

| | | |
|--|--|--------------------------|
|  <p>INSTITUCIÓN UNIVERSITARIA DE ENVIGADO</p> <p>Ciencia, educación y desarrollo Vigilada Mineducación</p> | <p>ARTÍCULO ACADÉMICO PROGRAMA DE ESPECIALIZACIÓN FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS</p> | Código: F-DO-0038 |
| | | Versión: 01 |
| | | Página 1 de 16 |

Cumplimiento de los principios de eficacia y transparencia en la figura del supervisor del contrato de obra pública en Colombia

Compliance with the principles of efficiency and transparency in the figure of the supervisor of a minimum-quantity public works contract in Colombia.

Luis Alonso Rave Pinzón
María Alejandra Rodríguez Jaramillo
Alejandra Paniagua López

Institución Universitaria de Envigado

Especialización en derecho administrativo

2023

| | | |
|--|--|--------------------------|
|  | ARTÍCULO ACADÉMICO PROGRAMA DE ESPECIALIZACIÓN FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS | Código: F-DO-0038 |
| | | Versión: 01 |
| | | Página 2 de 16 |

Resumen.

El presente artículo académico se enfoca en realizar un análisis cualitativo del cumplimiento de los principios de eficacia y transparencia en la figura del supervisor de contrato de obra estatal en Colombia. A través de un examen detallado del conglomerado legal, se busca determinar si dicha figura se encuentra alineada con los postulados axiológicos establecidos en el artículo 209 de la Constitución y la ley 80 de 1993. El objetivo es evaluar la aplicación efectiva de estos principios, desde un plano descriptivo, que permita una valoración integral del supervisor en el contrato de obra estatal, desentrañando los puntos favorables del régimen actual, y su alcance con respecto a las funciones de las entidades estatales matizadas en el contrato de obra.

Palabras clave: Contrato de obra pública, supervisor de contrato de obra pública, eficacia, transparencia, contratación estatal.

Abstract.

This article focuses on carrying out a qualitative analysis of compliance with the principles of effectiveness and transparency in the figure of the state works contract supervisor in Colombia. Through a detailed examination of the legal conglomerate, we seek to determine whether said figure is aligned with the axiological postulates established in article 209 of the Constitution and law 80 of 1993. The objective is to evaluate the effective application of these principles, from a descriptive plan, which allows a comprehensive assessment of the supervisor in the state work contract, unraveling the favorable points of the current regime, and its scope with respect to the functions of the state entities qualified in the work contract.

Keywords: Public works contract, public works contract supervisor, effectiveness, transparency, state contracting.

| | | |
|--|--|--------------------------|
|  | ARTÍCULO ACADÉMICO PROGRAMA DE ESPECIALIZACIÓN FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS | Código: F-DO-0038 |
| | | Versión: 01 |
| | | Página 3 de 16 |

Introducción.

La contratación estatal en Colombia, es un mecanismo mediante el cual la administración ejerce actividades relacionadas con su objetivo misional, ergo, su trabajo se circunscribe al logro de los fines del estado y los principios de la función administrativa, referidos en la carta política. El logro de los fines del Estado se encuentra supeditado al correcto funcionamiento de las entidades, y de una adecuada gestión de sus funciones; sobre este punto Camacho (2020), afirmó:

Los servidores públicos tienen el deber de invertir los recursos asignados a la entidad pública que representan, labor que realizan a través de la celebración de contratos en los que se debe perseguir la satisfacción del interés general, sin apartarse del marco constitucional y legal que rige el ejercicio de la función administrativa. (p.8).

Por otro lado, la actividad administrativa, se sirve de varios mecanismos convencionales para ejercer su actividad, articulada con el sector privado. Desde la perspectiva colaborativa, surgen los contratos estatales, que están orientados hacia diferentes finalidades, y se rigen por características diferenciadas, con base en el tipo contractual que se emplee.

Con base en lo anterior, es preciso contextualizar el contrato de obra, en cuanto a sus fines, particularidades y vicisitudes, desde una perspectiva que permita un mejor acercamiento a los postulados de la ley 80 y las partes e intervinientes en el proceso contractual, en especial, el supervisor. En cuanto a la función de la ley 80, Aguilar Et al. (2014), acotó:

La Ley 80 de 1993 es el mecanismo que tienen tanto entidades del Estado como proponentes de regularse en la etapa pre y contractual en los procesos de selección, artículo 14 establece las rutas que tienen las Entidades Estatales para que dar efectivo cumplimiento del objeto contractual, por lo cual posee elementos de vigilancia y control durante la ejecución de los contratos, con el fin de evitar contratiempo en la entrega del bien adquirido para la satisfacción de la entidad. (p.32).

Ahora bien, cuando se abordan procedimientos propios de la contratación estatal, es necesario hacer hincapié en los principios de la función administrativa, manados desde la carta política, y la propia ley 80, ya que, estos principios, reciben un desarrollo en concreto, en la actividad

| | | |
|--|--|--------------------------|
|  | ARTÍCULO ACADÉMICO PROGRAMA DE ESPECIALIZACIÓN FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS | Código: F-DO-0038 |
| | | Versión: 01 |
| | | Página 4 de 16 |

contractual del estado, no obstante, el análisis aquí realizado, versará sobre los principios de eficacia y transparencia.

La figura del supervisor, presenta varias aristas que deben ser analizadas, pues se entiende que, la forma en la que se designa, y sus consecuencias en adecuada ejecución contractual, no se pueden evidenciar de forma simple, pues, las implicaciones de problemas con la manera de ejercer dicha actividad, puede ser determinante en la correcta ejecución de una actividad del servicio público prestado por la administración o por el contrario, en un fracaso en la gestión pública y por ende, en una afrenta contra el interés general.

Sin embargo, la idoneidad del supervisor ha sido un asunto de poco desarrollo desde la legislación, dejando un amplio margen para decantar de donde debe provenir quien ejerza dicha función, o si su actuar se circunscribe al fenómeno de la delegación, sin perjuicio de las posturas que, lo abordan desde el ejercicio mismo de la función pública, a raíz de una relación legal y reglamentaria.

En concordancia con lo expuesto, el presente artículo hace un análisis de los presupuestos de un contrato de obra, las obligaciones que se derivan de este, y la intervención que ejerce el supervisor; en cuanto a la figura del supervisor se realiza una verificación de su eficacia en el contrato estatal de obra pública, abordándolo desde una descripción legal y doctrinal de los conceptos transversales. Para llegar a ese concepto sobre el supervisor de contratos estatales de obra pública se requirió realizar un viaje por algunos conceptos básicos del proceso de contratación pública en Colombia y con base en esto se valoró el rol del supervisor en el contrato de obra, a la luz del principio legal de transparencia y el principio constitucional de eficacia.

Conceptos básicos del proceso de contratación pública en Colombia.

La contratación estatal en Colombia, es una concreción de varios postulados contenidos en la constitución política, como instrumento donde se demarcan los fines, principios y valores sobre los que se construye la fórmula del estado social de derecho. Desde la óptica constitucional, la contratación estatal, parte del rol atribuido a la administración pública y las implicaciones de su

| | | |
|--|--|--------------------------|
|  | ARTÍCULO ACADÉMICO PROGRAMA DE ESPECIALIZACIÓN FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS | Código: F-DO-0038 |
| | | Versión: 01 |
| | | Página 5 de 16 |

actividad en la cotidianidad de la población que legitima la institucionalidad.

Si bien el termino de contratación estatal, se utiliza de forma indistinta para la actividad contractual del estado, cualquiera sea la rama del poder que la ejerza, para efectos conceptuales, el desarrollo plasmado en este escrito se circunscribirá a la rama ejecutiva, atendiendo a que, dicha rama del poder, se encuentra circunscrita a los márgenes de la ley 80 y las demás que modificaron o adicionaron (*C.F.* ley 1150 de 2007)¹.

Ahora bien, la carta política, en su artículo primero, hace referencia a la prevalencia del interés general, enmarcado en el acápite de los principios fundamentales. El interés general, en palabras de la Corte Constitucional-en adelante C.C-, en sentencia del veinticuatro de enero de 2001, precisó que, El concepto de interés general es una cláusula más indeterminada cuyo contenido ha de hacerse explícito en cada caso concreto. (Cristina Pardo Schlesinger M.P. Sentencia C-053).

En concordancia con lo anterior, el interés general en los contratos estatales se particulariza desde la finalidad del mismo, y la función o actividad que la administración ejecuta a través del proceso contractual. Para lograr determinar los antedichos factores, es necesario remitirse al tipo contractual, la modalidad de selección del contratista, y de contera, el objeto contractual. Con base en lo anterior, según los prescrito en el estatuto de contratación pública, la finalidad de la contratación se circunscribe, según su artículo tercero, al logro de los fines del estado, la prestación continua y adecuada de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados; ergo, el logro de los fines de la contratación se debe ceñir a un marco nomoárquico, que mana desde la constitución, pero que también encuentra desarrollo legal.

Así las cosas, en la constitución política, se plasma lo siguiente. “La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de

¹ También es pertinente recabar en las modificaciones que trajo consigo la ley 1474 de 2011, la ley 1437 de 2011 y la ley 1952, aunque no todas tratan directamente la temática de los contratos estatales y por lo mismo no se citan en el cuerpo del texto, si tienen incidencia en las prescripciones que tienen los servidores públicos en ejercicio de la actividad de supervisor.

| | | |
|--|--|--------------------------|
|  | ARTÍCULO ACADÉMICO PROGRAMA DE ESPECIALIZACIÓN FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS | Código: F-DO-0038 |
| | | Versión: 01 |
| | | Página 6 de 16 |

igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones” (Constitución política de Colombia, 1991, artículo 209).

Consecuentemente, la ley 80 también estableció varios principios, que desarrollan los plasmados en el texto constitucional. Principios que, por ser de orden legal, deben leerse siguiendo la supremacía formal de lo que la constitución prescribe, empero, la relación de principios legales, marcan las pautas que determinan la hoja de ruta durante las fases pre, contractual y post-contractual, en la medida que, no son normas en blanco, pues la misma ley las dota de supuestos que permiten un análisis concreto de su contenido y alcance.

Ahora bien, en las etapas pre-contractuales, en virtud del principio de planificación, se construyen los requisitos para celebrar el respectivo proceso, desde la disposición de presupuesto, hasta los pliegos de condiciones, según se requieran. Luego, se establecen varias fases, dependiendo de la modalidad de selección del contratista (licitación, selección abreviada, concurso de méritos, contratación directa, mínima cuantía etc), siempre en aras de una selección objetiva, que permita el acceso transparente de diferentes oferentes al proceso contractual.

Ahora bien, en las diferentes fases del proceso contractual, se establecen pautas, guiadas por los principios de la función administrativa, que, a su vez, se compaginan con los preceptuados en la ley 80 (transparencia, economía, responsabilidad, selección objetiva, etc.); empero, para efectos de lo que es objeto de la presente investigación, se hará énfasis en los principios de transparencia y eficacia, con las particularidades que encarna la figura del supervisor.

Aspectos básicos de la figura del supervisor en la contratación estatal en Colombia.

Cuando se ejecuta la función administrativa, a través de actos jurídicos, o si se quiere, contratos estatales, surgen varios roles que deben ser desempeñados en aras de cumplir con las cargas legales que se impone a la administración, con miras a cumplir los fines del estado, apegados al principio de legalidad.

La figura del supervisor, muy a menudo es relacionada continuamente con la del interventor,

| | | |
|--|--|--------------------------|
|  | ARTÍCULO ACADÉMICO PROGRAMA DE ESPECIALIZACIÓN FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS | Código: F-DO-0038 |
| | | Versión: 01 |
| | | Página 7 de 16 |

ante el rol de supervisión que se predica del primero, sobre el segundo, aunque, es claro que, el interventor, tiene unas calidades complemente diferentes al supervisor, en la medida que, el interventor debe ser un contratista, mientras el supervisor, por lo general, se le atribuye la responsabilidad desde la entidad misma, sobre las características de del supervisor, con respecto al interventor, Ramírez (2020), esbozó que las diferencias entre las actividades de supervisión e interventoría son más formales o artificiales que sustanciales y están directamente vinculadas con los sujetos que las desarrollan, incluso, considerando que los supervisores pueden ser contratistas de prestación de servicios (p.42).

Ahora bien, haciendo hincapié en la figura en comento, es necesario acotar la diferenciación del tratamiento que se hace a nivel doctrinal, según la perspectiva desde que se aborde. Desde el punto de vista de la finalidad del supervisor, se erigen varios factores de capital relevancia, no obstante, desde el punto de vista de la designación, y de la responsabilidad, también surgen puntos de importancia. para no tener un vacío epistémico, de las implicaciones de la figura del supervisor en la contratación estatal. En primera instancia, es importante analizar la figura del supervisor, desde su designación.

Con respecto a la designación del supervisor, se generó una discusión, que aún se sostiene, dicha discusión, se circunscribe a, si es correcto que el supervisor sea un servidor de planta del a entidad contratante, o sea un tercero contratista, manejando una línea similar a la del interventor. No obstante, para lograr dirimir esa disyuntiva, primero es necesario entender cuál es la naturaleza del acto que designa al supervisor.

Algunas posturas, se decantan por establecer que, la designación de un supervisor, es un acto de delegación, en sentencia del quince de mayo 2002, la CC, sobre la delegación, declaró que la delegación es un mecanismo jurídico que permite a las autoridades públicas diseñar estrategias relativamente flexibles para el cumplimiento de funciones propias de su empleo, en aras del cumplimiento de la función administrativa y de la consecución de los fines esenciales del Estado. Por ello, las restricciones impuestas a la delegación tienen una doble finalidad: de un lado, evitar la concentración de poder en una autoridad y preservar “la separación de funciones como uno de los principios medulares del Estado ... como una garantía institucional para el correcto funcionamiento del aparato estatal”, y de otro lado, evitar que se desatienda,

| | | |
|--|--|--------------------------|
|  | ARTÍCULO ACADÉMICO PROGRAMA DE ESPECIALIZACIÓN FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS | Código: F-DO-0038 |
| | | Versión: 01 |
| | | Página 8 de 16 |

diluya o desdibuje la gestión a cargo de las autoridades públicas. (Jaime Cordoba Triviño M.P. Sentencia C-372).

Siguiendo la línea de la corte, es plausible que se haya considerado que, el acto de designación del supervisor, se pudiese considerar un acto de delegación, pues, ante la preponderancia del principio de legalidad, si un servidor de la entidad es nombrado supervisor, estará ejerciendo actividades propias de la entidad, pero que se pueden delegar, bajo lo estatuido en la ley 489 de 1998. Empero, esta postura se queda sin asidero, considerando que, los servidores vinculados a la administración con base en una relación legal y reglamentaria, tienen obligaciones contenidas en los manuales, que no se enfrasan en actos concretos y rígidos, pues son clausulas abiertas, donde imperan los vocablos “las demás que se requieran o lo que en razón de la prestación del servicio se requiera”. Ante la indeterminación de algunas funciones, que luego pueden ser determinables, se entiende que la actividad de supervisor no podría concebirse como un acto de delegación, al respecto, el departamento administrativo de la función pública (2022) aclaró.

La designación del supervisor de un contrato no es una delegación en los términos del Artículo 9 de la Ley 489 de 1998 ni tampoco del Artículo 12 de la Ley 80 de 1993, ya que la función de supervisión es inherente al desempeño de las funciones ordinarias de los servidores públicos, y no es una función asignada exclusivamente al ordenador del gasto. Adicionalmente, la supervisión es ejercida por la Entidad Estatal cuando no requiere conocimientos especializados y corresponde al ordenador del gasto designar al supervisor de un contrato. La comunicación de la designación de un funcionario como supervisor siempre debe ser escrita. (p.5).

Ahora bien, teniendo claridad sobre la naturaleza del acto de designación de supervisor, que no es más que, una expresión cotidiana del ejercicio de la función pública, es necesario hacer la salvedad, en los contratos que requieren conocimientos muy especializados, en cuyo caso, si la entidad no cuenta con los servidores con la experticia adecuada, pues se deberá designar como supervisor a un contratista.

Con base en lo anterior, en virtud del principio de eficiencia, es menester que, en los contratos donde no se requieran conocimientos técnicos que escapen a la pericia de los servidores de planta, se haga el acto de designación, usando los propios recursos humanos disponibles, aunque, como ya se aclaró, el giro ordinario de la contratación estatal, en varias ocasiones requiere conocimientos muy particulares, que deben suplirse con la figura del contratista.

| | | |
|--|--|--------------------------|
|  <p>INSTITUCIÓN UNIVERSITARIA DE ENVIGADO</p> <p>Ciencia, educación y desarrollo Vigilada Mineducación</p> | <p>ARTÍCULO ACADÉMICO PROGRAMA DE ESPECIALIZACIÓN FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS</p> | Código: F-DO-0038 |
| | | Versión: 01 |
| | | Página 9 de 16 |

Sin embargo, al final, la función del supervisor se concreta en la correcta gestión de los recursos y las actividades de la administración pública, sobre la finalidad de la supervisión, Mercado Et al. (2023) Acuña.

La supervisión en los contratos estatales tiene como propósito fundamental asegurar el cumplimiento de los términos contractuales, evaluar el desarrollo de las actividades contratadas, garantizar la calidad de los productos o servicios entregados y velar por el cumplimiento de las normas y regulaciones aplicables. Es responsabilidad de la entidad contratante, a través de sus funcionarios designados, llevar a cabo una supervisión efectiva. (p.11).

Así las cosas, un supervisor, es la expresión de una adecuada gestión de las entidades, en el logro de los fines misionales y no misionales que se le atribuyen desde la ley. No puede haber una correcta gestión de funciones en una entidad, si no existe una vigilancia constante a los actos en que la administración está inmersa, incluidos los circunscritos a la contratación; pues, el escrutinio no solo se ejerce desde la ciudadanía, también, es deber de los que están a cargo de las entidades. En cuanto a la necesidad de supervisión desde la administración, Indeportes Antioquia (2018) detalló.

Las Entidades Públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda; en todo caso en los contratos en los cuales se requiera interventoría siempre se tendrá a un supervisor por parte de la entidad para efectuar seguimiento al contratista interventor. (p.5).

El rol del supervisor en el contrato de obra, a la luz del principio legal de transparencia y el principio constitucional de eficacia.

La contratación pública, en atención al marco legal que la rige, se enmarca en diferentes tipos contractuales, que se sirven de reglas diferenciadas para una mejor ejecución del objeto sobre el cual pueden recaer; así las cosas, son variadas las figuras contractuales, como lo son, el contrato de prestación de servicios, el contrato de obra, de concesión, encargo fiduciario, y de consultoría.

| | | |
|--|--|--------------------------|
|  | ARTÍCULO ACADÉMICO PROGRAMA DE ESPECIALIZACIÓN FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS | Código: F-DO-0038 |
| | | Versión: 01 |
| | | Página 10 de 16 |

En cuanto al contrato de obra pública, es menester hacer énfasis en el marco legal donde están contenidas las reglas del tipo contractual, esto es, la ley 80 de 1993, ley 1150, ley 1437 y ley 1682 (C.F. Colombia compra eficiente). Luego de tener delimitado el marco legal, es necesario hacer hincapié en las diferentes posibilidades de objeto contractual que puede tener el contrato de obra.

Según Colombia Compra Eficiente, en adelante CCE, define el objeto sobre el cual recae el contrato de obra, “como aquél que celebran las Entidades Estatales para la construcción, mantenimiento, instalación y en general para la realización de cualquier otro trabajo material sobre bienes inmuebles” (p.4). en consecuencia, el contrato de obra, requiere de requisitos a los que se les puede acuñar el termino de rigurosos, en atención a la gran cantidad de elementos técnicos que se deben valorar en el escaño pre contractual, contractual y poscontractual.

Varios de los elementos que tornan el antedicho contrato, en uno de extremo rigor, pasa por la cantidad de licencias que se deben expedir, sin dejar de lado los requerimientos urbanísticos, y administrativos, que normalmente se exigen en toda obra civil. Aunque el contrato puede celebrarse con diferentes procedimientos, como lo son, la licitación pública, la selección abreviada, la contratación directa y mínima cuantía., siempre es necesario cumplir con una factibilidad técnica-legal, que permita establecer el alcance de la obra y el uso eficiente de los recursos destinados para esos efectos.

Los principios de eficacia y transparencia y su concurrencia en la figura del supervisor.

Los principios de la función administrativa, en especial, los enunciados en el artículo 209 de la constitución política, son de aplicación prevalente en las actuaciones de la administración pública, aunque en el estatuto contractual, no se le dota de un contenido explícito al principio de eficacia, si se le da un margen concreto al principio de transparencia. La transparencia, para efectos de la contratación estatal, se define en un cumulo de reglas, que permitan a los actores que intervienen el proceso contractual, participar activamente del control de la legalidad de los actos que se emiten, en las diferentes fases del proceso, es decir, opera como una garantía de *fair play* y de participación, entre la administración, y los demás administrados, que adquieren

| | | |
|--|--|--------------------------|
|  | ARTÍCULO ACADÉMICO PROGRAMA DE ESPECIALIZACIÓN FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS | Código: F-DO-0038 |
| | | Versión: 01 |
| | | Página 11 de 16 |

un rol de intervención en la contratación pública. Sobre el principio de transparencia, la CC, en sentencia del tres de julio de 2002, precisó:

Así las cosas, en virtud del principio de transparencia, se consagró por el legislador con el fin de garantizar la imparcialidad, que la escogencia del contratista siempre se efectuará a través de la licitación o concurso público, que no es otra cosa que el ejercicio de la función administrativa correspondiente a la actividad que en materia contractual le compete al Estado, la cual se encuentra al servicio de los intereses generales. (Alfredo Beltran Sierra M.P. sentencia C-508).

Ahora bien, en cuanto al principio de eficacia, de rango constitucional, pero con un contenido abstracto, que se concreta en la medida que las entidades lo interpretan de forma sistemática y teleológica, con el resto del ordenamiento jurídico, integrando los fines de la administración pública, la contratación estatal, y en general, el marco normativo y axiológico que sirve de marco en un estado social de derecho (*C.F.* Corte constitucional, sentencia C-826 de 2013).

El supervisor, en el contrato de obra, se designa de la planta de personal o como contratista, según la disponibilidad del recurso humano, con que cuente la entidad. Por lo general, en los contratos de obra, cuando se ejecutan grandes edificaciones, es común que el supervisor sea designado como contratista, pues la fiabilidad de una supervisión técnica, requiere de profesionales con conocimientos muy específicos, en virtud de la finalidad que se busca con la figura del supervisor.

Parafraseando lo preceptuado en la ley 1474 de 2011, la labor de supervisión tiene como finalidad prevenir actos de corrupción, y tutelar la transparencia de la actividad contractual. En este rubro, concurre también la figura del interventor, quien tiene una función similar al supervisor, pero con algunos elementos que lo diferencian o distancian del supervisor.

El interventor, debe rendir informes, pero, en cualquier caso y en especial en el contrato de obra, debe ser un contratista, ajeno a la entidad, diferencia marcada con la supervisión, que puede ser ejercida por funcionarios de la planta de personal de la entidad, empero, en rasgos esenciales, las dos figuras, ejercen un control de cara al logro de la transparencia en la actividad contractual.

| | | |
|--|--|--------------------------|
|  | ARTÍCULO ACADÉMICO PROGRAMA DE ESPECIALIZACIÓN FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS | Código: F-DO-0038 |
| | | Versión: 01 |
| | | Página 12 de 16 |

Los supervisores en los contratos de obra, deben estar al tanto de, las implicaciones financieras, contables, técnicas y jurídicas, lo que también lo hace partícipe de las diferentes fuentes de responsabilidad que se pueden dar en la contratación pública, de ahí que, tengan un rol preponderante en la transparencia de las actuaciones, pues la correcta supervisión, es una cortapisa a que se puedan generar hallazgos de cara a una responsabilidad civil, penal, fiscal o disciplinaria (C.F. Ley 1952 de 2019).

De cara al principio de eficacia, surge diáfano que, el supervisor es un logro concreto de las funciones asumidas por una entidad en un contrato estatal, pues, la cláusula que permite la supervisión desde la misma entidad, facilita que el proceso contractual se lleve a cabo, sin dejar de lado los criterios de calidad que se esperan de las entidades del estado. Sobre el punto del rol de la entidad en el proceso contractual Jaramillo & Cortés (s.f), afirma: que de cara a garantizar el interés general inmerso en los contratos estatales, es indispensable que las entidades ejerzan una adecuada vigilancia y seguimiento de la ejecución de los contratos en que son parte (p.13).

Consecuentemente, la eficacia, se logra hacer efectiva, en un alto grado, con la complementariedad del binomio conformado entre interventor y supervisor, aunque es claro que, en diferente medida, según se den las condiciones para supervisar desde la misma entidad o a través del contratista. Cuando se hace uso del personal de planta, se optimiza el gasto, en atención a que, el recurso disponible, no causa erogaciones adicionales, y permite que haya un enfoque de calidad, sin echar mano del erario; pues los salarios y prestaciones de los empleados públicos, no serán parte del presupuesto para llevar a efecto el contrato.

No obstante, se podría predicar que, la figura del supervisor contratista, también puede cumplir esos fines, teniendo en cuenta que, en virtud del objeto, más aún, en grandes obras civiles a cargo de la administración, a menudo se requiere una labor muy especializada, ergo, la figura del contratista, constituye una garantía, pues es en razón con su experticia, que puede ser nombrado supervisor, y en razón de sus calidades, permitirá que, en su labor no se generen detrimentos, incumplimientos, y en general, que no se perturbe la prestación del servicio, con ocasión de una mala gestión en la supervisión del contrato.

| | | |
|--|--|--------------------------|
|  | ARTÍCULO ACADÉMICO PROGRAMA DE ESPECIALIZACIÓN FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS | Código: F-DO-0038 |
| | | Versión: 01 |
| | | Página 13 de 16 |

Conclusión.

El rol de supervisor en el contrato estatal, a la luz de las diferentes perspectivas que otorga la legislación y la jurisprudencia, ofrece varios matices que se compaginan con la armonización de la función administrativa, en función del logro de los fines del estado y el interés general, por tanto, la figura en comento ofrece un papel preponderante en el adecuado funcionamiento de la contratación estatal, máxime, si refiere al contrato de obra pública.

Debido a la naturaleza, contenido y alcance del contrato de obra, es necesario que la administración ejerza un control celoso de dichos contratos, que, por lo general, son concebidos con la finalidad de garantizar la prestación de servicios a la comunidad, o en su defecto, mejorar las condiciones de la colectividad, afincados en políticas públicas.

En concordancia con lo anterior, surge la figura del supervisor, que, como se decantó a lo largo de este artículo, se concibe como una materialización de las obligaciones de la administración, con respecto a la vigilancia que se prodiga de todos los contratos en donde toma parte; inclusive, aunque no hay una diferencia sustancial entre las labores de supervisión, y de interventoría, en la primera, es tal el rol de la administración, que se permite que se haga uso del recurso humano propio para esos efectos. Con base en lo anterior, cuando se pasa por el tamiz de la transparencia y la eficacia, en torno al supervisor, la conclusión necesaria, es que esta figura se corresponde con uno y otro, aunque es necesario distinguir que, el principio de transparencia tiene unos postulados concretos, debido a las reglas que trae consigo la ley 80.

Entonces, la transparencia, concebida como el ejercicio de la contratación estatal bajo el escrutinio público de la administración, ya sea desde el ámbito contable, jurídico, o técnico, se encuadra en la figura del supervisor, que, bajo las obligaciones que se le endilgan, es responsable de cualquier tipo de responsabilidad que surja con ocasión de una mala praxis o corrupción en lo que le compete, es decir, no es un convidado de piedra cuya labor es meramente formal.

Ahora bien, en cuanto al principio de eficacia, la supervisión se compagina, según se dé el

| | | |
|--|--|--------------------------|
|  | ARTÍCULO ACADÉMICO PROGRAMA DE ESPECIALIZACIÓN FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS | Código: F-DO-0038 |
| | | Versión: 01 |
| | | Página 14 de 16 |

contexto, con este principio, pero en modos de aplicarse diferentes, es decir, cuando el supervisor se nombra de la planta de personal, se hace apelando a la idoneidad para que este ejecute una buena labor, y que la ejecución contractual se mantenga en los márgenes previstos.

No obstante, si el contrato reviste grandes conocimientos y muy específicos, debido a lo tecnificado, o a sus características especiales; el principio de eficacia se concreta mejor, en la figura del contratista, y más aún, en el contrato de obra, en el cual a menudo los procesos técnicos exceden las capacidades de la administración, o en otros casos, el volumen contractual, no permite supervisar desde la misma planta. En esos casos, la figura del contratista, no riñe con la eficacia, y, al contrario, robustece su vinculatoriedad.

Recomendación.

El supervisor

debe nombrarse con base en las necesidades específicas del contrato en que desempeñara sus funciones, y las entidades, deberán establecer de manera precisa, la forma en que los contratistas dan cuenta de la correcta ejecución del objeto contractual, cuando a ellos corresponda la tarea de supervisar. Entonces, si la entidad ejerce buenas prácticas en materia de contratación, indistintamente, si hace uso de la supervisión con recursos de planta, o con personal externo, los principios de eficacia y transparencia, tendrán una cabal aplicación, y esto es aún más palmario en los contratos de obra, en los cuales, es necesario ejercer un control de rigor alto, inclusive si se dan bajo modalidades de contratación con menos requisitos formales, como lo son, la contratación directa y por mínima cuantía, en cuyo caso, se debe orientar la actividad con base en los principios antedichos y en general los de la contratación estatal.

| | | |
|--|--|--------------------------|
|  | ARTÍCULO ACADÉMICO PROGRAMA DE ESPECIALIZACIÓN FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS | Código: F-DO-0038 |
| | | Versión: 01 |
| | | Página 15 de 16 |

Referencias.

Aguilar, et al. (2014). *Manual para supervisores de contratos en las empresas sociales del estado*. (monografía para optar por el título de especialización en contratación estatal). Universidad La Gran Colombia. <https://repository.ugc.edu.co/handle/11396/4785>.

Camacho, G. (2020). *La gestión fiscal en la contratación estatal*. (monografía para optar por el título de especialización en gestión pública. UNAD.

<https://repository.unad.edu.co/bitstream/handle/10596/35978/gdcamachog.pdf?sequence=1>
Colombia compra eficiente. (s.f). *Guía para procesos de contratación pública*.

https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documents/cce_guia_obra_publica.pdf.

Constitución Política de Colombia. (1991). Gaceta Constitucional 116. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html.

Corte Constitucional. (2001, 24 de enero). Sentencia C-054. Cristina Pardo Schlesinger M.P. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-053-01.htm>.

Corte Constitucional. (2002, 15 de mayo). Sentencia C-372. Jaime Cordoba Triviño M.P. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/C-372-02.htm>.

Corte Constitucional. (2002, 3 de julio). Sentencia C-508. Alfredo Beltran Sierra M.P. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/C-508-02.htm>.

Corte Constitucional. (2013, 13 de noviembre). Sentencia C-826. Luis Ernesto Vargas Silva M.P. <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2013/C-826-13.htm>.

Departamento administrativo de la función pública. (2022). *Concepto 103151*.

| | | |
|--|--|--------------------------|
|  | ARTÍCULO ACADÉMICO PROGRAMA DE ESPECIALIZACIÓN FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS | Código: F-DO-0038 |
| | | Versión: 01 |
| | | Página 16 de 16 |

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=193591>.

Indeportes Antioquia. (2018). *Manual de supervisión e interventoría*.
<https://www.indeportesantioquia.gov.co/wp-content/uploads/2019/01/manual-supervision-e-interventoria-2019.pdf>.

Mercado, et al. (2023). *Riesgos de la supervisión en la fase de ejecución de los contratos de apoyo a la gestión*. (artículo para optar por el título de especialización en contratación estatal). Universidad La Gran Colombia. Repositorio institucional.

Ley 80 de 1993. Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. 28 de octubre. D.O. 41094.

Ley 1150 de 2007. Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos. 16 julio. D.O. 46691.

Ley 1474 de 2011. Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública. 12 de julio. D.O. 481128.

Ley 1952 de 2019. Por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario, se derogan la Ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario. 28 de enero. D.O. 50850.

Ramírez, S. (2020). *Los supervisores e interventores de los contratos estatales. Su responsabilidad civil o patrimonial frente a la debida ejecución de los contratos vigilados* (Artículo para optar por el título de magister en derecho). Universidad Pontificia Bolivariana. <https://repository.upb.edu.co/bitstream/handle/20.500.11912/9512/Supervisores%20e%20interventores%20de%20los%20contratos%20estatales.pdf?sequence=1>.