajos y actividades de los contratistas por medio de un interventor. Este decreto intenta precisar las funciones de los interventores señalando que: "En todo contrato se detallarán las funciones que corresponden al interventor. Dentro de sus facultades está la de revisar los libros de contabilidad, si así se hubiere convenido en el contrato, y la de exigir al constructor la información que considere necesaria" (art. 97). Impone limitaciones a la selección de interventores: "La interventoría no podrá contratarse con el autor del proyecto o diseño correspondientes, a menos que así lo exigiere la complejidad técnica de la obra, según calificación escrita hecha por la entidad contratante. Tampoco podrá contratarse la interventoría con las personas cuyo proyecto o diseño no se hubieren aceptado" (art. 98). Esta disposición advierte a los interventores sobre las consecuencias penales y civiles por el mal desempeño de sus funciones (art. 99)⁵

Posteriormente, se expide el **Decreto 222 de 1983** (derogado) en cuyo artículo 115 señaló que: "la interventoría es una forma de consultoría, de modo que los interventores son contratistas". Luego en 1989 se expide el **Decreto 2090** mediante el cual se aprueba el reglamento de honorarios para los trabajos de arquitectura y en cuyo artículo 1º numeral 6º, hace una referencia explícita de lo que representa la Interventoría, las áreas donde se puede ejercer, sobre los honorarios, quienes pueden ejercerla y su

⁵INTERVENTORIA Y SU INCIDENCIA EN LAS OBRAS PÚBLICAS EN COLOMBIA, Yuri Gorbaneff, Departamento de Administración, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Pontificia Universidad Javeriana yurigor@javeriana.edu.co. Juan Manuel González, Departamento de Administración, Facultad de Ciencias, Económicas y Administrativas, Pontificia Universidad Javeriana jmgon65@gmail.com Leonardo Baron, Asesor Técnico, Programa Presidencial de Modernización, Eficiencia, Transparencia y Lucha Contra la Corrupción, leonardobaron@presidencia.gov.co

responsabilidad aspectos muy importantes pero desafortunadamente dirigidos de manera limitada a la profesión de la Arquitectura e Ingeniería.

La **Constitución Política de 1991** contempla disposiciones normativas que se constituyen en los principios y reglas que rigen la contratación estatal y que determinan los parámetros para ejercer por parte de los interventores y supervisores la correcta vigilancia, seguimiento y control a la ejecución de los contratos estatales que celebra la administración pública para el cumplimiento de los fines estatales como lo son él:

- *Artículo 90*, cláusula general de responsabilidad, en concordancia con los artículos 6º, 123 y 124 también constitucionales.
- *Artículo 150 inc 2º* que otorga competencia al Legislador para reglamentar todo lo relacionado con la contratación pública.
- Artículos 209 y 269 C.N., Principios de la Función Administrativa, establecen que las instituciones están obligadas a poner en práctica normas, métodos y procedimientos de control interno.

Subsiguientemente en uso de las facultades otorgados al Gobierno, se expide el **Decreto 777 de 1992**, por el cual se reglamenta la celebración de los contratos por parte de las Entidades del orden Nacional, Departamental y Territorial y a que se refiere el inciso 2º del artículo 355 de la Constitución Política – Convenios de Asociación con Entidades Privadas Sin Ánimo de Lucro para impulsar programas y actividades de interés público, su artículo 6º hace mención a la necesidad de contar este tipo de convenios con un interventor.

Luego y como producto de la potestad de configuración que el Constituyente de 1991 le dio al legislador para que reglamentara la contratación de la Administración Pública se expide el **Estatuto General de la Contratación Pública - Ley 80 de 1993**. Este Régimen como marco normativo de la actividad estatal es de obligatoria observancia en cuanto atañe a la contratación pública. En él se definieron reglas y principios básicos que no deben perder de vista las Entidades en la realización y ejecución de todo contrato que celebre. En lo que concierne a esta investigación, éste Estatuto hace referencia a la responsabilidad de la interventoría de manera particular y expresa en tan solo cinco: 32,51,52,53 y 56, y por vía de interpretación extensiva en el ejercicio de dicho rol es menester tener en cuenta las siguientes disposiciones:

- *Artículo 4º Ley 80 de 1993*: De los derechos y deberes de las entidades estatales.
- *Artículo 5º Ley 80 de 1993*: De los derechos y deberes de los contratistas.
- *Artículo 8º literal k Ley 80 de 1993*: Adicionado por la Ley 1474 de 2011- Estatuto Anticorrupción, refiere a la inhabilidad del interventor por no

entregar información a la entidad contratante relacionada con el incumplimiento del contrato, hechos o circunstancias que constituyan actos de corrupción tipificados como delitos o que pongan en riesgo el cumplimiento del contrato.

- *Artículo 14:* Medios para el cumplimiento del objeto contractual– Cláusulas exorbitantes-.
- *Artículo 23:* Principios de la Contratación, de transparencia, economía y responsabilidad disposición, sujeta a las normas de la función administrativa, artículo 209 de la C.P.
- *Artículo 32:* Refiere la necesidad de independencia de la interventoría de la entidad contratante y del contratista, y de la responsabilidad que le fuere imputable en los términos previstos en el artículo 53 ibíd.
- *Artículo 50 de la Ley 80 de 1993:* De la Responsabilidad de las Entidades Estatales.
- *Artículo 51 de la Ley 80 de 1993:* De la Responsabilidad de los Servidores Públicos, disciplinaria, civil y penalmente por sus acciones y omisiones en la actuación contractual en los términos de la Constitución y de la ley.
- *Artículo 52º de la Ley 80 de 1993:* De la Responsabilidad de los Contratistas.
- *Artículo 53:* el cual es más incisivo en cuanto a la responsabilidad contractual de los interventores. [Modificado por el art. 82, Ley 1474 de 2011.](#)

Otra disposición que hace alusión a la Interventoría es la **Ley 400 de 1997**, por la cual se adoptan normas sobre construcciones sismo resistente, modificada por la Ley 1229 de 2008. En dicha norma, se establece criterios y requisitos mínimos para el diseño, construcción y supervisión técnica de edificaciones nuevas, señala los requisitos de idoneidad para el ejercicio de las profesiones relacionadas con su objeto resaltando que define las responsabilidades de quienes las vigilan y controlan como el Interventor y Supervisor Técnico.

De otra parte encontramos la **Ley 599 de 2000: Código Penal**, el cual prevé tipologías penales en las cuales pueden incurrir aquellas personas que cumplen actividades derivadas de la contratación estatal dentro de las que se encuentran las personas que ejercen la actividad de interventoría y supervisión, tipologías como él:

- *Artículo 408:* Violación del régimen legal de inhabilidades e incompatibilidades.
- *Artículo 409:* Interés ilícito en la celebración de contratos.
- *Artículo 410:* Contrato sin cumplimiento de requisitos legales.

Además encontramos la **Ley 610 de 2000**, por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las Contralorías y señala la responsabilidad fiscal de los servidores públicos y de los particulares, cuando en el ejercicio de la gestión fiscal o con ocasión de ésta, causen por acción u omisión y en forma dolosa o culposa un daño al patrimonio del Estado. Responsabilidad fiscal que tiene como fin el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público como consecuencia de la conducta dolosa o culposa de quienes realizan gestión fiscal.

Asimismo se encuentra otra disposición, en la que se establece que los servidores públicos que desempeñen labores de supervisión o interventoría están sometidos a lo establecido en el **Código Disciplinario Único -Ley 734 de 2002-** de la misma manera los particulares que cumplan las mismas labores⁶. Esta normatividad prevé como falta gravísima, no exigir el supervisor o el interventor, la calidad de los bienes y servicios adquiridos por la entidad estatal o exigidos por las normas técnicas o certificar como recibida a satisfacción, obra que no ha sido ejecutada a cabalidad u omitir informar a la entidad contratante hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como delitos o que pongan en riesgo el cumplimiento del contrato.

Igualmente está la **Ley 842 de 2003**, por la cual se modifica la reglamentación del ejercicio de la ingeniería, de sus profesiones afines y de sus profesiones auxiliares, en cuyos artículos 2, 20 y 22 hacen referencia al ejercicio de la interventoría respecto de ésta profesión.

De otra parte, tenemos la **Ley 1150 de 2007**, que si bien modificó de manera relevante la Ley 80 de 1993, expresamente no hizo referencia a la figura de la Interventoría o Supervisión pero sí en artículo 21 estableció que: "En ningún caso, los jefes y representantes legales de las entidades estatales quedarán exonerados por virtud de la delegación de sus deberes de control y vigilancia de la actividad precontractual y contractual"

Una de las normativas que luego de la Ley 80 de 1993, destinó algunas disposiciones a regular el actuar de la Interventoría, es la **Ley 1474 de 2011 – Estatuto Anticorrupción-** la cual introdujo medidas tendiente a incentivar para que las actuaciones de los servidores públicos y particulares – supervisores y/o interventores, estén dotadas de responsabilidad, transparencia y honestidad. Unifica el criterio de la responsabilidad para los interventores sea solidaria, civil, penal y disciplinaria por el incumplimiento de las obligaciones que se derivan de la ejecución de los contratos en los cuales son interventores. Se resalta que es la primera regulación que toca aspectos

⁶ Ibid. Art. 53.

generales y particulares relacionados con la Intervención y Supervisión de los contratos estatales, en los artículos 5, 44,45,82,83,84 y 85 ibíd, pues ya define la Supervisión e Interventoría, establece funciones y facultades, pero es también la primera norma que hace la diferenciación entre una y otra.

Importante es también resaltar la extensión del ejercicio de las funciones del Interventor y/o Supervisor, pues en principio y hasta antes de la expedición del **Decreto 734 del 13 de abril de 2012**, las mismas iban hasta la liquidación del contrato, pero hoy, en virtud de la citada norma si en el contrato se pactan garantías que cubran el riesgo de la estabilidad de la obra estas se extiende hasta por el mismo término de la garantía de estabilidad del contrato principal.⁷

Como corolario de lo anotado se puede señalar que aunque en Colombia en algunas leyes se habla de interventoría, y en forma incipiente tratan de establecer pequeños parámetros, durante un periodo considerable de tiempo no se contó con una reglamentación clara y precisa que trate en realidad sobre todos los aspectos fundamentales que tienen que ver con esta labor tan importante. Nótese como sólo después de más de sesenta años, se expide una normatividad que regula de manera más precisa los aspectos generales de la Interventoría y Supervisión relacionada específicamente a los contratos estatales, pero se considera que aún no es suficiente. Cuando el Investigador, presenta el anteproyecto del presente trabajo de investigación, aún no se había expedido la Ley 1474 de 2011

1.1.2. Antecedentes Jurisprudenciales. En cuanto al referente jurisprudencial, tanto Constitucional como de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, de la misma manera se encuentra que es muy escaso, no obstante, existen tres pronunciamientos importantes que se enuncian en ésta investigación, que sirvieron de soporte y que hacen referencia específicamente a las facultades y responsabilidades de los Interventores desde el punto de vista disciplinario, civil y penal, y una que hace mención a la limitación de las facultades del Interventor, son ellas:

La **Sentencia C-037/03**⁸, que resolvió una acción pública de inconstitucionalidad a través de la cual se demandó algunas expresiones entre las que se encuentra, el artículo 53 de la Ley 734 de 2002 “por la cual se expide el Código Disciplinario Único” referente a los Sujetos disciplinables, los particulares que cumplan labores de interventoría en los contratos estatales; que ejerzan funciones públicas, en lo que tienen que ver con estas; presten servicios públicos a cargo del Estado, de los contemplados en el artículo 366 de la Constitución Política, administren

⁷ Parágrafo 3° del Artículo 5.1.9.

⁸ COLOMBIA. Sala Plena de la Corte Constitucional. 28 de enero de 2003. Magistrado Ponente: Dr. ALVARO TAFUR GALVIS.

recursos de este, salvo las empresas de economía mixta que se rijan por el régimen privado y de personas jurídicas cuya responsabilidad disciplinaria será exigible del representante legal o de los miembros de la Junta Directiva, puesto que, juicio del accionante. Precisó que la responsabilidad en el cumplimiento de los fines del Estado no corresponde solamente a los servidores públicos en el Estado sino que los particulares asumen en él una serie de obligaciones y de tareas que antes cumplían de manera exclusiva y en ocasiones excluyente las autoridades estatales 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. Así, en tanto que titulares de funciones públicas, los particulares a los cuales estas se han asignado asumen las consiguientes responsabilidades públicas, con todas las consecuencias que ello comporta en materia penal, disciplinaria, fiscal o civil.

Esta es la única jurisprudencia del orden constitucional que hace un análisis a la figura de la Interventoría, precisando la justificación de su existencia, objeto, alcance, su regulación, el fin, las funciones del interventor, precisando que ésta implica en realidad el ejercicio de una función pública y que se convierte en determinante para el cumplimiento de los fines de la contratación estatal pero que además implica la protección de esos recursos. Respecto del cumplimiento de las labores de interventoría en los contratos estatales señaló que el particular contratista cumple una función pública y que en este sentido resulta aplicable en su caso la ley disciplinaria. Se encuentra además la **Sentencia C- 563⁹**, demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 80 de 1993, artículos 52, 53 y 56, y la ley 190 de 1995, artículos 18, 19 y 20 bajo el argumento de que las normas señaladas, quebrantan los artículos 6, 123 y 124 de la Constitución por cuanto tales disposiciones le asignan, al contratista, interventor, consultor y asesor, que obran como simples particulares cuando intervienen en el proceso de contratación estatal, la condición de servidores públicos y correlativamente les exigen responsabilidad civil y penal. Refiere el actor que éstas personas no cumplen una función pública al celebrar contratos con el Estado, sino una función social; sólo contraen obligaciones para ejecutar idónea y oportunamente el objeto contratado, y sus actividades se desarrollan en forma independiente, sin que se genere una relación laboral con el Estado. La Corte Constitucional, declaró la exequibilidad de los artículos demandados argumentando que la noción general de responsabilidad que para todo contratista se deriva del art. 52 de la ley 80, porque la responsabilidad de los consultores, interventores y asesores, se deduce del cumplimiento o no de sus obligaciones contractuales y de las

⁹ COLOMBIA. Corte Constitucional. 7 de octubre de 1998. Ponencia de los Magistrados Antonio Barrera Carbonell y Carlos Gaviria Díaz.

acciones y omisiones antijurídicas en que estos puedan haber incurrido en la celebración y ejecución de los correspondientes contratos. Que de acuerdo con la Constitución Política, nada obsta para que los consultores, interventores y asesores externos respondan penalmente en los mismos términos que los servidores públicos, ya que este tratamiento permite garantizar que los fines que se persiguen con la contratación administrativa y los principios constitucionales que rigen todos los actos de la administración, se cumplan a cabalidad, sin que sean menguados o interferidos por alguien que, en principio, no está vinculado por ellos.

Sentencia del Consejo de Estado¹⁰, que hace referencia a las facultades del interventor. Precisó que éste no impone multas que dicha facultad no le ha sido asignada jamás a los interventores la Corporación corrigió esa interpretación, aclarando que en los contratos celebrados por las entidades públicas no se entiende incluida tácitamente la citada facultad; pero como el contrato está regido por la autonomía de la voluntad, puede ser objeto del clausulado, al igual que la cláusula penal. Pero aún pactadas, solamente es el juez del contrato el que puede imponerlas, a solicitud de la administración y de conformidad con el convenio contractual. Hoy esa tesis se modificó en virtud de la Ley 1150 artículo 17, que otorga a la administración la facultad de pactar e imponer multas por el incumplimiento del contrato estatal, en vía administrativa.

En cuanto a la figura de la Supervisión como tal, no se encontró referente jurisprudencial alguno, puesto que a esta denominación se le ha dado tratamiento igual al de la interventoría aún como si se tratase de una actividad o aspecto propio de esta.

1.1.3. Antecedentes Doctrinales. Con relación a Doctrina se encontró en su mayoría que esta.

Hace referencia a la figura de la Interventoría, pero dirigida a profesionales de la Arquitectura o Ingeniera o para contratos o proyectos de obra pública entre las que se mencionan:

"GERENCIA DE PROYECTOS DE CONSTRUCCION URBANA"¹¹, el autor reconoce las dificultades de los interventores para controlar obras de construcción. Señala que las rutinas de información dificultan el análisis de los informes del constructor; que las labores de interventoría a veces llevan a sugerir medidas urgentes, pero esto es más la excepción que la regla; de ahí los atrasos, los valores excesivos y los sobrecostos, sin aviso previo.

¹⁰ Sección Tercera del 20 de Octubre de 2005. Expediente No. 14579. Consejero Ponente. Dr. GERMAN RODRIGUEZ VILLAMIZAR.

¹¹ BAUTISTA BAQUERO Miguel Ángel. "Gerencia de Proyectos de Construcción Urbana". En: Colombia 1996.

Urdaneta en su libro: "INTERVENTORIA DE LA OBRA PUBLICA"¹², desarrolla los argumentos de Bautista e identifica las debilidades de la interventoría. Hace referencia a la baja calidad del control y de la retroalimentación que el interventor presta al Estado y considera que los interventores no tienen capacidad para controlar el desarrollo de las obras. Hace alusión a los altos costos de transacción que rodean la actividad del interventor.

La obra del arquitecto Heriberto Vidal Vanegas "*Interventoría de Edificaciones: Para Arquitectos, Ingenieros, Constructores y Tecnólogos.*"¹³ Se señala que en éste libro se contemplan los conocimientos básicos de la interventoría, en éste documento se puede encontrar los antecedentes de la misma; quién es el interventor, el papel que éste desempeña. Trata también sobre el control como función importante de la interventoría, las funciones del interventor y todo lo relacionado con la ética del interventor.

Un libro: "*El Contrato de Interventoría*"¹⁴, publicado en el año 2002 el cual contempla aspectos sobre el contrato de interventoría, dedicado a los contratos con el Estado; documento interesante que sirvió de apoyo a ésta investigación, refiere los aspectos legales del contrato de interventoría y las responsabilidades del interventor.

Una interesante Tesis Doctoral, del Arquitecto Julio Sánchez Henao¹⁵ en la que se trata de manera muy amplia todos los aspectos que comprende la Interventoría de Proyectos de Obra en Colombia, también de importante apoyo a éste trabajo investigativo.

Otra obra del mismo autor Julio César Sánchez Henao publicada en 2010¹⁶, en la busca definir con claridad el campo de la interventoría, sobre la regulación de esta materia y del proceso edificatorio en Colombia.

Otro punto de referencia que se consultó para el desarrollo la presente investigación fue el Manual Supervisión del Instituto Colombiano de

¹² URDANETA HERNANDEZ Germán. Interventoría de Obra Pública. Bogotá, 1998.

¹³ VIDAL VANEGAS, Heriberto. Interventoría de edificaciones para: Arquitectos, Ingenieros, Constructores y Tecnólogos. Medellín. 2002, Citado por SÁNCHEZ HENAO, Julio César. 2007. Gestión Organizativa en el proceso Edificatorio: Regulación de la Interventoría de Proyectos en Colombia. Tesis de Doctorado, Universidad Politécnica de Madrid-Escuela Superior de Arquitectura.

¹⁴ PARRA PARRA, José Eurípides. El Contrato de Interventoría. Bogotá D.C. 2002

¹⁵ SÁNCHEZ HENAO, Julio César. 2007. Gestión Organizativa en el proceso Edificatorio: Regulación de la Interventoría de Proyectos en Colombia. Tesis de Doctorado, Universidad Politécnica de Madrid-Escuela Superior de Arquitectura.

¹⁶ SÁNCHEZ HENAO, Julio César. Interventoría de Proyectos y Obras, Línea Editorial Investigaciones, Medellín, 2010.

Bienestar Familiar vigencia 2011¹⁷, la Guía para el Control y Seguimiento de los contratos del ICBF el cual es un anexo de su Manual de Contratación documentos estos que contienen parámetros y concisos para llevar a cabo una Interventoría y/o Supervisión de los contratos que suscribe el ICBF.

2. CAPITULO 1

¹⁷ COLOMBIA. INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR, Resolución 21 de 2011, Guía para el Control y Seguimiento de los Contratos, anexo 18 y Guía del Sistema de Supervisión de los Contratos de Aporte, anexo 21.

2.1 ASPECTOS GENERALES DE LA INTERVENTORÍA Y SUPERVISIÓN

Antes de proceder al desarrollo de los aspectos generales de la Interventoría y Supervisión es menester precisar que ni en la legislación colombiana, solo hasta la expedición de la ley 1474 de 2011 –Estatuto Anticorrupción, como más adelante se precisará, ni en la jurisprudencia se hace una diferenciación entre una expresión y la otra, solo a través de Manuales de Interventoría de las entidades estatales¹⁸ se hace la distinción entre una y la otra refiera ésta al sujeto que la ejerce, pero en sí la una y la otra entrañan los mismos principios, comparten los mismos principios consagrados en la Constitución Política, en la Ley 80 de 1993 y sus decretos reglamentarios como el de eficiencia, economía, eficacia, objetividad imparcialidad, les corresponde las mismas facultades y comparten las mismas funciones y elementos de verificación y control.

Hecha la anterior precisión se pasa entonces a ver la definición de esta figura.

2.1.1. Definición. No existe una definición de tal palabra en el Diccionario de la Real Académica de la Lengua Española. En la búsqueda de la palabra INTERVENTOR se encuentra la definición del Diccionario de la lengua española, el vocablo interventor tiene las siguientes acepciones:

“interventor, ra”1. **adj. y s.** Que interviene. 2. **m. y f.** Empleado que autoriza y fiscaliza ciertas operaciones o actividades para que se realicen con legalidad, persona que autoriza y fiscaliza ciertas operaciones para asegurar su corrección.

Según el Diccionario Larousse el interventor se define como: “Funcionario que autoriza y fiscaliza ciertas operaciones a fin de que se hagan con legalidad”.

Algunas definiciones encontradas en la doctrina:

¹⁸ Resolución 2111 de 2011 del ICBF, Guía para el Control y Seguimiento de los Contratos, anexo 18, Guía de Supervisión de los Contratos de Aporte, Anexo 21; Manual de Interventoría o Supervisión de Contratos u Ordenes Contractuales diferentes a Contratos de Obras de la Universidad del Valle (sin fecha).

Vidal Vanegas en su libro: *Interventoría de Edificaciones: Para Arquitectos, Ingenieros, Constructores y Tecnólogos*,¹⁹ dice: “Etimológicamente hablando, su origen: viene del latín *–intervenire–* que significa: participar o tomar parte en un asunto, interponer autoridad, intervenir, mediar, interceder” y la define señalando textualmente: “se entiende como tal, el servicio prestado por un profesional o persona jurídica que ejerce funciones de supervisión y control de las actividades que desarrollen el contratista y sub-contratistas en la ejecución de un proyecto, estudio o diseño”.

En el libro *El contrato de interventoría*²⁰ Parra (2002) hace la definición del contrato de interventoría, textualmente refiere: “Podemos definir el contrato de interventoría como aquel que busca controlar, vigilar, inspeccionar, la celebración, ejecución, desarrollo y finalización de un contrato primigenio, instrumentando conocimientos científicos, técnicos y tecnológicos que son equivalentes o similares a quien presta las obligaciones en el contrato principal”.

Por su parte Julio César Sánchez Heno en su Tesis Doctoral²¹, señala que: “Interventoría. Es la supervisión, coordinación, vigilancia y control realizado por una persona natural o jurídica, a los diferentes aspectos que contempla el desarrollo de un contrato (llámese proyecto, obra, servicio o trabajo)”.

De todo lo anterior entonces, podría concluirse que, por supervisión e interventoría se entiende, el conjunto de funciones desempeñadas por una persona natural o jurídica, para buscar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de los contratos que celebre una entidad estatal, mediante la vigilancia, el control, seguimiento y apoyo en la ejecución de los mismos, de acuerdo con la normatividad vigente, las estipulaciones pactadas en los contratos y las disposiciones internas que para el efecto hayan adoptado las Entidades Públicas.

2.1.2 Diferencias entre la Supervisión y la Interventoría. Como se ha mencionado anteriormente, es ya la Ley 1474 de 2011- Estatuto Anticorrupción, la que precisa y distingue los dos conceptos así:

“La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que sobre el cumplimiento del objeto del

¹⁹ VIDAL VANEGAS, Heriberto. *Interventoría de Edificaciones: para Arquitectos, Ingenieros, Constructores y Tecnólogos*. Medellín, 2002. p. 21 Y 24

²⁰ PARRA PARRA, José Eurípides. *El Contrato de Interventoría*. Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez, Bogotá D.C., 2002.

²¹ SÁNCHEZ, Julio (2007). *Gestión Organizativa en el proceso Edificatorio: Regulación de la Interventoría de Proyectos en Colombia*. Tesis de Doctorado, Universidad Politécnica de Madrid-Escuela Superior de Arquitectura.p.743.

contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos.

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

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

El contrato de Interventoría será supervisado directamente por la entidad estatal.²² (subrayado y negrillas fuera del texto).

2.1.3 Semejanzas entre la Supervisión y la Interventoría.

Las semejanzas de los dos son conceptos son²³:

- Las dos comparten un mismo objeto- vigilar, la correcta ejecución y la buena calidad del objeto contractual.
- Mediante el ejercicio de cualquiera de ellas la entidad pública contratante observa el principio de responsabilidad de la contratación pública-artículo 26 Ley 80 de 1993.
- La inexecución de cualquiera de sus obligaciones, compromete la responsabilidad civil, disciplinaria, fiscal y penal del responsable de su ejercicio.
- Las dos implican las mismas funciones, facultades, prohibiciones y responsabilidades.

2.1.4 Principios que rigen la Interventoría. La labor de la Supervisión e Interventoría de los contratos estatales se debe desarrollar con arreglo a

²² Art. 84 Ley 1474 de 2011.

²³ SUÁREZ BELTRÁN & ASOCIADOS. Abogados Consultores. Régimen Jurídico de la Supervisión e Interventoría del Contrato Estatal. Bogotá (sin fecha).

los principios generales, constitucionales de la función administrativa – artículo 209 C.P- como son el de eficiencia, economía, eficacia, moralidad e imparcialidad y los principios legales previstos en la gestión contractual contemplados en el artículo 23 – Ley 80 de 1993, como el de la Transparencia, Economía y Responsabilidad y los establecidos en el Código Contencioso Administrativo artículo 2º: Eficiencia, Economía, eficacia, imparcialidad y celeridad.

De la misma manera como lo señala Julio Cesar Sánchez Sánchez Henao: “La Ley 80 de 1993 permite la interpretación de las normas de derecho civil, de derecho comercial; permite acoger principios generales del derecho, como el de la buena fe, el de enriquecimiento sin causa; el principio del error común, el abuso del derecho, y principios propios del derecho administrativo como los de legalidad e interés general”²⁴.

En virtud de los principios expresados, el interventor o supervisor de un contrato estatal, propenderá con la entidad y el contratista en el logro de los objetivos contractuales, velará porque los contratos se adelanten en los tiempos establecidos y comprobará que los recursos sean aplicados en forma adecuada; ejercerá sus funciones con economía de medios y tiempo, procurando su desempeño oportuno y ágil; en cumplimiento del principio de eficacia, el interventor responderá por los resultados de su gestión y, en cuanto de él dependan, de los del contrato o proyecto; por virtud del principio de imparcialidad, procurará el logro de los fines contractuales garantizando la conservación y el cumplimiento de las condiciones técnicas, económicas y financieras del contrato, mediante una igualdad de tratamiento de los intereses de la Entidad Contratante y del contratista.

2.1.5. Objeto la Supervisión y/o Interventoría. La Interventoría y/o Supervisión tiene como propósito efectuar el seguimiento, control y vigilancia de la acción de los contratistas en el desarrollo de un contrato público, verificando que se cumplan las especificaciones, normas técnicas las actividades de carácter legal, administrativo y financiera pactadas en el mismo.

2.1.6. Objetivos o finalidades de la Supervisión y/o Interventoría Están el de:

- Procurar el adecuado cumplimiento del objeto contractual.
- Velar porque los contratistas cumplan con sus obligaciones dentro de los plazos pactados según las condiciones previstas en el contrato.

²⁴ SÁNCHEZ HENAO, Julio César. INTERVENTORIA DE PROYECTOS Y OBRAS, Línea Editorial Investigaciones, Medellín, 2010. P.31.

- Procurar la eficiente y oportuna inversión de los recursos públicos involucrados y asociados al contrato o convenio.
- Propender porque no se presenten controversias entre las partes del contrato y recomendar alternativas de solución cuando aquellas se presenten
- Velar por la ejecución ininterrumpida del contrato
- Crear canales de comunicación entre el contratista y la entidad, tendientes a garantizar la correcta ejecución de contrato frente a circunstancias que evidencien un incumplimiento parcial del contrato.
- 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.
- Agilizar y hacer más eficiente la ejecución contractual.

2.1.7. Alcance. La función de supervisión e interventoría implica acciones de carácter administrativo, técnico, financiero y legal, todos ellos tendientes a verificar el cumplimiento del clausulado contractual y la satisfacción de los intereses del Estado. Dichas acciones se traducen en las funciones que corresponde realizar a los supervisores e interventores.

2.1.8. Funciones. Al supervisor o interventor le corresponde ejercer sus funciones que se traducen en todas y cada una de las actividades de observación, verificación y registro, dirigidas a asegurar que la ejecución de los contratos y sus acciones conexas, se sujeten, en cualquiera de sus etapas, al ordenamiento jurídico colombiano y a lo previsto en el respectivo contrato.

El artículo 84 de la Ley 1474 de 2011 – Estatuto Anticorrupción, precisa que la supervisión e interventoría contractual le corresponde el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista. Dicho seguimiento lo desarrolla mediante la ejecución de actividades de tipo: legal, administrativo, financiero y técnico en las etapas: contractual y pos-contractual de los contratos.

2.1.8.1 Legales: Tendientes a asegurar que la ejecución de los contratos, se sujeten en cualquiera de sus etapas, a la normatividad y a lo previsto en el clausulado contractual. Están estrechamente relacionadas con las acciones de tipo contractual y/o aplicación de sanciones y al desarrollo de las actividades judiciales o extrajudiciales a que haya lugar. Se precisan entre otras las de: a) Verificar y exigir que se otorguen las garantías exigidas y velar porque estas permanezcan vigentes hasta su liquidación; b) Promover el oportuno ejercicio de las facultades de dirección y reorientación de la

acción contractual; c) Emitir concepto sobre la viabilidad de suscribir adiciones o modificaciones a los contratos; d) Velar por el cumplimiento de las obligaciones laborales que se generen con relación al contrato suscrito; e) Suscribir todas las actas que se produzcan con ocasión de la ejecución del contrato; f) Elaborar en conjunto con el contratista el acta de liquidación bilateral de los contratos o convenios; g) Informar oportunamente los atrasos o situaciones o, en general, cualquier hecho que pueda dar origen a la toma de acciones de tipo contractual y/o aplicación de sanciones y, en general, al inicio y desarrollo de las actividades judiciales o extrajudiciales respectivas.

2.1.8.2 Administrativas: Dirigidas a la realización de actividades, tendientes a asegurar que en la ejecución de los contratos se cuente con mecanismos eficientes de planificación, organización, coordinación y control de los recursos para la correcta administración del contrato. Se destacan entre otras: a) Recolectar la documentación producida en la etapa precontractual que se requiera, a fin de contar con el máximo de información sobre el origen del contrato; b) Establecer mecanismos ágiles y eficientes para el desarrollo de la supervisión o interventoría a su cargo; c) Verificar que existan los permisos y licencias necesarios para la ejecución del objeto contractual; d) Llevar estricto control sobre la correspondencia que se produzca con el contratista, durante la ejecución del contrato, de tal forma que la entidad intervenga oportunamente frente a las solicitudes presentadas; e) Organizar la información y documentos que se generen durante la ejecución del contrato, manteniéndola a disposición de los interesados.

2.1.8.3 Financieras: Tienen que ver con aquellas diligencias, dirigidas a asegurar una apropiada ejecución presupuestal del contrato y el cumplimiento de obligaciones relacionadas con el trámite de pagos y desembolsos al contratista. Se mencionan entre otras: a) Verificar que el contratista cumpla con los requisitos para la entrega del anticipo pactado, y constatar su correcta inversión; b) Revisar y tramitar ante la oficina o dependencia de la entidad contratante que corresponda, las solicitudes de pago formuladas por el contratista, y llevar un registro cronológico de los pagos, ajustes y deducciones efectuados; c) Verificar que el contrato esté debidamente soportado con los recursos presupuestales requeridos y en ese sentido, informar o solicitar a quien corresponda, a fin de obtener los certificados de disponibilidad, reserva y registro cuando se requiera; d) Velar por la correcta ejecución presupuestal del contrato; e) Verificar que los trabajos o actividades adicionales que impliquen aumento del valor del contrato cuenten con la debida justificación técnica y el respaldo presupuestal y jurídico correspondiente.

2.1.8.4 Técnicas: Encaminadas a asegurar el cumplimiento del objeto del contrato, sus obligaciones, que el avance del contrato, así como las entregas de bienes o la prestación de los servicios, se sujeten siempre a las, especificaciones, condiciones, calidades y procedimientos previstos para

cada una de las actividades contractuales y pos contractuales. Se enuncian entre otras: a) Verificar y aprobar la localización de los trabajos y de sus condiciones técnicas para iniciar y desarrollar el contrato y demás consideraciones técnicas que estime necesarias para suscribir el acta de iniciación y la ejecución del objeto pactado; b) Verificar que el contratista suministre y mantenga el personal o equipo ofrecido, con las condiciones e idoneidad pactadas inicialmente y exigir su reemplazo cuando fuere necesario; c) Estudiar y decidir los requerimientos de carácter técnico; d) Controlar e inspeccionar permanentemente la calidad de la obra, equipos, materiales, bienes, insumos y productos; ordenar y supervisar los ensayos o pruebas necesarias para el control de los mismos; e) Verificar las entregas de los bienes o la prestación de los servicios, de conformidad con lo establecido en los contratos correspondientes, dejando la constancia y justificación escrita respectiva.

2.1.9 Facultades. En ejercicio de la supervisión e interventoría, el supervisor o interventor está facultado para actuar conforme con lo establecido en la ley, en el respectivo contrato y lo regulado en las normas internas de la entidad contratante.

El Estatuto Anticorrupción de 2011 expresa de manera puntual algunas de las facultades con las que cuentan los Interventores y Supervisores de los contratos entre las que se pueden enumerar entre otras:

1. Exigir, el cumplimiento de las obligaciones que para con él le corresponden a la Entidad.
2. Impartir instrucciones al contratista sobre el cumplimiento de sus obligaciones, exigir la información que considere necesaria y formular recomendaciones a la Administración.
3. Sugerir las medidas que estime necesarias para la mejor gestión del contrato, y someterlas a consideración de la Administración.
4. Exigir y obtener de las partes, la información que estime necesaria para el cumplimiento de sus funciones.
5. Informar a la Administración de las circunstancias y hechos que considere afectan la conducta transparente y ética de los servidores públicos y contratistas.

2.1.10 Prohibiciones: A los Supervisores e Interventores de los contratos les debe estar proscrito el actuar si se encuentran incurso en cualquiera de las causales de inhabilidades o incompatibilidades establecidas por la ley o que encuentren en situación de conflicto de intereses que pueda afectar el ejercicio imparcial y objetivo de la supervisión o interventoría o estén incurso en alguna conducta contemplada en la ley 734 de 2002. Deben abstenerse:

- Adoptar decisiones que impliquen modificación del contrato sin el lleno de los requisitos legales pertinentes.
- Solicitar y/o recibir, directa o indirectamente, para sí o para un tercero, dádivas, favores o cualquier otra clase de beneficios o prebendas de la entidad contratante o del contratista.
- Omitir, denegar o retardar el despacho de los asuntos a su cargo.
- Entrabar las actuaciones de las autoridades o el ejercicio de los derechos de los particulares en relación con el contrato.
- Constituirse en acreedor o deudor de alguna persona interesada directa o indirectamente en el contrato.
- Permitir indebidamente el acceso de terceros a la información del contrato.
- Gestionar indebidamente a título personal asuntos relativos con el contrato.
- Exigir al contratista renuncias a cambio de modificaciones o adiciones al contrato.
- Exonerar al contratista de cualquiera de sus obligaciones.

2.1.11 Perfil del Supervisor y Designación. La Interventoría o Supervisión puede ser ejercida a través sus funcionarios o por contratistas que ejerzan actividades administrativas y/o técnicas o contratados exclusivamente para la realizar determinada o determinadas interventorías.

La designación debe constar por escrito y dirigida a quien habrá de ejercerla. La designación del Interventor o Supervisor generalmente la efectúa el Ordenador del Gasto de la Entidad y debe recaer en una persona idónea, con conocimientos, experiencia y perfil apropiado al objeto de la Interventoría o Supervisión. Para tal efecto, el funcionario responsable de designar al Interventor o Supervisor deberá ser cuidadoso y 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.

El Interventor o Supervisor de un contrato, debe tener ética, por lo cual asumirá sus funciones con responsabilidad. Además debe poseer liderazgo, capacidad de decisión, autonomía, objetividad, imparcialidad y diligencia profesional, deber tener la formación académica y experiencia relacionada con los aspectos a controlar, habilidad para la comunicación, para trabajar en equipo y la capacidad de controlar y vigilar.

GARCIA MARIN, Claudia, AGUIRRE TORRES Ruby Y MILLAN MEJÍA Juan, su trabajo de Investigación²⁵ hacen un aporte importante en cuanto al perfil del Interventor se refiere señalando que: "...la labor de Interventoría va

²⁵ LAS INTERVENTORÍAS PARA EJERCER SUPERVISIÓN, COORDINACIÓN Y CONTROL DENTRO DE LOS PROCESOS DE CONTRATACIÓN ESTATAL .Trabajo de Grado. Especialistas en Derecho Administrativo. Pereira, Universidad Libre Seccional. Facultad de Derecho.2010. p.26.

más allá: Su comportamiento y conducta deben enmarcarse en un conjunto de valores básicos que resultan esenciales para que el seguimiento y control del proceso contractual sea eficaz, tales como:

LA ETICA, LA CONDUCTA MORAL, LA RESPONSABILIDAD, LA SOLIDARIDAD, EL COMPROMISO, EL INTERES GENERAL Y LA VOLUNTAD DE SERVICIO Y LA BUENA FE, que incorpora el valor ético de confianza y del respeto”.

2.1.12 Actividades y procedimientos a cargo del Supervisor y/o Interventor: Por constituir la Supervisión e Interventoría un conjunto de funciones y actividades sistemáticas de seguimiento, control y vigilancia, requiere de un ejercicio de planeación que responda en forma organizada y articulada a los objetivos del proceso siguiendo procedimientos definidos para obtener los resultados esperados. Los supervisores e interventores una vez les es comunicada su designación, deben ajustarse a los procedimientos que a continuación se mencionan:

Etapa contractual: Una vez perfeccionado el contrato correspondiente y durante la ejecución contractual, deberán adelantar las siguientes gestiones específicas:

- No autorizará el inicio de la ejecución contractual antes de que se encuentren satisfechos los requisitos legal o contractualmente previstos para el efecto.
- En caso de que el supervisor o interventor constate el incumplimiento de las obligaciones a cargo del Contratista y no sea posible obtener su cumplimiento a través de las actividades ordinarias de su gestión, a fin de que se adelante el procedimiento o actuación necesaria para la imposición de multas y sanciones a que hay lugar, dar aviso inmediato al ordenador del gasto.
- Tramitar y autorizar los pagos a favor del contratista cumpliendo para ello las disposiciones contractuales y las demás condiciones previstas legalmente.
- Verificar la correcta inversión del anticipo en los casos en los que este se hubiese previsto.

Etapa pos contractual: Una vez terminado el contrato por cualquiera de las causas legal o contractualmente establecidas, el supervisor o interventor deberá adelantar el siguiente procedimiento:

Liquidación Bilateral: Elaborar y suscribir el proyecto de acta de liquidación bilateral y deberá adelantar todas las gestiones posibles a fin de que el acta de liquidación sea suscrita por el contratista.

Liquidación Unilateral: En el evento en que no sea posible efectuar la liquidación bilateral, el supervisor o interventor del contrato deberá dar aviso a la administración de tal circunstancia para que se proceda a elaborar la liquidación unilateral.

2.1.13 Causas o circunstancias que inciden y limitan el ejercicio de la actividad de la Supervisión y/o Interventoría: De las entrevistas realizadas en campo, se lograron evidenciar circunstancias que inciden y limitan un debido ejercicio de la función de Supervisión e Interventoría y que se convierten en riesgos para el efectivo control y seguimiento de los contratos estatales, de las cuales se mencionan las siguientes:

Para la Supervisión:

- Los funcionarios designados como supervisores generalmente tienen otras responsabilidades y funciones propias de su cargo, circunstancia que puede afectar el control y vigilancia de los contratos en debida forma y el conjunto de variables como la calidad, la oportunidad y la integralidad del objeto del contrato, por la insuficiente dedicación de tiempo y esfuerzo a tal actividad.
- Insuficientes recursos administrativos y económicos (transporte, viáticos, material etc,) para el ejercicio de la supervisión, relegando las labores del supervisor sólo a la recepción de obras a satisfacción.
- Falta o insuficiente capacitación por parte de la entidad contratante respecto de las funciones, facultades y responsabilidades que le asiste al supervisor de un contrato.
- Perfil no apropiado o adecuado para vigilar y controlar el objeto del contrato.
- Con las reestructuraciones de entidades del Estado y de sus plantas de personal muchas de las dependencias han visto mermada su capacidad, limitando en algunos casos su personal, lo que hace que sea difícil poder controlar la gran cantidad de contratos que el Estado celebra, es por ello que cada vez más va tomando auge la contratación de la interventoría como servicio de consultoría.
- Rotación de personal en función de prioridades ajenas al proceso de supervisión.
- No contar con un equipo de apoyo a la supervisión, con los perfiles adecuados

Para la Interventoría:

- Una elaboración deficiente de los pliegos de condiciones o de los términos de contratación que pueden originar problemas de tipo legal que generan interpretaciones erróneas, a las responsabilidades del interventor, un contrato ambiguo.
- Una inadecuada selección del interventor, afectando de manera negativa la calidad del bien o servicio a adquirir u obra a recibir objeto de

interventoría que repercuto en costos y trámites adicionales con el riesgo de caducar el contrato.

- Insuficientes recursos económicos lo que puede incidir en la calidad de interventoría a realizar.
- Insuficientes recursos (físicos, económicos, de personal, de medios, entre otros) para ejercer la interventoría.

3. CAPITULO 2

3.1 RESPONSABILIDAD DE LOS INTERVENTORES Y SUPERVISORES

Es significativo, conocer legalmente de dónde se deriva la responsabilidad de los supervisores e interventores frente al ejercicio de tan trascendental actividad en el entendido de la Constitución Política, puede endilgárseles cualquiera de los tipos de responsabilidad que establece la ley, disciplinaria, penal, fiscal, etc. La responsabilidad de los servidores públicos que actúan en calidad de supervisores y de los particulares contratados como interventores, debe deducirse del cumplimiento de sus funciones y de la obligación en cumplimiento de éstas de observar los principios previstos en el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia como el de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad.

De conformidad con lo previsto en el numeral primero del artículo 4 de la Ley 80 de 1993 a las entidades estatales para la consecución de los fines de la contratación estatal les corresponde exigir al contratista la ejecución idónea y oportuna del contrato.

De la misma manera, Ley 80 de 1993 en su artículo 23 consagra principios que se deben observar en la contratación pública entre los que se encuentra el principio de Responsabilidad que se define como, el ejercicio de los derechos y deberes que a cada uno le son propios, implica la obligación de responder en cada caso frente a sus miembros, la sociedad y el Estado. Bajo este principio, los servidores públicos y las entidades públicas están obligados a vigilar por la correcta ejecución los contratos y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución de los mismos y responder por sus actuaciones y omisiones antijurídicas, e indemnizar los daños que se causen por razón de ellas.

Así mismo el numeral 1º del artículo 26 del mismo estatuto, consagra que 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 realizar la citada vigilancia, la administración contratante puede designar uno de sus servidores, que asume la labor de supervisión de un contrato determinado y en su calidad de servidor público responderá disciplinaria, civil y penalmente por sus acciones y omisiones en la actuación contractual en los términos de la Constitución y la ley.

Pero además la entidad contratante puede también mediante contrato acudir los servicios de un particular para realizar la interventoría del contrato, bien, porque la ley así se lo exija, -para los contratos de obra, bien por decisión de la entidad, -luego de que se certifique la inexistencia de personal de planta para desarrollar las actividades que se pretenden contratar (parágrafo 1 del artículo 32 de la Ley 80)- . En el contrato de interventoría, 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.

Por su parte el artículo 53 de la ley 80 señala que los consultores, interventores y asesores externos responderán civil y penalmente tanto por el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de consultoría, interventoría o asesoría, como por los hechos u omisiones que les fueran imputables y que causen daño o perjuicio a las entidades, derivados de la celebración y ejecución de los contratos respecto de los cuales hayan ejercido o ejerzan las funciones de consultoría, interventoría o asesoría.

El artículo 56 del mismo estatuto señala que para efectos penales, el contratista, el interventor, el consultor y el asesor se consideran particulares que cumplen funciones públicas en todo lo concerniente a la celebración, ejecución y liquidación de los contratos que celebren con las entidades estatales y, por lo tanto, estarán sujetos a la responsabilidad que en esa materia señala la ley para los servidores públicos. Norma esta última que fuera declarada exequible por la Corte Constitucional en la Sentencia C-543/98 en la que precisó que el artículo mencionado asimila la conducta del particular a la de un servidor público sólo para efectos penales.

Frente a la responsabilidad de los interventores José Euclides Parra²⁶ hace un interesante apunte: “La moralidad en la actividad contractual no es única y exclusivamente del contratista, constructor o ejecutor, sino también del interventor, dado que si actúa en forma permisiva o presenta omisiones, puede resultar cómplice necesario de los delitos denominados contra la administración pública y contra el sector privado. “Cuando un bien o servicio u obra es entregado en mal estado, no sólo es responsable la administración y el contratista, sino complementariamente el interventor el cual puede ser llamado a responder por su conducta desde la órbita del derecho civil o del derecho penal”.

La responsabilidad antes de la Ley 80 de 1993, fue contemplada en una Sentencia Consejo de Estado²⁷ determinando que los interventores son representantes o delegados por la Entidad Estatal y por dicha condición les asiste responsabilidades.

Con posterioridad la Corte Constitucional²⁸ frente a la responsabilidad del artículo 53 de la Ley 80 de 1993 y antes de su modificación señaló:

²⁶ PARRA PARRA, José Eurípides. EL CONTRATO DE INTERVENTORÍA. Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez, Bogotá D.C., 2002.p.66.

²⁷ CONSEJO DE ESTADO, Expediente, 6 de Diciembre de 1990, Consejero Ponente Carlos Ramírez Arcila

²⁸ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-563/98. Ponencia del Magistrado Carlos Gaviria.

Realmente no encuentra la Sala que la norma del art. 53, en materia de responsabilidad de los diferentes tipos de contratistas agregue algo nuevo a la noción general de responsabilidad que para todo contratista se deriva del art. 52 de la ley 80/93, porque examinada aquélla se observa que la responsabilidad de los consultores, interventores y asesores, se deduce, como es apenas lógico y normal del cumplimiento o no de sus obligaciones contractuales y de las acciones y omisiones antijurídicas en que estos puedan haber incurrido en la celebración y ejecución de los correspondientes contratos.

(...)

b) En el artículo 56 de la ley 80/93, se adiciona la regulación de la responsabilidad en materia penal del contratista, el interventor, el consultor y el asesor, cuando al asimilarlos a particulares que cumplen funciones públicas se les sujeta a la responsabilidad que en esa materia señala la ley para los servidores públicos.

La Corte Constitucional en sentencia de constitucionalidad²⁹, refirió que la circunstancia de que se asigne a los particulares el ejercicio de funciones públicas no modifica su estatus de particulares, ni los convierte por ese hecho en servidores públicos; sin embargo, el ejercicio de dichas funciones públicas implique un incremento de los compromisos que estos adquieren con el Estado y con la sociedad.

Así, en tanto que titulares de funciones públicas, los particulares a los cuales estas se han asignado asumen las consiguientes responsabilidades públicas, con todas las consecuencias que ello comporta en materia penal, disciplinaria, fiscal o civil.

Debe tenerse en cuenta que los supervisores y/o interventores de los contratos estatales, son los representantes de la administración que velan por la correcta ejecución e inversión de los recursos y como representante es más exigente la responsabilidad legal existente y aplicable al ejercicio de la Supervisión e Interventoría. Con base en la normatividad antes referida se puede mencionar entonces, que existen cinco tipos de responsabilidad legal a aplicarse por la acción deficiente u omisiva en el ejercicio de esta función: contractual, la penal, la disciplinaria, civil y fiscal.

Respecto de las responsabilidades que le asisten al Interventor Julio Cesar Sánchez Henao, en su obra "*Interventoría de Proyectos*", trae a colación lo

²⁹ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-037/03. Expediente D-3982. Magistrado Ponente: Dr. ALVARO TAFUR GALVIS Bogotá D.C., 28 de enero 2003.

manifestado en un trabajo de grado denominado “El papel de la Interventoría en la Empresa³⁰” afirmó:

El interventor es responsable de que la obra se realice como está estipulada en el contrato y que cumpla con el fin o función para la cual fue diseñada cuando se concibió el proyecto, debe cumplir con las siguientes responsabilidades:

- Responsabilidad contractual
- Responsabilidad civil
- Responsabilidad penal
- Responsabilidad fiscal

Veamos entonces en qué consiste cada una de las responsabilidades jurídicas:

3.1.1 Responsabilidad Contractual. Esta se predica de quien funge en calidad de Interventor, mas no del Supervisor, labor asignada mediante un contrato lo que hace que éste deba cumplir todas y cada una de las obligaciones derivadas del mismo; su incumplimiento puede llegar a generar la imposición de multas o sanciones, suspensión del contrato, la terminación unilateral o su caducidad y hasta el pago de perjuicios. La imposición de sanciones por el incumplimiento del contrato de interventoría implica el reporte de las multas y sanciones en el Registro Único de Proponentes y la inhabilidad para contratar con el Estado hasta por cinco años.

3.1.2 Responsabilidad Penal. Este tipo de responsabilidad se presenta cuando el Supervisor o Interventor ha realizado una conducta que se tiene tipificada como delito en el Código Penal; entre ellas podemos mencionar: el peculado, el cohecho, el prevaricato; o cuando exista por parte del servidor público un interés ilícito en la celebración de contratos, para provecho propio o de un tercero, en cualquier clase de contrato u operación en que deba intervenir por razón de su cargo o de sus funciones; o cuando trámite cualquier actuación contractual sin el cumplimiento de los requisitos legales o esenciales como la celebración o la liquidación del contrato, para obtener un provecho ilícito para sí mismo, para el contratista o para un tercero.

Tipologías

- Art. 397 - Peculado por apropiación.

³⁰ CARDONA GUTIÉRREZ, Diana Marcela. El papel de la Interventoría en la Empresa. L. C. Arango Arango S.A.. Trabajo de Grado. Universidad Nacional de Colombia, Sede Medellín, Facultad de Arquitectura, Medellín, 2004., Citado, por SANCHEZ HENAO, SÁNCHEZ HENAO, Julio César. INTERVENTORIA DE PROYECTOS Y OBRAS, Línea Editorial Investigaciones, Medellín, 2010. p.111.

- Art. 405 - Cohecho Propio.
- Art. 408 - Violación del régimen legal o constitucional de inhabilidades e incompatibilidades.
- Art. 409 - Interés indebido en la celebración de contratos.
- Art. 410 - Contrato sin cumplimiento de requisitos legales

La Ley 1474 de 2011-Estatuto Anticorrupción en su artículo 13 prevé la exclusión de beneficios en los delitos contra la administración pública relacionados con hechos de corrupción, es decir que no habrá mecanismos alternativos de la pena privativa de la libertad, no habrá suspensión condicional de la misma y tampoco libertad condicional, menos prisión domiciliaria

Con relación a esta clase de responsabilidad la Corte Constitucional³¹, precisa que la noción general de responsabilidad que un contratista se deriva del artículo 52 de la ley 80 de 1993, porque la responsabilidad de los consultores, interventores y asesores, se deduce del cumplimiento o no de sus obligaciones contractuales y de las acciones y omisiones antijurídicas en que estos puedan haber incurrido en la celebración y ejecución de los correspondientes contratos. Agregó que de acuerdo con la Constitución Política, nada obsta para que los interventores externos respondan penalmente en los mismos términos que los servidores públicos. Finalmente señaló la Corte que: "...los contratistas, como sujetos particulares, no pierden su calidad de tales porque su vinculación jurídica a la entidad estatal no les confiere una investidura pública, pues si bien por el contrato reciben el encargo de realizar una actividad o prestación de interés o utilidad pública, con autonomía y cierta libertad operativa frente al organismo contratante, ello no conlleva de suyo el ejercicio de una función pública.(...)"

3.1.3 Responsabilidad Disciplinaria. Esta responsabilidad se encuentra regulada por la Ley 734 de 2002 y se configura cuando los servidores públicos y los particulares expresamente previstos en el Código Único Disciplinario, incurren en faltas disciplinarias –gravísimas, graves o leves- por el incumplimiento de los deberes, el abuso de los derechos, la extralimitación de las funciones, o la violación al régimen de prohibiciones, impedimentos, inhabilidades, incompatibilidades o conflicto de intereses consagrados en la Constitución o en la ley. Con la expedición de la Ley 1474 de 2011-Estatuto Anticorrupción- se produjeron sustanciales modificaciones importantes en cuanto a responsabilidad disciplinaria de los Interventores y supervisores de los contratos se refiere. Dentro de este tipo de responsabilidad se enmarcan las conductas que si bien no constituyen delito, perturban el cabal y adecuado cumplimiento de las funciones asignadas a la persona y cuya

³¹ CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C- 563 del 7 de octubre de 1998. Magistrados Antonio Barrera Carbonell y Carlos Gaviria Díaz.

sanción depende de la gravedad de la falta. Por lo tanto, de acuerdo a las circunstancias de tiempo, modo en que se haya celebrado y ejecutado el contrato administrativo, al servidor público y particulares se le aplicaran las faltas descritas en los artículos 42 , 43, 44 y subsiguientes de la ley 734 de 2002, de acuerdo a la responsabilidad desligada por sus actuaciones en la ejecución del contrato. También la relacionada con la no exigencia, del supervisor o el interventor, la calidad de los bienes y servicios adquiridos por la entidad estatal, o los exigidos por las normas técnicas obligatorias, o certificar como recibida a satisfacción, obra que no ha sido ejecutada a cabalidad. De la misma manera, el 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.

En cuanto a los efectos, puede dar lugar a la imposición de, según lo dispuesto en los artículos 44 de la Ley 734 de 2002 y 58 de la Ley 80 de 1993: Destitución e inhabilidad general, para las faltas gravísimas dolosas o realizadas con culpa gravísima; Suspensión en el ejercicio del cargo e inhabilidad especial para las faltas graves dolosas o gravísimas culposas; Suspensión, para las faltas graves culposas; Multa, para las faltas leves dolosas; Amonestación escrita, para las faltas leves culposas . El párrafo 2º de la Ley 1474 de 2011 agregó una inhabilidad más del Estatuto General de la Contratación Pública, en el literal k para el interventor que incumpla el deber de entregar información a la entidad contratante relacionada con el incumplimiento del contrato o con hechos de corrupción quedará inhabilitado por el término de cinco (5) años contados a partir de la ejecución del acto administrativo.

La Corte Constitucional³², sobre la interventoría se pronunció señalando que dicha función de control que las normas contractuales asignan a los servidores públicos, excepcionalmente en virtud del contrato de interventoría puede ser ejercida por un particular, implica en realidad el ejercicio de una función pública:

La Corte llama la atención además sobre el hecho de que el objeto sobre el cual recae la vigilancia, a saber el desarrollo del contrato estatal, supone la presencia de recursos públicos, y que en este sentido la labor de vigilancia que se le encarga para que el desarrollo del contrato se ajuste a los términos del contrato y a la realización de los fines estatales específicos que con él se persiguen, implica la protección de esos recursos.

³² CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-037 de 2003. Referencia: expediente D-3982. Magistrado Ponente Dr. ALVARO TAFUR GALVIS

Concluye la Corte entonces que en el cumplimiento de las labores de interventoría en los contratos estatales el particular contratista se ve atribuido el ejercicio de una función pública y que en este sentido resulta aplicable en su caso la ley disciplinaria.

3.1.4 Responsabilidad Civil. Consiste en la conminación al pago de perjuicios que se causen en la entidad o a terceras personas con ocasión del ejercicio de la actividad de la interventoría o supervisión, como consecuencia de un ejercicio deficiente u omisivo. Es una Responsabilidad no sancionatoria sino resarcitoria. En esta se ubica la responsabilidad del supervisor o interventor frente a la administración y frente al particular por los perjuicios causados con su actuación en desarrollo de la actividad administrativa que tiene a su cargo.

Por ello para hacer efectiva esta responsabilidad, el supervisor o interventor tendrá que ser llamado en garantía dentro del proceso judicial o en acción de repetición entendida esta como una acción civil de carácter patrimonial. La Ley 678 de 2001 en el parágrafo 1º del artículo 2º señala que para efectos de repetición, el contratista, el interventor, el se considera particular que cumple funciones públicas en todo lo concerniente a la celebración, ejecución y liquidación de los contratos que celebre con las entidades estatales, responde por sus actuaciones u omisiones antijurídicas, indemnizando los daños causados con su propio patrimonio³³.

3.1.5 Responsabilidad Fiscal. Esta se sigue contra el funcionario que realiza el manejo fiscal de la entidad a su cargo, con el fin de obtener el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público como consecuencia de la conducta dolosa o culposa en su gestión fiscal, es decir en el manejo o administración de los recursos o fondos públicos a su cargo, y que en los términos del artículo 4º de la ley 610 de 2000, busca el pago de una indemnización pecuniaria que compense el perjuicio sufrido por la entidad.

De allí, que sean sujetos de responsabilidad fiscal, los servidores públicos y los particulares que estén jurídicamente habilitados para ejercer gestión fiscal, es decir, que tengan poder decisorio sobre fondos o bienes del Estado puestos a su disposición, tal como sucede con los contratistas, puesto que maneja dineros públicos del Estado, v.gr. cuando a éste se le entregan fondos a título de anticipo, siendo responsable de ese dinero y de que se haga buena inversión con el mismo.

³³CORTE CONSTITUCIONAL Sentencia C-484-02 de 25 de junio de 2002, Magistrado Ponente Dr. Alfredo Beltrán Sierra.

Respecto de las consecuencias de la responsabilidad fiscal, es el pago de una indemnización pecuniaria que compense el perjuicio sufrido por la correspondiente entidad pública. En este sentido la Ley 610 de 2000 en su artículo 58 estipula que “Una vez en firme el fallo con responsabilidad fiscal, prestará mérito ejecutivo contra los responsables fiscales y sus garantes, el cual se hará efectivo a través de la jurisdicción coactiva de las Contralorías”.

El artículo 61 ibíd., dispone por su parte, que: “Cuando en un proceso de responsabilidad fiscal un contratista sea declarado responsable, las contralorías solicitarán a la autoridad administrativa correspondiente que declare la caducidad del contrato, siempre que no haya expirado el plazo para su ejecución y no se encuentre liquidado”

Con relación a éste tipo de responsabilidad la Contraloría General de la República mediante concepto³⁴ precisó que la gestión fiscal puede ser realizada por servidores públicos o particulares, para estos efectos, es indispensable el manejo o administración de fondos o bienes públicos y que cualquier actuación que se realice en este sentido, debe estar encaminada al cumplimiento de los cometidos estatales, y enmarcada dentro de los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales. Respecto de los interventores precisó que éstos per se no son gestores fiscales, empero si sus actuaciones se relacionan con la toma de decisiones en el gasto, erogación u otra forma de manejo del dinero público, adquiere esta connotación. Preciso que dentro de un marco ceñido a la legalidad el interventor no es gestor fiscal, no obstante, si éste incurre en omisiones o realiza actuaciones que conlleven perjuicio a la entidad estatal, o no se advierte a la administración, para que se realicen las actuaciones a que haya lugar tendientes a evitar el daño, podría considerarse la imputación de responsabilidad fiscal por la indebida ejecución de las obligaciones que le fueron encomendadas de acuerdo con su perfil profesional unido a la experiencia adquirida en ejecuciones anteriores, pues no podría alegar su propia culpa la entidad si no realizó una acertada escogencia del interventor.

Como corolario de todo lo anteriormente expuesto, es pertinente afirmar que es en relación con el ejercicio de la supervisión o la interventoría llámese servidores públicos para el primer caso como de particulares en el segundo, y por virtud de la Constitución y la ley que se predica responsabilidad jurídica, es decir la acción de imputárseles una sanción o declararlos responsables como consecuencia de su acción u omisión frente al papel que se les ha designado en el control, seguimiento y vigilancia de los contratos estatales.

³⁴ CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA, Concepto:52223 20/12/2004.

Debe precisarse que en caso de la 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 años contados a partir de la fecha de ejecutoria de la respectiva sentencia.

Es importante señalar entonces, que quienes ejercen funciones o actividades de supervisión e interventoría conozcan y tengan en cuenta para una correcta labor de supervisión e interventoría, la normatividad jurídica existente de tipo constitucional y legal que rigen la actividad, así como cada una las responsabilidades legales esbozadas que se pueden derivar por acciones u omisiones en el desempeño de su rol.

4. CONCLUSIONES

El Estado para lograr el cumplimiento de los fines estatales y la efectiva prestación de los servicios públicos celebra contratos cuya vigilancia y control la ha delegado a los servidores públicos vinculados a sus plantas y debido a que con éstos no le es suficiente efectuar un control eficiente y eficaz, de sus contratos recurre a terceros, personas naturales o jurídicas externas para que le colaboren en dicho control. o el de la economía, responsabilidad y transparencia.

La Constitución Política de 1991 no hace referencia expresa a la figura de la Interventoría y/o Supervisión, pero el artículo 150, facultó al Legislador para reglamentar lo concerniente a la contratación pública por lo cual se expidió la Ley 80 de 1993, norma que refiere sus responsabilidades. No obstante en el ejercicio de la Interventoría y Supervisión, se deben observar las reglas y principios de la Función Administrativa contenidas en el artículo 209 de la Constitución Política como el de la economía, eficacia y efectividad y los contenidos en el mismo Estatuto General de Contratación.

Si bien la Legislación Colombiana contiene principios Constitucionales y legales rigen el ejercicio de la Interventoría y Supervisión la normativa existente no es suficiente en lo referente su regulación, es incipiente; si bien existen disposiciones aplicables a tal función, esta no es apropiada y determinante con relación a su objeto, funciones, facultades, prohibiciones, y atiende las exigencias y requerimientos de la Administración incidiendo en un insuficiente o deficiente seguimiento y control de los contratos estatales, llevando a quienes la ejercen a no comprender del todo su verdadera razón, su ámbito de aplicación, cuáles deben ser sus servicios, sus beneficios, sus alcances y, en forma muy especial, sus responsabilidades jurídicas de tipo contractual, disciplinaria, penal, civil y fiscal

A través de la Interventoría y Supervisión se efectúa el seguimiento, control y vigilancia de la gestión de los contratistas en el desarrollo de un contrato público, actividad que se desarrolla a través de los interventores y supervisores, colaboradores de la Administración Pública, quienes tienen la función de garantizar que el objeto contractual se realice de acuerdo con especificaciones, estudios, costos y plazos preestablecidos, dentro de los criterios de calidad, cumplimiento y economía, pero bajo un criterio de corresponsabilidad, coadyuvando en el logro de los fines estatales.

La responsabilidad de los servidores públicos que actúan en calidad de supervisores y de los particulares contratados como interventores, se deduce del cumplimiento de sus funciones y de la observancia de los principios previstos en el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia como el de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad.

Un adecuado seguimiento y control de los contratos estatales por parte del supervisor o interventor depende no solamente del conocimiento de los principios constitucionales y cláusulas legales que orientan su actividad, sino de la asunción con ética y compromiso de las responsabilidades que ella demanda.

En el ejercicio de la supervisión o la interventoría por virtud de la Constitución y la se predica responsabilidad jurídica, acción de imputarse una sanción o declarar responsables como consecuencia de la acción u omisión frente al papel que se les ha designado al Supervisor o Interventor en el control, seguimiento y vigilancia de los contratos estatales.

Por la 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 años contados a partir de la fecha de ejecutoria de la respectiva sentencia

5. RECOMENDACIONES

- Las Entidades Públicas a través de sus manuales de contratación o de Interventoría y Supervisión deben establecer los parámetros generales y específicos de dicho proceso a fin de que quienes vayan a ejercer la actividad conozcan sus responsabilidades como colaboradores del Estado y sepan la corresponsabilidad que les asiste en la efectiva prestación de servicios y en el cumplimiento de los fines estatales.
- Al momento de designar un supervisor o seleccionar el contratista que ejercerá como interventor, las Entidades del Estado deben considerar que quien va a ejercer la actividad de Supervisión o Interventoría, sea una persona profesional e idónea con relación al objeto contractual y obligaciones sobre las que se ejercerá el seguimiento, control y vigilancia.
- Con el fin de garantizar una eficiente y eficaz supervisión o interventoría, a quienes vayan a desempeñar dicha actividad se les debe brindar la capacitación necesaria y suficiente en los aspectos generales de sus funciones y actividades y en los aspectos propios del contrato a vigilar, esto con el fin último de buscar el cumplimiento del objeto contractual propuesto en el contrato estatal.
- Se debe otorgar a los supervisores e interventores todas las condiciones, las herramientas y recursos necesarios para que puedan ejercer la supervisión o interventoría en términos oportunidad, eficiencia y eficacia.
- Con el fin de evitar derivar responsabilidades de tipo legal como la civil, penal, disciplinaria y fiscal se recomienda a quienes vayan a desempeñar el rol de supervisor o interventor, conocer los principios constitucionales y disposiciones legales aplicables al proceso de supervisión e interventoría y las consecuencias legales por la acción u omisión en el ejercicio de dicho rol.

6. GUÍA DE SUPERVISION E INTERVENTORIA

A continuación se presenta como anexo la guía para un eficaz y eficiente ejercicio de la función de Supervisión e Interventoría que contiene los aspectos básicos y generales que deben conocerse frente a la misma, con un marco jurídico que les permita conocer los fundamentos legales de éstas figuras y las responsabilidades de tipo legal aplicables por un deficiente u omisivo desempeño de dicha labor.

6.1. GUÍA DE SUPERVISION E INTERVENTORIA PARA UN EFICAZ Y EFICIENTE SEGUIMIENTO, CONTROL Y VIGILANCIA A LA EJECUCIÓN DE LOS CONTRATOS ESTATALES

PRESENTACION

La presente Guía de Supervisión e Interventoría contiene los principios, objetivos, competencias y procedimientos para realizar la el seguimiento, vigilancia y control del nivel de cumplimiento del objeto contractual y de las obligaciones derivadas de los contratos estatales.

1. OBJETIVO GENERAL

Orientar a los supervisores e interventores de los contratos estatales especialmente en el cumplimiento de las funciones supervisión e interventoría que les corresponde desarrollar y así asegurar la correcta ejecución y cumplimiento de las obligaciones de los contratistas del Estado.

2. OBJETIVOS ESPECIFICOS

- Ofrecer a los supervisores e interventores de contrato un instrumento claro y preciso para el cumplimiento de las funciones de supervisión e interventoría.
- Establecer las bases generales para el desarrollo del ejercicio de la supervisión e interventoría de los contratos estatales que celebren las entidades públicas.
- Orientar a los supervisores e interventores de los contratos estatales, sobre los procedimientos a seguir tanto en la etapa contractual y pos contractual.

3. REFERENTES GENERALES DE LA PRESENTE GUIA

Esta guía tiene los siguientes fundamentos legales:

- **Constitución Política de 1991:** contempla disposiciones normativas que se constituyen en los principios que rigen la contratación estatal y que determinan los parámetros para ejercer por parte de los interventores y supervisores la correcta vigilancia, seguimiento y control a la ejecución de los contratos estatales que celebra la administración pública para el cumplimiento de los fines estatales.
- **Estatuto General de la Contratación Pública - Ley 80 de 1993-** en su artículo 32 prescribe que en los contratos de obra que hayan sido celebrados como resultado de un proceso de licitación o concurso públicos, la interventoría deberá ser contratada con una persona independiente de la entidad contratante y del contratista, quien responderá por los hechos y omisiones que le fueren imputables en los términos previstos en el artículo 53 del estatuto.

En un articulado posterior, artículo 53 del Estatuto Contractual ratifica que la interventoría es un tipo de consultoría, pero es más incisivo en cuanto a la responsabilidad contractual precisando que los consultores, interventores y asesores externos responderán civil y penalmente tanto por el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de consultoría, interventoría o asesoría, como por los hechos u omisiones que les fueren imputables y que causen daño o perjuicio a las entidades, derivados de la celebración y ejecución de los contratos respecto de los cuales hayan ejercido o ejerzan las funciones de consultoría, interventoría o asesoría.

- **Ley 599 de 2000: Código Penal.** Tipifica conductas que se pueden derivar del ejercicio de la función de supervisor o interventor como: el artículo 408: Violación del régimen legal de inhabilidades e incompatibilidades, artículo 409: Interés ilícito en la celebración de contratos y artículo 406: Contrato sin cumplimiento de requisitos legales.
- **Ley 610 de 2000:** Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías. Establece la responsabilidad de los servidores públicos y de los particulares, cuando en el ejercicio de la gestión fiscal o con ocasión de ésta, causen por acción u omisión y en forma dolosa o culposa un daño al patrimonio del Estado.
- **Ley 734 de 2002 Código Disciplinario Único, modificada por la Ley 1474 de 2011. Estatuto Anticorrupción:** Prevé que los servidores públicos que desempeñen labores de supervisión o interventoría están sometidos a lo establecido en el Código Disciplinario Único (Ley 734 de 2002) de la misma manera los particulares que cumplan las mismas labores.

- **La Ley 1150 de 2007:** establece que: "En ningún caso, los jefes y representantes legales de las entidades estatales quedarán exonerados por virtud de la delegación de sus deberes de control y vigilancia de la actividad precontractual y contractual" (art. 21).
- **La Ley 1474 de 2011 – Estatuto Anticorrupción-**: Entre cuyos objetivos se encuentra el salvaguardar la gestión de la contratación estatal introduciendo medidas que incentivan para que las actuaciones de los servidores públicos y particulares – supervisores y/o interventores que participan en ella, estén dotadas de responsabilidad, transparencia y honestidad, señala claramente que interventores responderán de manera solidaria, civil, penal y disciplinariamente por el incumplimiento de las obligaciones que se derivan de la ejecución de los contratos en los cuales son interventores y hace la diferenciación precisa entre los que es la Supervisión y la Interventoría, determina con mayor precisión las responsabilidades que se deriva de dicha actividad. Su regulación la encontramos en los artículos 5, 44,45,82,83,84 y 85 ibídem.

4. ASPECTOS GENERALES

La supervisión y la interventoría comparten los mismos principios, funciones y elementos de seguimiento, verificación y control. En general, cuando se contrata un agente externo (persona natural o jurídica) para realizar el seguimiento y control de un contrato o servicio, a este proceso se le denomina Interventoría y a quien lo ejecuta, interventor; cuando el proceso lo realizan servidores públicos recibe el nombre de Supervisión y quien lo ejecuta supervisor.

4.1. DEFINICIÓN DE SUPERVISION E INTERVENTORIA.

Se entiende por supervisión e interventoría el conjunto de funciones desempeñadas por una persona natural o jurídica, para llevar a cabo el control, seguimiento y apoyo de la ejecución de los contratos o convenios, tendientes a asegurar su correcta ejecución y cumplimiento, de acuerdo con lo previsto en las normas vigentes, en lo estipulado en el respectivo contrato y lo dispuesto en la presente guía.

4.2 ALCANCE

La función de supervisión e interventoría implica acciones de carácter administrativo, técnico, financiero y legal, todas ellas con la finalidad de verificar el cumplimiento del compromiso y la satisfacción de los intereses del Estado, premisa fundamental de la contratación pública.

4.3 PRINCIPIOS

Sin perjuicio de los principios generales de la Contratación Estatal, el supervisor y el interventor desarrollarán su función en especial con arreglo a

los principios de eficiencia, economía, eficacia e imparcialidad. En ese sentido:

- Cooperará con la Entidad Estatal y el contratista en el logro de los objetivos contractuales pactados.
- Velará por la debida ejecución contractual, cumpliendo con los cronogramas establecidos, manteniéndolos debidamente actualizados.
- Velará porque los recursos sean ejecutados en forma adecuada.
- Responderá por los resultados de su gestión.
- Verificará el cumplimiento de las condiciones técnicas, económicas y financieras del contrato.

4. 4. FINALIDADES

Son finalidades de la supervisión e interventoría:

- Garantizar la eficiente y oportuna inversión de los recursos públicos aplicados a los contratos.
- Asegurar que el contratista en la ejecución del contrato se ciña a los plazos, términos, condiciones técnicas y demás previsiones pactadas.
- Mantener permanente comunicación con el contratista y la entidad estatal que representa en el ejercicio de supervisión o interventoría
- Propender porque no se generen conflictos entre las partes y adoptar medidas tendientes a solucionar eventuales controversias.
- Velar porque la ejecución del contrato no se interrumpa injustificadamente.

4.5. SUPERVISIÓN E INTERVENTORÍA CONTRACTUAL

4.5.1 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 a través de sus servidores públicos cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Empresa podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos.

4.5.2 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 contratante, 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.

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

4.6 FACULTADES

En ejercicio de la supervisión e interventoría, el supervisor o interventor está facultado para actuar conforme con lo establecido en la ley, lo previsto en el respectivo contrato y lo regulado por la presente guía. Compete al supervisor o interventor:

- Exigir al contratista el cumplimiento de las obligaciones previstas en el contrato.
- Impartir instrucciones al contratista sobre el cumplimiento de las obligaciones.
- Exigir la información que considere necesaria, recomendar lo que estime y contribuya a la mejor ejecución del contrato, y en general adoptar las medidas que propendan por la óptima ejecución del objeto contratado.
- Dejar constancia escrita de todas sus actuaciones. Las órdenes e instrucciones que imparta son de obligatorio cumplimiento siempre y cuando estén en concordancia con la ley y lo pactado.
- Sugerir las medidas que considere necesarias para la mejor ejecución del objeto pactado.
- Informar al representante legal de la entidad o al delegatario las circunstancias y hechos que considere afectan la conducta transparente y ética de los servidores públicos y contratistas.

4.7 FUNCIONES

El supervisor o interventor ejercerá las siguientes funciones:

4.7.1. Funciones Administrativas:

- Establecer mecanismos ágiles y eficientes para el desarrollo de la supervisión o interventoría a su cargo.
- Evitar que sus decisiones interfieran injustificadamente en las acciones del contratista.
- Verificar que existan los permisos y licencias necesarios para la ejecución del objeto contractual.
- Llevar estricto control sobre la correspondencia que se produzca con el contratista, durante la ejecución del contrato, de tal forma que la entidad estatal, intervenga oportunamente frente a las solicitudes presentadas.

- Organizar la información y documentos que se generen durante la ejecución del contrato, manteniéndola a disposición de los interesados y enviar, una vez se produzca, copia de la misma a la Oficina Jurídica y al área que le señale la entidad, según corresponda.
- Definir los cronogramas que se seguirán durante el trámite de las etapas contractual y post-contractual.
- Atender, tramitar o resolver toda consulta que eleve el contratista, de forma tal que se imprima agilidad al proceso de la solución de los problemas que se deriven del desarrollo de la actividad contractual.
- Procurar que por causas atribuibles a la entidad pública no sobrevenga mayor onerosidad, es decir, se rompa el equilibrio financiero del contrato.
- Programar y coordinar con quien sea necesario reuniones periódicas para analizar el estado de ejecución y avance del contrato.
- Presentar informes sobre el estado de ejecución y avance de los contratos o convenios, con la periodicidad que se requiera, atendiendo el objeto y naturaleza de los mismos y un informe final de su ejecución.
- Exigir el cumplimiento de las normas de seguridad, higiene, salud ocupacional y ambiental que sean aplicables.
- Adelantar cualquier otra actuación administrativa necesaria para la correcta administración del contrato.

4.7.2 Funciones Técnicas:

- Verificar y aprobar la localización de los trabajos y de sus condiciones técnicas para iniciar y desarrollar el contrato, igualmente constatar - según el caso - la existencia de planos, diseños, licencias, autorizaciones, estudios, cálculos, especificaciones y demás consideraciones técnicas que estime necesarias para suscribir el acta de iniciación y la ejecución del objeto pactado.
- Verificar que el contratista suministre y mantenga el personal o equipo ofrecido, con las condiciones e idoneidad pactadas inicialmente y exigir su reemplazo cuando fuere necesario.
- Estudiar y decidir los requerimientos de carácter técnico que no impliquen modificaciones al contrato. En caso de requerir modificaciones justificar y solicitar los ajustes a los contratos, aportando la documentación requerida para el efecto.
- Controlar el avance del contrato con base en el cronograma previsto y recomendar los ajustes a que haya lugar.
- Controlar e inspeccionar permanentemente la calidad de la obra, equipos, materiales, bienes, insumos y productos; ordenar y supervisar los ensayos o pruebas necesarias para el control de los mismos.
- Efectuar las justificaciones técnicas o económicas a que haya lugar y que se requieran durante las etapas contractual y poscontractual o en los requerimientos que para el efecto formule la Oficina Jurídica.

- Velar a fin de que se cumplan las normas, especificaciones técnicas y procedimientos previstos para la ejecución de las actividades contractuales y poscontractuales.
- Verificar las entregas de los bienes o la prestación de los servicios, de conformidad con lo establecido en los contratos correspondientes, dejando la constancia y justificación escrita respectiva.
- Abrir y llevar el libro o bitácora para registrar en él las novedades, órdenes e instrucciones impartidas durante el plazo del contrato.
- Certificar el cumplimiento del contrato en sus diferentes etapas de ejecución.

4.7.3 Funciones Financieras:

- Verificar que el contratista cumpla con los requisitos para la entrega del anticipo pactado, y constatar su correcta inversión. Para este efecto deberá exigir, según corresponda, la presentación del programa de utilización de personal y equipos durante la ejecución del contrato, el programa de flujos de fondos del contrato y el programa de inversión del anticipo.
- Revisar y tramitar ante la oficina o dependencia que corresponda, las solicitudes de pago formuladas por el contratista, y llevar un registro cronológico de los pagos, ajustes y deducciones efectuados.
- Verificar que el contrato esté debidamente soportado con los recursos presupuestales requeridos y en ese sentido, informar o solicitar a quien corresponda, a fin de obtener los certificados de disponibilidad, reserva y registro cuando se requiera.
- Revisar y visar las facturas y/o cuentas de cobro presentadas por el contratista.
- Velar por la correcta ejecución presupuestal del contrato.
- Velar por la amortización total del anticipo, de acuerdo a lo estipulado contractualmente, si aquel fue pactado.
- Verificar que los trabajos o actividades adicionales que impliquen aumento del valor del contrato cuenten con la debida justificación técnica y el respaldo presupuestal y jurídico correspondiente.
- Verificar, de conformidad con los medios legalmente permitidos para el efecto, el cumplimiento de las obligaciones parafiscales y frente al Sistema de Seguridad Social Integral a cargo del contratista.

4.7.3 Funciones de Carácter Legal:

- Una vez suscrito el contrato, verificar y exigir que se otorguen las garantías exigidas y velar porque estas permanezcan vigentes hasta su liquidación.
- Promover el oportuno ejercicio de las facultades de dirección y reorientación de la acción contractual que competen a la entidad pública,

en especial el ejercicio de las prerrogativas extraordinarias y mecanismos de apremio previstas en la ley.

- Emitir concepto sobre la viabilidad de suscribir adiciones o modificaciones a los contratos.
- Velar por el cumplimiento de las obligaciones laborales que se generen con relación al contrato suscrito.
- Estudiar y analizar las reclamaciones que presente el contratista y hacer las recomendaciones a que haya lugar.
- Suscribir todas las actas que se produzcan con ocasión de la ejecución del contrato.
- Elaborar en conjunto con el contratista el acta de liquidación bilateral de los contratos o convenios y remitirlas, con los documentos soporte, a la Oficina Jurídica y a las que se le señale, para su revisión.
- Velar por el oportuno trámite de las solicitudes y peticiones que hagan los particulares o las autoridades en relación con el desarrollo del contrato.
- Verificar que la ejecución contractual se desarrolle dentro del plazo o vigencia del contrato, y de acuerdo con los valores establecidos.
- Informar oportunamente los atrasos o situaciones o, en general, cualquier hecho que pueda dar origen a la toma de acciones de tipo contractual y/o aplicación de sanciones y, en general, al inicio y desarrollo de las actividades judiciales o extrajudiciales respectivas.
- Expedir certificaciones de todos los convenios o contratos que celebre la entidad pública que se encuentren en ejecución o en trámite de liquidación al momento de la solicitud.
- Las demás que de conformidad con el contrato, la normativa vigente y con su naturaleza correspondan a la función de supervisión o interventoría.

4.8. DESEMPEÑO

Como regla general, la supervisión o interventoría deberá ser desempeñada por un solo supervisor o interventor. No obstante cuando ello no sea posible o recomendable, la entidad pública podrá designar varios interventores y/o supervisores, para lo cual deberá señalar con precisión las obligaciones y responsabilidades de cada uno de ellos.

4.9. CALIDADES Y OPORTUNIDAD PARA LA DESIGNACIÓN

El ordenador del gasto establecerá para cada caso y atendiendo a las particularidades del objeto contractual, el perfil profesional o institucional que debe satisfacer la persona natural o jurídica o el servidor público que desempeñará las funciones de supervisor o interventor. En todo caso, la supervisión o interventoría debe ser atendida a través de personal con formación profesional en el área respectiva, que acredite la experiencia necesaria para cumplir adecuadamente con sus funciones.

4.9.1. Supervisión. Para cada contrato o convenio, el ordenador del gasto designará el servidor público que ejercerá las funciones de supervisor, el cual

deberá tener experiencia y conocimientos relacionados con el objeto del contrato supervisado.

Se recomienda que sean supervisores los servidores públicos que ocupen cargos del nivel profesional o de superior jerarquía de la planta de personal de la entidad pública, cuyo perfil y funciones tengan relación directa con la ejecución del objeto del contrato o convenio.

La designación debe hacerse en el texto del contrato o convenio ó a más tardar dentro de los tres (3) días siguientes al perfeccionamiento del mismo.

4.9.2. Interventoría. En los casos en que la Ley determine la contratación de interventor, o cuando la entidad considere necesario contratarlo sea por la naturaleza, la cuantía, por el objeto contractual o porque no hay personal en la entidad para desarrollar esa función, deberá adelantar proceso de selección con anterioridad o de manera simultánea a la selección del contratista que será objeto de la interventoría.

Para todos aquellos casos en los que la entidad pública haya contratado interventoría, se designará en la respectiva dependencia un Supervisor que verificará el cumplimiento del contrato de interventoría.

La supervisión o interventoría podrá constituirse o designarse desde la fase precontractual de manera que asegure su participación y conocimiento del proyecto, en la medida en que la complejidad de las labores a realizar en la ejecución del contrato así lo exija. La participación del supervisor o interventor en la fase precontractual, cuando a ello hubiere lugar, tendrá carácter eminentemente consultivo.

4.10. ROL DEL SUPERVISOR O INTERVENTOR

El supervisor o interventor debe desempeñarse como:

- **Asesor:** Para apoyar y orientar, compartir, dirigir y prestar toda su cooperación para se cumpla con el objeto y obligaciones de los contratos.
- **Enlace:** Para mantener permanente contacto entre las diversas entidades y partes que tengan que ver con la ejecución de los contratos y servir de interlocutor/a entre las partes.
- **Proveedor:** Para proporcionar toda la información y recursos necesarios para que los prestadores del programa cumplan efectivamente con las obligaciones contraídas.
- **Facilitador:** para contribuir a identificar rutas adecuadas para el desarrollo de los contratos en términos de normalidad, la implementación de planes de mejoramiento y la reducción de interferencias que obstaculicen una eficiente ejecución del contrato a supervisar o intervenir.

- **Solucionador:** Para establecer procedimientos claramente definidos para minimizar y resolver problemas que se presente durante la ejecución de los contratos a vigilar.

Frente al perfil, el supervisor o interventor y su equipo de apoyo deben potenciar y desarrollar:

- Habilidades para las relaciones humanas, tener un manejo adecuado de la comunicación, la dirección, la resolución de conflictos, la generación de ambientes armónicos y la facilidad por el trabajo en equipo.
- Habilidades sociales y de comunicación
- Habilidades técnicas para ejecutar un trabajo.
- Habilidades para la toma de decisiones.

4.11. PROHIBICIONES

Sin perjuicio de las normas que regulan las inhabilidades e incompatibilidades, las prohibiciones y deberes, la entidad pública se abstendrá de designar supervisor o interventor a quien se encuentre en situación de conflicto de intereses que pueda afectar el ejercicio imparcial y objetivo de la supervisión o interventoría o esté incurso en alguna conducta contemplada en la ley 734 de 2002. A los supervisores y a los interventores les está prohibido:

- Adoptar decisiones que impliquen modificación del contrato sin el lleno de los requisitos legales pertinentes.
- Solicitar y/o recibir, directa o indirectamente, para sí o para un tercero, dádivas, favores o cualquier otra clase de beneficios o prebendas de la entidad contratante o del contratista.
- Omitir, denegar o retardar el despacho de los asuntos a su cargo.
- Entrabar las actuaciones de las autoridades o el ejercicio de los derechos de los particulares en relación con el contrato.
- Gestionar indebidamente a título personal asuntos relativos con el contrato.
- Exigir al contratista renuncias a cambio de modificaciones o adiciones al contrato.
- Exonerar al contratista de cualquiera de sus obligaciones.
- Celebrar acuerdos o suscribir documentos que tengan por finalidad o como efecto establecer obligaciones a cargo del Instituto, salvo aquellas relacionadas directamente con la actividad de supervisión o interventoría y que no modifiquen, adicionen o prorroguen las obligaciones a cargo de la Entidad.

5. MEDIDAS DE PREVENCIÓN QUE SE RECOMIENDAN AL SUPERVISOR / INTERVENTOR

- Abstenerse de suscribir documentos y dar órdenes verbales al contratista que modifiquen o alteren las condiciones inicialmente pactadas en el contrato. En caso de requerirse modificaciones al contrato, éstas deben hacerse por otrosí debidamente suscritos por las partes.
- Abstenerse bajo su exclusiva responsabilidad de permitir la iniciación de la ejecución del contrato antes del cumplimiento de los requisitos de perfeccionamiento (firma de las partes y registro presupuestal) y ejecución (aprobación de garantía única, publicación y timbre según sea el caso). El perfeccionamiento y legalización se conoce a partir de un oficio emitido por la oficina asesora jurídica o de quien haga sus veces.
- Todas las recomendaciones, sugerencias y/o requerimientos que el/la supervisor/a o interventor/a haga al contratista, relacionadas con el cumplimiento del objeto contractual, deben constar por escrito.
- Responder oportunamente las solicitudes y demás requerimientos que el contratista realice para evitar la ocurrencia del silencio administrativo positivo.
- El/la supervisor/a o interventor/a deberá tener en cuenta que las instrucciones o sugerencias que impartan las entidades públicas para las cual ejercen la supervisión o interventoría y que se relacionen dicha función , deberán constar siempre por escrito. Las órdenes verbales impartidas por el/la supervisor/a o interventor/a y acatadas por el contratista, serán de su exclusiva responsabilidad.
- En los contratos en donde se pacte rendición de informes periódicos y/o final, el supervisor o interventor deberá exigir su cumplimiento en los tiempos y con la complejidad requerida y remitirlos a la oficina jurídica para que reposen en el expediente del contrato.
- Acudir a la oficina pertinente, en caso de necesitar apoyo ya sea jurídico, financiero, técnico o de otra índole.
- El/la supervisor/a o interventor/a no puede delegar la supervisión o interventoría. Quien fuese designado como tal debe apoyarse en los equipos de apoyo que le designen para tal fin, pero continuará al frente de la responsabilidad asignada, toda vez que por disposición expresa de la ley, no se puede delegar lo delegado.

6. RESPONSABILIDAD DE LOS INTERVENTORES Y SUPERVISORES

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.

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

finde 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.

Los interventores y supervisores responderán civil, fiscal, penal y disciplinariamente, tanto por el incumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de interventoría, como de las funciones de supervisión, como por los hechos u omisiones que les sean imputables y causen daño o perjuicio a la entidad pública para que ejercen tal rol, derivados de la celebración y ejecución de los contratos respecto de los cuales hayan ejercido o ejerzan las funciones de interventoría o supervisión.

Serán responsables por mantener informada a la entidad pública 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.

- **Responsabilidad civil:** Los/as supervisores/as o interventores/as, sean éstos servidores públicos o contratistas, responderán pecuniariamente como consecuencia de sus acciones u omisiones, esto es, negligencia o ejecución indebida de sus labores de supervisión o interventoría, cuando la entidad o un tercero sufra detrimento patrimonial.
- **Responsabilidad penal:** Los/as supervisores/as o interventores/as, sean servidores públicos o contratistas, serán responsables penalmente cuando por sus acciones u omisiones en las labores de supervisión o interventoría, se establezca la ocurrencia de alguno de los delitos tipificados en los artículos 144, 145 y 146 del Código Penal.

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 años contados a partir de la fecha de ejecutoria de la respectiva sentencia.

- **Responsabilidad fiscal:** los supervisores y/o interventores, sean éstos servidores públicos o contratistas, serán responsables fiscalmente (sanción pecuniaria - multas) cuando por sus acciones u omisiones en labores de supervisión o interventoría, se produzca detrimento del patrimonio público.
- **Responsabilidad disciplinaria:** los/as servidores/as públicos que desempeñen labores de supervisión o interventoría están sometidos a lo establecido en el Código Disciplinario Único (Ley 734 de 2002).

7. ACTIVIDADES Y PROCEDIMIENTOS A CARGO DEL SUPERVISOR O INTERVENTOR

Para el desarrollo del ejercicio de la supervisión e interventoría técnica es preciso organizar el proceso en tres etapas articuladas entre sí: la planeación, la ejecución y la evaluación.

7.1. En la etapa de planeación. Identificar a los contratistas controlar y vigilar, fijar los objetivos, identificar las estrategias y distribuir las funciones y actividades que permitan prever los resultados de la supervisión e interventoría.

7.2. En la etapa de ejecución. Realizar la verificación, asesoría, seguimiento, registro y socialización de resultados sobre el nivel de cumplimiento del objeto y de las obligaciones estipuladas en los contratos.

7.3. En la etapa de evaluación. Propiciar un espacio de autorreflexión con todos los integrantes del equipo de apoyo a la supervisión e interventoría para determinar acciones a realizar y aspectos a mejorar respecto de la etapa de planeación y de ejecución.

Sin perjuicio de las actividades a su cargo, según lo dispuesto en los numerales anteriores y en el respectivo contrato, los supervisores e interventores deberán ajustarse a los procedimientos que a continuación se mencionan:

7.4 Etapa Contractual

Una vez perfeccionado el contrato correspondiente y durante la ejecución contractual, deberá adelantar las siguientes gestiones específicas:

- El supervisor o interventor del contrato no autorizará el inicio de la ejecución contractual antes de que se encuentren satisfechos los requisitos legal o contractualmente previstos para el efecto.
- En caso de que el supervisor o interventor constate el incumplimiento de las obligaciones a cargo del Contratista y no sea posible obtener su cumplimiento a través de las actividades ordinarias de su gestión, deberá adelantar el procedimiento establecido en el manual de contratación para la imposición de multas y sanciones, dar aviso inmediato al ordenador del gasto con copia a la Oficina jurídica, a fin de que se evalúe la situación, en la comunicación respectiva describirá con detalle los hechos que han motivado tal aviso, señalando, si es del caso, el tipo de daños sufridos por la entidad pública, así como su cuantía. En caso de que el tipo de daños y su cuantía no pueda definirse con exactitud al momento de la comunicación, deberá presentar un estimativo aproximado.

- Al supervisor o interventor del contrato le corresponde tramitar y autorizar los pagos a favor del contratista cumpliendo para ello las disposiciones contractuales y las demás condiciones previstas legalmente.
- El supervisor o interventor deberá verificar la correcta inversión del anticipo en los casos en los que este se hubiese previsto.

7.5. ETAPA POS CONTRACTUAL

Una vez terminado el contrato o convenio por cualquiera de las causas legal o contractualmente establecidas, el supervisor o interventor deberá adelantar el siguiente procedimiento:

7.5.1. Liquidación Bilateral

- En el momento en que se termine o deba terminarse el contrato, el supervisor o interventor deberá elaborar y suscribir el proyecto de acta de liquidación bilateral y remitirlo, con los documentos soporte, a la Oficina Jurídica, para su revisión y visto bueno.
- Una vez revisado el proyecto de acta de liquidación, el área jurídica la remitirá al ordenador del gasto para que éste proceda a suscribirla. Posteriormente, el supervisor o interventor del contrato deberá adelantar todas las gestiones posibles a fin de que el acta de liquidación sea suscrita por el contratista.
- Suscrita el acta de liquidación, conforme se establece en el inciso anterior, el interventor remitirá dicha acta nuevamente al área jurídica para que se adelanten los trámites siguientes.
- Si el contrato no fue ejecutado a satisfacción y de conformidad con lo previsto contractualmente, el supervisor o interventor debe solicitar a la Oficina Jurídica, la adopción de las medidas a que haya lugar y la declaratoria de siniestro ante la aseguradora, si es del caso.

7.5.2. Liquidación Unilateral

- En el evento en que no sea posible efectuar la liquidación bilateral, deberá dar aviso de tal circunstancia a la Oficina Jurídica, para que proceda a elaborar la liquidación unilateral. Para tal efecto, el supervisor o interventor del contrato elaborará la liquidación financiera y el balance de la ejecución contractual con fundamento en los informes y certificaciones requeridas, incluyendo la constancia de pagos expedida por el Área Financiera. Los soportes documentales remitidos por el supervisor o interventor del contrato deberán dar cuenta del nivel de cumplimiento del objeto y las obligaciones adquiridas por el contratista, incluyendo un informe que indique claramente como fue desarrollado el respectivo contrato y estar acompañados de mínimo una (1) constancia escrita de citación enviada por correo certificado.
- Cuando las partes no hubieren podido llegar a un acuerdo sobre el contenido de la liquidación, el supervisor o interventor del contrato o

convenio, adicionalmente deberá remitir a la Oficina Jurídica, un concepto técnico sobre los aspectos jurídicos, técnicos y/o financieros que impidieron llevar a cabo la liquidación bilateral.

7.6 INFORMES DEL INTERVENTOR

La interventoría y/o supervisión en el transcurso de la ejecución del objeto del contrato y/o convenio, debe presentar los informes necesarios, que reflejen el avance y demás aspectos relevantes del proyecto. Entre estos informes, se destacan:

7.6.1 Informe Mensual. Este informe describe el estado actual del proyecto y presenta las recomendaciones para la efectiva ejecución del contrato y/o convenio, debe contener:

- Una descripción completa de las actividades ejecutadas.
- Los atrasos presentados, los problemas, compromisos o soluciones planteadas y los asuntos pendientes por resolver.
- El interventor y/o supervisor debe elaborarlo y enviarlo a la dependencia que disponga la Entidad en lo posible dentro los cinco (5) primeros días de cada mes.

Este informe consta de dos partes:

- un resumen ejecutivo
- un informe básico.

Cuando se trate de contratos de obra, los informes mensuales deben ser presentados por el interventor conjuntamente con el Acta de Recibo Parcial de Obra, la cual debe especificar las actividades establecidas en el contrato, las modificaciones implementadas y las obras ejecutadas, incluyendo la descripción de las actividades, cantidad y precios unitarios; esto para evaluar el cumplimiento del contratista en lo referente a las diferentes actividades y acuerdos establecidos en el contrato de obra.

Igualmente se debe presentar la evaluación del cumplimiento de las obligaciones contractuales, el cual la Dependencia a cargo del contrato y/o convenio, lo estudiará en los cinco (5) días hábiles siguientes a la presentación del informe y si de este se concluye que existen méritos para aplicar multas, cuando éstas hayan sido previstas, al día hábil siguiente se debe remitir a la Oficina Jurídica, junto con los soportes y el oficio que solicite ejecutar las acciones legales.

7.6.2 Informes varios. Además de los anteriores, la interventoría y/o supervisión debe elaborar y presentar todos aquellos informes, datos, cuadros, presentaciones, que le sean solicitados por el jefe de la dependencia a cargo del contrato y/o convenio.

7.6.2. Informe Final. Una vez terminado el proyecto, la interventoría y/o supervisión debe elaborar un informe que haga memoria descriptiva del proyecto, estableciendo el estado de cumplimiento del objeto y de todas las obligaciones pactadas, así como el balance financiero del contrato y/o convenio.

8. REGLAS DE INTERPRETACIÓN

La enunciación de las actividades señaladas a cargo de los supervisores o interventores no tiene un carácter taxativo. En consecuencia, también se encontrarán a cargo de los supervisores e interventores aquellas actividades (i) que posteriormente se establezcan por el representante legal de la entidad o por los delegatarios, (ii) que por su naturaleza sean necesarias para ejecutar adecuadamente la supervisión o interventoría y (iii) para el caso de la interventoría, las que se establezcan en el pliego de condiciones y en el contrato de interventoría.

BIBLIOGRAFIA

- AGUILAR, María José. Introducción a la Supervisión. Lumen. Buenos Aires, 1994.
- MALDONADO CONTRERAS, José Alvaro. Manual Guía de Interventoría de Obra. Editorial Ltda. Bucaramanga, Primera Edición Marzo de 2000, reimpresión Diciembre de 2000 Editorial Ltda. Centro Empresarial Chicamocha, Bucaramanga – Colombia.
- PALACIO HINCAPIÉ, Juan Ángel. Derecho Procesal Administrativo, 2006.
- PARRA PARRA, José Eurípides. El Contrato de Interventoría. Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez, Bogotá D.C., 2002.
- SÁNCHEZ HENAO, Julio César. Interventoría de Proyectos y Obras. Línea Editorial Investigaciones, Medellín, 2010.
- VIDAL VANEGAS, Heriberto. Interventoría de Edificaciones: Para Arquitectos, Ingenieros, Constructores y Tecnólogos. Medellín, 2002.

NORMAS

- Decreto 2090 DE 1989 – Diario Oficial.
- Constitución Política de Colombia. Temis. Bogotá, 1991.
- Ley 80 de 1993 – Diario Oficial.
- Ley 87 de 1993 –Diario Oficial
- Ley 400 de 1997 – Diario Oficial
- Decreto 1537 de 2001- Diario Oficial
- Ley 734 de 2002 - Diario Oficial
- Ley 1474 de 2011- Estatuto Anticorrupción - Diario Oficial
- Ley 599 de 2000 - Código Penal- Diario Oficial
- Ley 610 de 2000 Diario Oficial

ACTOS ADMINISTRATIVOS

- Conceptos y Directrices Contraloría General de la República.
- Fallos Procuraduría General de la Nación. Relatoría.
- Guía del Sistema de Supervisión de los Contratos de Aporte suscritos por el ICBF, 2011.
- Manual Práctico de Interventores y Supervisores de los Contratos Estatales, Resolución No. 063 de Junio 30.
- Manual Práctico De Interventoría. Alcaldía de Medellín.Medellín, 2001.
- Responsabilidad de Interventores y Supervisores en los Contratos Estatales, Directriz Jurídica 06 de 2006 No. 1-0010-3003082 Bogotá, 10 de marzo de 2006.

PAGINAS WEB

- <http://www.sena.edu.co/downloads/2007Portal/Juridica/Circulares/CIRCULAR%20019-2007.pdf>.
- <http://www.notinet.com.co/serverfiles/servicios/archivos/16feb05/contra52223-05.htm>.
- <http://app.idu.gov.co/fileresol/DTL-6000-33099.pdf>.
- http://relatoria.procuraduria.gov.co/relatoria/print.jsp?option=co.gov.pgn.relatoria.frontend.component.pagefactory.ConsultaPirelComponentPageFactory&letra=l&action=consultar_tesauro&total_results=2974&max_results=50&first_result=2750
- Germán Cabuya Parra, Especialista en Alta Dirección del Estado. <http://interventoriadecontratos.blogspot.com/2010/11/cual-es-la-definicion-de-interventor-de.html>
- **INTERVENTORIA EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA** - Periódico http://www.larepublica.com.co/archivos/ASUNTOSLEGALES/2009-08-18/interventoria-en-la-contratacion-publica_81023.php
- **(Línea editorial investigaciones ;**
1 [http://www.docentes.unal.edu.co/jcsanche/docs/Libro%20Interventoria\(24-03-10\).pdf](http://www.docentes.unal.edu.co/jcsanche/docs/Libro%20Interventoria(24-03-10).pdf)
- <http://www.slideshare.net/claseweb2/libro-interventoria>

JURISPRUDENCIA

- Corte Constitucional en la Sentencia C-543/98. Responsabilidad de los Interventores.
- Corte Constitucional Sentencia 037/03.
- Corte Constitucional en 1998 con ponencia del Magistrado Carlos Gaviria-Sentencia C-563/98.
- Sentencia Consejo de Estado del 6 de Diciembre de 1990 - Consejero Ponente Carlos Ramírez Arcila, Expediente 6008.

TESIS, TRABAJOS DE INVESTIGACION y memorias

- CARDONA GUTIÉRREZ, Diana Marcela. “El papel de la Interventoría en la Empresa L. C. Arango Arango S.A.”. Trabajo de Grado. Universidad Nacional de Colombia, Sede Medellín, Facultad de Arquitectura, Medellín, 2004.
- Sánchez, Julio (2007). Gestión Organizativa en el proceso Edificatorio: Regulación de la Interventoría de Proyectos en Colombia. Tesis de Doctorado, Universidad Politécnica de Madrid-Escuela Superior de Arquitectura.