

DE LA RESPONSABILIDAD DEL SUPERVISOR EN LOS CONTRATOS ESTATALES



ALEJANDRA MARÍA PLAZA GONZÁLEZ

**UNIVERSIDAD SANTIAGO DE CALI
FACULTAD DE DERECHO
POSGRADO EN DERECHO ADMINISTRATIVO
SANTIAGO DE CALI
2019**

INTRODUCCIÓN

La contratación es una de las actividades que más esfuerzo económico, técnico y jurídico demanda a la administración pública por concebirse como un medio donde a través de la disposición de los recursos de todos los ciudadanos se adquieren bienes y servicios que hacen posible no solo el funcionamiento de las entidades sino también el avance hacia la satisfacción del interés general.

En nuestra constitución de 1991 se estipulan disposiciones esenciales en el manejo de este tema como son los artículos 1º, 2º y 209, que establecen los postulados que deben regir la contratación estatal a través de la cual se plasman las órdenes constitucionales para que el Estado Social de Derecho busque 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; fines encomendados para que se ejecute bajo la observancia de los principios de función administrativa: economía, celeridad, eficacia, moralidad, publicidad, etc.

Precisamente de estos principios y fines especiales, 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. Aunque la Constitución 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 lo que tiene que ver con esta figura por la Ley 1474 de 2011 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 al contrato de consultoría cuyo objeto será la interventoría, y los dos seguidamente mencionados, relacionados directamente con la responsabilidad de los Interventores.

Pero hay que precisar que en este esfuerzo jurídico, que se ha planteado para alcanzar la depuración de la actividad negocial de la Administración Pública hasta antes de la elaboración de la reciente Ley 1474 de 2011, el Legislador no se había ocupado en consagrar precepto alguno que reglamentase la labor de la supervisión del contrato estatal; factor que obtiene especial relevancia cuando se entra a considerar el volumen de los inconvenientes que se muestran en la etapa de ejecución del objeto contractual, originados por la deficiencia en el seguimiento de los procesos que desarrolla el

contratista –sea éste un particular o una entidad pública. Pero adicionalmente tenemos la Ley 734 de 2002 (Código Disciplinario Único), en la cual se hace referencia a la responsabilidad de los Interventores y Supervisores de los contratos estatales. Sin embargo, no es claro la naturaleza y el alcance de las consecuencias que recaen sobre los supervisores.

En este orden de ideas, la pregunta que surge es la siguiente: ¿Cuál es la naturaleza y alcance de las consecuencias que recaen sobre el supervisor en materia contractual al ejercer control y vigilancia sobre la ejecución del contrato? Para el trabajo se consideró necesario llevar a cabo en tres acciones: 1) Establecer el Marco Jurídico sobre el ejercicio del control y vigilancia referente a la Interventoría y/o Supervisión además de los antecedentes de su existencia; 2) Presentar los aspectos generales relevantes y las funciones de la Interventoría y Supervisión que permiten tener claridad sobre su conceptualización y cada uno de los parámetros que la componen; 3) Determinar la naturaleza y el alcance de la responsabilidad de los interventores y supervisores que le asiste por la acción y omisión en el ejercicio de dicho rol contractual, Penal, Disciplinaria y Fiscal; y por último se expondrán las conclusiones y recomendaciones necesarias.

La metodología planteada es de tipo básico, ya que sobrelleva a identificar y presentar elementos y características del problema de investigación a través del análisis jurídico (normas, jurisprudencia y doctrina). Se utiliza una orientación metodológica de orden teórico. Las fuentes primarias que se utilizaron fueron libros, ensayos, artículos y demás doctrina para desarrollar el problema y de respuesta a nuestra pregunta.

CAPITULO I – MARCO JURÍDICO SOBRE EL EJERCICIO DEL CONTROL Y VIGILANCIA REFERENTE A LA INTERVENTORÍA Y/O SUPERVISIÓN ADEMÁS DE LOS ANTECEDENTES DE SU EXISTENCIA

La interventoría es la supervisión, coordinación y control que realiza ya sea una persona natural o jurídica, en los disímiles aspectos que actúan en el desarrollo de un contrato o de un orden, llámese servicio, consultoría, obra, trabajo, compra, suministro, etc.; que se despliega desde su perfeccionamiento del mismo hasta la liquidación del mismo, esto siempre con base a los principios de la contratación determinado en la ley 80 de 1993 artículo 2°.

Hay que incluir dentro de la definición al objeto de la actividad –contratos–, así como la calidad de quien la ejecuta, así: “contrato de consultoría cuyo objeto es el de controlar, vigilar, inspeccionar y verificar a nombre y en representación de una entidad estatal el cumplimiento de una, varias o todas las obligaciones derivadas de un contrato en el que esta es parte” (Salcedo, 2011, p. 48). De igual manera, se entiende por 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 contratos o convenios, tendientes a asegurar su correcta ejecución y cumplimiento, de acuerdo con lo previsto en las normas vigentes y lo estipulado en el respectivo contrato”. (ICBF, 2008, p. 8).

Este es un tema del diario acontecer en Colombia, pues en materia del manejo del Estado se debe generar la contratación para su funcionamiento. Por ello es importante analizar esta figura.

Esta figura de la interventoría se sugiere por vez primera en el Decreto 1050 de 1955 (art. 273). Donde establece que: “La entidad contratante verificará la ejecución y cumplimiento de los trabajos y actividades de los contratistas por medio de un interventor, que podrá ser funcionario suyo. También se podrá contratar la interventoría con personas naturales o jurídicas especializadas que posean experiencia en la materia y que estén registradas, clasificadas y calificadas como tales. El funcionario que ejerza la interventoría deberá ser ingeniero o arquitecto matriculado, con experiencia profesional en construcción o en interventoría no menor

de tres años en obras de naturaleza y especificaciones comparables” (Gorbaneff, González y Barón, 2011).

Después se dio el Decreto 222 de 1983 art. 115 donde la interventoría es una forma de consultoría, de modo que los interventores son contratistas. En la Ley 80 de 1993 (art. 32) extiende y obliga a las normas anteriores y establece 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 presente estatuto”. Pero además en el artículo 53 se confirma que la interventoría es un tipo de consultoría, pero es más incisivo en cuanto a la responsabilidad contractual. (Gorbaneff, González y Barón, 2011).

La figura de la interventoría se encuentra establecido en el numeral 2 del artículo 32 de la ley 80 de 1993 cuando indica 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 Art. 53 del Estatuto General de Contratación”.

Posteriormente y con la expedición de la Ley 1474 de 2011, el artículo 83 estableció que la supervisión se ejecuta por la misma entidad para hacerle seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico a los contratos cuando no se requiere de conocimientos especializados en contraste con la interventoría, donde esa actividad requiere de conocimientos especializados. Es por ello que esto se ha considerado en la doctrina que la supervisión no requiere conocimientos especializados, a diferencia de la consultoría (Rincón Salcedo, 2012, p. 326).

Precisamente por eso en la Ley 80 de 1993 al hablarse de interventores se hace referencia a personas independientes a la entidad contratante y contratistas objeto de la interventoría, el cual tiene la obligación de responder por los hechos u omisiones que le sean imputables en los términos establecidos en el art.83 de la Ley 1474 de 2011: “El contrato de Interventoría será supervisado directamente por la entidad estatal, con lo cual se considera que este aspecto

refuerza el argumento esgrimido por el Consejo de Estado de prohibir que al contrato de interventoría se le efectúe interventoría”.

Es claro que el tema de la interventoría no ha tenido una normatividad clara, es más bien algo que se ha manejado como anexidad a los contratos realmente.

CAPITULO II - ASPECTOS GENERALES RELEVANTES Y LAS FUNCIONES DE LA INTERVENTORÍA Y SUPERVISIÓN QUE PERMITEN TENER CLARIDAD SOBRE SU CONCEPTUALIZACIÓN Y CADA UNO DE LOS PARÁMETROS QUE LA COMPONEN

Las Entidades Estatales asumen la obligación de cerciorarse el cumplimiento del objeto contractual de los contratos que celebren, para lo cual tendrán la dirección general y responsabilidad de ejercer el control y vigilancia de la ejecución del contrato (Numeral 1, Artículo 14 de la Ley 80 de 1993).

Como manifestación de este deber, se encuentran las figuras de la supervisión e interventoría. Así, la supervisión de un contrato estatal consiste en “el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico que sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercido por la misma entidad estatal cuando no se requieren conocimientos especializados” (Párrafo 2 del Artículo 83 de la Ley 1474 de 2011). De esta manera, la supervisión es entendida como la vigilancia permanente ejercida por sus funcionarios, de todos los aspectos relacionados con el contrato estatal, que no sólo se predica de la ejecución de las obligaciones contractuales en la forma acordada, sino también de las etapas pre contractual y pos contractual.

Por su parte, La interventoría de un contrato estatal es “el seguimiento técnico que sobre el cumplimiento del contrato realice una persona natural o jurídica contratada para tal fin por la Entidad Estatal, cuando el seguimiento del contrato suponga 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” (Parágrafo 3, Artículo 83 de la ley 1474 de 2011). Así, la interventoría es llevada por una persona externa a la entidad contratada para tal efecto, la cual debe verificar el cumplimiento del objeto contractual, de tal manera que se asegure el cumplimiento de la calidad, cantidad, costo y cronograma del contrato.

En razón de lo expuesto, la diferencia principal entre la supervisión y la interventoría consiste en que el interventor es una persona externa a la entidad que adelanta funciones técnicas mientras

que el supervisor es funcionario de la entidad que no sólo cuenta con funciones técnicas, sino también de índole administrativa, contable, financiera y jurídica.

En el artículo 84 de la ley 1474 de 2001 están nominados los deberes de los supervisores y interventores:

*“Art. 84. **Facultades y deberes de los supervisores y los interventores.** La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista. Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos indebidos, tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente”.*

Para describir de manera secuencial los procedimientos a realizar una vez contratada la interventoría técnica se dan las siguientes pautas:

El procedimiento del interventor es el siguiente normalmente: 1) antes del inicio de las obras la entidad contratante debe entregar los documentos y estudios del proyecto a desarrollar, para el conocimiento y revisión de la interventoría la cual debe estar conformado por el personal ofrecido en su propuesta económica y a través de ellos realizara las anotaciones que den a lugar en el análisis de estos documentos, 2) la interventoría debe emitir conceptos, sin embargo no está facultado por si sola para la modificación de los estudios pues es la entidad contratante la receptora de las observaciones y la encargada de trasmitirla a la consultoría para la ratificación o modificación que se presente.

El contratista está obligado presentar a la interventoría los siguientes documentos: 1) Las hojas de vida del personal; 2) La relación del equipo a usar; 3) Los análisis de precios unitarios; 4) El programa de obra; 5) Plan de calidad; 6) Licencias ambientales que se requieran; 7) Y además toda documentación necesaria que se contemple en el pliego de condiciones.

Luego de presentado estos documentos el interventor contara con un tiempo de diez (10) días para la emisión de su concepto. Subsiguientemente dentro de las funciones de la interventoría se da la suscripción de la orden de inicio en conjunto con la entidad contratante una vez que se hayan

cumplido los requisitos para el inicio de obra, siendo esta la notificación por escrito al contratista que debe iniciar las labores en campo delimitando el alcance en tiempo del proyecto.

Posteriormente de iniciar labores, la interventoría será la encargada de realizar su objeto contractual y controlar que el contratista ejecute sus labores dentro de las condiciones del contrato, advirtiéndole cualquier afectación técnica y financiera que se presente en el mismo; además el contratista para la ejecución de sus actividades debe exhibir un plan de calidad que será el guía para la realización de los procedimientos internos y el control de los ensayos exteriorizando periodicidad y cantidad según su avance, la interventoría realizará la revisión y control del plan de calidad e implementará uno propio para sus labores.

El resumen de este trámite se expresa en el siguiente Cuadro:

PROCEDIMIENTOS	RESPONSABLE DE ENTREGA	ACCION
Revisión de los estudios y diseños del proyecto.	Entidad contratante	Informe escrito interventoría
Revisar y aprobar la documentación correspondiente: Hojas de vida del personal. Equipo, precios unitarios, programa de obra, plan de calidad y otros contemplados en el pliego de condiciones	Contratista	Informe escrito interventoría
Suscripción del orden inicio de obra	Entidad contratante e interventoría	Acta de inicio
Revisión de las pólizas derivadas del contrato	Interventoría	Oficio de aprobación de pólizas
Controlar la inversión del anticipo	Interventoría	Formato de control de anticipo
Llevar la bitácora de obra junto	Interventoría - contratista	Bitácora de Obra
Realizar los ensayos de control y verificación	Interventoría	Ensayos de Laboratorio
Emitir de manera escrita las observaciones y/o requerimientos al contratista	Interventoría	Oficios y Bitácora de Obra.
Realizar el comité de seguimiento y control de las actividades del contrato.	Interventoría	Formato de control de cantidades.
Realizar el comité de seguimiento periódico del contrato.	Entidad contratante- Interventoría y Contratista	Formato de actas de comité técnico.
Elaborar las actas parciales para pagos al contratista	Interventoría - contratista	Preactas y actas de obra
Elaborar los informes para la entidad contratante como: informe semanal, informe mensual y/o informes parciales cuando se lo requiera.	Interventoría	Formato de informe semanal, informe mensual, informe ejecutivos.

Informar a la entidad contratante sobre las modificaciones a los estudios y diseños del proyecto	Interventoría	Oficios
Elaborar el recibo de las obras para entrega a la entidad contratista.	Interventoría - contratista	Formato de recibo definitivo de obra
Informe final	Interventoría	Informe final
Liquidación del contrato de obra	Entidad contratante, interventoría y obra	Formato de liquidación de contrato de obra
Liquidación del contrato de interventoría	Entidad contratante e interventoría	Formato de liquidación de contrato de interventoría

Fuente: López Angarita Eider. Manual de interventoría técnica para la construcción de pavimentos flexibles en la provincia de Ocaña.

CAPITULO III - LA NATURALEZA Y EL ALCANCE DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS INTERVENTORES Y SUPERVISORES QUE LE ASISTE POR LA ACCIÓN Y OMISIÓN EN EL EJERCICIO DE DICHO ROL CONTRACTUAL, PENAL, DISCIPLINARIA Y FISCAL

De acuerdo a lo analizado anteriormente sobre la normatividad y en especial sobre las facultades, deberes y responsabilidades de quien este en la interventoría, debe precisarse las implicaciones de sus acciones u omisiones y los perjuicios que le pueden ocasionar a la entidad pública con la que se dio la vinculación y actuación contractual ya sea por un servidor público o un contratista particular.

Hay que precisar que la entidad deposita en el sujeto la confianza y el manejo inmediato o directo de las actuaciones; por lo tanto del ejercicio que este logre en la realización de sus facultades relacionadas con la inspección, la vigilancia y el control depende en gran medida el éxito o el fracaso de la gestión administrativa. Por eso hay que indicar que son potencialmente disciplinables por las extralimitaciones u omisiones en que haya incurrido en el ejercicio de sus funciones, al tenor de lo dispuesto en la Ley 200 de (1995), Ley 734 de (2000) y la reciente (Ley 1474 de 2011).

- **Responsabilidad Civil:** Es la obligación que tiene la persona natural o jurídica de reparar los daños ocasionados por un detrimento patrimonial como consecuencia de la omisión o ejecución indebida de las labores de supervisión o interventoría, quien estaba a cargo responde pecuniariamente por el daño ocasionado.
- **Responsabilidad Fiscal:** Los supervisores e interventores, en su posición de gestores fiscales, al manejar o administrar recursos públicos, se hallan obligados a reparar los daños causados al patrimonio público como resultado de sus conductas, bien sea dolosa o culposa, mediante el pago de una indemnización pecuniaria que indemnice el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal. Se supondrá que el gestor fiscal ha obrado con dolo cuando por los mismos hechos haya sido condenado penalmente o sancionado disciplinariamente por la comisión de un delito o una falta disciplinaria imputados a ese título.

- **Responsabilidad Penal:** Es la consecuencia jurídica derivada de la comisión de un hecho tipificado como delito en la ley, para este caso cometido por el supervisor o interventor, (la conducta es típica, antijurídica y culpable). El supervisor o interventor podrá estar en curso de esta responsabilidad por la comisión de delitos como: El interés indebido en la celebración de contratos, o cuando se tramite, celebre o liquide un contrato sin el cumplimiento de los requisitos legales.

- **Responsabilidad Disciplinaria:** Es la responsabilidad que tiene el servidor público o el particular que cumplan funciones públicas, que se deriva de hechos u omisiones que alteran la debida prestación del servicio de la entidad, esta responsabilidad es taxativa y se encuentra consagrada en la Ley 734 de 2002, así como las modificaciones incluidas en la Ley 1474 de 2011; en especial las consagradas en el numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002, modificado por el párrafo 1° del artículo 84 de la Ley 1474 de 2011, el cual prevé como faltas gravísimas, las siguientes: 1) No exigir, el supervisor o el interventor, la calidad de los bienes y servicios adquiridos por la entidad estatal, o en su defecto, los exigidos por las normas técnicas obligatorias; 2) Certificar como recibida a satisfacción, obra que no ha sido ejecutada a cabalidad; 3) 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.
Así mismo, los interventores serán responsables por las faltas gravísimas consagradas en el numeral 11 del artículo 55 de Ley 734 de 2002, modificado por el artículo 45 de la Ley 1474 de 2011.

CONCLUSIONES

Hay que concluir es que por más normatividad sobre el tema de la interventoría todavía hay vacíos jurídicos que no se han tenido en cuenta con los avances en materia contractual. Además no se ha medido los efectos económicos que tienen la escogencia de una interventoría o supervisión inadecuada o sin los parámetros legales adecuados. Realmente en las entidades

públicas deben mejorar en este tema para no seguir cometiendo los errores que hasta la fecha se han presentado.

Hay que resaltar que hay un abanico normativo inmenso en materia contractual en nuestro país, hay un esquema punitivo tanto penal como disciplinariamente, pero ello no disminuye el efecto tal letal que genera en el Estado este tipo de daños, especialmente frente al interés general de la comunidad que debe primar, lo único claro es que hay múltiples herramientas jurídicas que concede la ley, pero que la mayoría de veces no son utilizadas correctamente afectando a todos de una u otra forma.

Es de concluir que se debe dar una intervención de la rama legislativa para que cree o modifique las garantías jurídicas y proporciones una herramienta más efectiva con criterios objetivos y procedimentales claros.

BIBLIOGRAFIA

Amorocho Montañez, Silvia Juliana y Zambrano Bermúdez, David Antonio. (2012). Manual Didáctico de procedimientos de interventoría de obras civiles para la instrucción de aprendices. Universidad Pontificia Bolivariana.

Carrillo Triana, Oscar Alexander. (2015). Función de supervisión de la contratación estatal, un análisis desde el principio de transparencia y la seguridad jurídica. Universidad Católica de Colombia.

Cesar Prieto, Carlos Rodríguez, Diana Ruiz y Viana Rubiano. (2011). La interventoría en Colombia: un aspecto de Reflexión académica
http://www.fcenew.unal.edu.co/publicaciones/index.php?option=com_content&view=article&id=113:6-la-interventoria-en-colombia-un-aspecto-de-reflexion-academica&catid=40:investigaciones-y-productos-cid&Itemid=54

Gorbaneff, González y Barón, 2011 ¿Para qué sirve la interventoría de las obras públicas en Colombia? Recuperado de:
<http://www.economiainstitucional.com/pdf/No24/ygorbaneff24.pdf>

López Angarita Eider. (2012). Manual de interventoría técnica para la construcción de pavimentos flexibles en la provincia de Ocaña.

Rincón Salcedo, J. G. (2012). "Del descontrol de la producción normativa en materia de contratación publica en Colombia". *Vniversitas*. 61(125). 319-337. Disponible en <http://revistas.javeriana.edu.co/index.php/vnijuri/article/view/14255/1148>.

Sánchez Calvo, John Gilberto. (2016). Análisis del contrato de interventoría desde la visión de la jurisprudencia colombiana. *Cuadernos de Maestría en Derecho No. 6*. Universidad Sergio Arboleda.

Leyes

LEY 80 (28, octubre, 1993). Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Bogotá D.C.: Congreso de Colombia. Diario Oficial No. 41.094, del 28 de octubre de 1993.

LEY 200 (28, julio, 1995), Por la cual se adopta el Código Disciplinario Único. Bogotá D.C.: Congreso de Colombia Diario Oficial No 41.946 del 31 de julio de 1995.

LEY 734 de (5, febrero, 2000) Por la cual se expide el Código Disciplinario Único. Bogotá D.C.: Congreso de Colombia Diario Oficial No 44.699 del 5 de febrero de 2000.

LEY 1150 (16, junio, 2007). Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos. Bogotá D.C.: Congreso de Colombia Diario Oficial No. 46.691 del 16 de julio de 2007

LEY 1474 (12, junio, 2011). Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública. Bogotá D.C.: Congreso de Colombia Diario Oficial No. 48.128 del 12 de julio de 2011