





# INTERVENTORÍA de PROYECTOS PÚBLICOS



# INTERVENTORÍA de PROYECTOS PÚBLICOS

Manuel Fulgencio Jiménez Moriones



UNIVERSIDAD  
**NACIONAL**  
DE COLOMBIA

SEDE BOGOTÁ

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

**CENTRO DE INVESTIGACIONES PARA EL DESARROLLO (CID)**

Catalogación en la publicación Universidad Nacional de Colombia

Jiménez Moriones, Manuel Fulgencio, 1950-  
Interventoría de proyectos públicos / Manuel Fulgencio Jiménez Moriones. –  
Bogotá : Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Ciencias Económicas, 2007  
192 p.

ISBN : 978-958-701-913-1

1. Control proyectos 2. Contratos públicos 3. Auditoría

CDD-21 352.53 / 2007

- © UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA  
Facultad de Ciencias Económicas  
Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID)
- © Manuel Fulgencio Jiménez Moriones

Oficina de Comunicaciones  
Carrera 50 N° 27-70. Unidad Camilo Torres, Bloque 4  
Bogotá D. C. Colombia  
Teléfono (571) 316 5000, extensión 18698  
Fax (571) 316 5000, extensiones 18714 y 18706  
Correo electrónico ofcomunicad\_bog@unal.edu.co

PRIMERA EDICIÓN  
Bogotá D. C., noviembre 2007  
ISBN: 978-958-701-913-1

*Coordinación editorial*  
Dora Inés Perilla C.

*Diseño de carátula*  
Ángela Pilone Herrera

*Diseño de páginas interiores*  
Ana Rita Rodríguez Rojas

*Diagramación*  
Olga Lucía Cardozo H.

*Preparación editorial e impresión*  
Universidad Nacional de Colombia - UNIBIBLOS  
Luis Ignacio Aguilar Zambrano, Director  
dirunibiblo\_bog@unal.edu.co  
Bogotá, D.C., Colombia

Prohibida la reproducción total o parcial de este libro, sin autorización expresa de la Oficina de Comunicaciones del CID.

# UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

Moisés Wasserman

RECTOR GENERAL

Fernando Montenegro

VICERRECTOR DE SEDE BOGOTÁ

## FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

Álvaro Zerda Sarmiento

DECANO

Jorge Hernando Molano Velandia

DIRECTOR DE LA ESCUELA DE ADMINISTRACIÓN DE EMPRESAS  
Y CONTADURÍA PÚBLICA

### **Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID)**

Darío Germán Umaña Mendoza

DIRECTOR





*a la memoria de mis padres.*

*a mis hijos, juliana, juan manuel  
y david sebastián.*

*a mi hermana olga lucía.*



## Agradecimientos

Cuando un texto como el presente es el resultado de un trabajo colectivo, los agradecimientos van más allá de la cortesía; se convierten en la necesidad íntima de reconocer la deuda de gratitud con las personas que a lo largo de años nos han nutrido de su sabiduría y fortalecido con su apoyo.

A Jaime A. Lemoine G., abogado experto en derecho administrativo, riguroso orientador y aportante de los temas jurídicos y, por qué no decirlo, coautor del trabajo; a Martha Isabel Jiménez M., inteligencia, entusiasmo y diligencia al servicio de un proyecto que asumió como propio, y que realmente lo es; y a Alberto Díaz A., investigador creativo, disciplinado y crítico. Los cuatro conformamos durante el último año un equipo de trabajo cuyos frutos ustedes juzgarán.

A la Universidad Nacional de Colombia y, de manera especial, a la Facultad de Ciencias Económicas, donde transcurrió mi vida académica entre ilusiones, búsquedas, acuerdos y disentimientos propios de una comunidad dinámica, reflexiva y auténtica. A mis colegas profesores, a los estudiantes y empleados administrativos. A los profesores Álvaro Zerda S., decano de la Facultad, y Jorge Molano V., director de la Escuela de Administración de Empresas y Contaduría Pública, de quienes siempre recibí su estímulo.

Al Centro de Investigaciones para el Desarrollo CID, y a su director, Germán Umaña M., que en el marco de una política que vincula la consultoría y la reflexión académica con los grandes problemas y necesidades del país ha promovido la línea de interventoría de proyectos públicos. En el CID he tenido la fortuna de observar durante largo tiempo el trabajo de investigadores consumados, lo que me permitió ir asimilando los fundamentos del proceso investigativo y entender que el análisis sistemático de una realidad, complementado con el estudio de sus desarrollos académicos, es fuente importante para el avance del conocimiento.

A los integrantes de los equipos de interventoría conformados por la Universidad Nacional de Colombia para realizar esta actividad en proyectos financiados por el SENA y por el Fondo Colombiano de Modernización y Desarrollo Tecnológico de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas, FOMIPYME, que me han transmitido sus opiniones y experiencias.

A Darío Montoya M., director general del SENA, que durante los últimos cuatro años confió en la Universidad Nacional de Colombia y en mí, para

la realización de la interventoría de aproximadamente tres mil proyectos de diverso objeto, lo que sirvió de referente para la reflexión sobre el tema.

Al equipo de edición y diseño de UNIBIBLOS y a su director, profesor Luis Ignacio Aguilar Zambrano por su apoyo y dedicación.



## Contenido

Introducción.....	17
<b>PROYECTOS PÚBLICOS .....</b>	<b>21</b>
1. PLANEACIÓN PÚBLICA .....	21
2. LOS PLANES DE DESARROLLO .....	23
3. DESAGREGACIÓN DE LOS PLANES .....	23
3.1 Nivel estratégico .....	24
3.2 Nivel sectorial .....	24
3.3 Nivel operativo .....	24
4. LOS PROYECTOS EN EL CONTEXTO DE LA INVERSIÓN PÚBLICA .....	25
4.1 Programa .....	25
4.2 Subprograma .....	25
4.3 Proyecto .....	26
5. PROYECTOS PÚBLICOS .....	27
6. CLASIFICACIÓN DE LOS PROYECTOS .....	28
6.1 Según el plazo de ejecución .....	28
6.2 Según el tipo de beneficio generado .....	28
6.3 Según la posibilidad de inversión por fases .....	29
6.4 Según su naturaleza y financiación .....	29
6.5 Según la actividad económica .....	30
7. DIFERENCIAS ENTRE PROYECTOS PÚBLICOS Y PROYECTOS PRIVADOS .....	31
8. CICLO DE LOS PROYECTOS PÚBLICOS .....	33
8.1 Preinversión .....	34
8.1.1 Identificación y priorización de necesidades .....	34
8.1.2 Análisis de alternativas y selección del proyecto .....	35
8.1.3 Formulación del proyecto .....	35
8.1.4 Evaluación del proyecto .....	38
8.1.5 Jerarquización de proyectos .....	40

8.1.6 Aprobación .....	41
8.2 Inversión .....	41
8.2.1 Proceso de contratación .....	41
8.2.2 Ejecución .....	54
8.3 Operación .....	55
8.4 Evaluación expost .....	55
8.4.1 Evaluación de impactos .....	56

## RIESGO EN PROYECTOS ..... 59

1. CONCEPTO Y GESTIÓN .....	59
1.1 Identificación .....	60
1.2 Evaluación .....	62
1.2.1 Probabilidad .....	62
1.2.2 Impacto .....	62
1.2.3 Ponderación .....	63
1.3 Administración .....	64
2. CLASES DE RIESGOS .....	65
2.1 Riesgo técnico .....	65
2.2 Riesgo de costos .....	66
2.3 Riesgo de financiamiento .....	66
2.4 Riesgo de plazo .....	66
2.5 Riesgo comercial .....	67
2.6 Riesgo por obligaciones ambientales .....	68
2.7 Riesgo por ubicación geográfica .....	68
2.8 Riesgos regulatorios .....	68
2.9 Riesgo soberano o político .....	70
2.10 Riesgos de fuerza mayor .....	70
3. MARCO NORMATIVO .....	70
4. CRITERIOS DE ASIGNACIÓN DE LOS RIESGOS .....	73

## INTERVENTORÍA DE PROYECTOS PÚBLICOS ..... 77

1. CONTROL DE CONTRATOS .....	78
-------------------------------	----



2. INTERVENTORÍA - NATURALEZA Y CONCEPTO .....	79
3. ÁMBITO Y ALCANCE .....	82
3.1 Ámbito .....	82
3.2 Alcance .....	84
4. REPRESENTACIÓN DEL CONTRATANTE .....	85
5. ÓRDENES .....	87
6. FUNCIÓN PROACTIVA DE LA INTERVENTORÍA .....	89
7. LA INTERVENTORÍA Y LA SUPERVISIÓN DE CONTRATOS .....	90
8. LA INTERVENTORÍA INTEGRAL .....	92
8.1 Interventoría técnica o del objeto .....	92
8.2 Interventoría financiera y administrativa .....	93
8.3 Interventoría de cumplimiento .....	93
9. POLÍTICAS Y PROCEDIMIENTOS DE INTERVENTORÍA .....	93
10. LA INTERVENTORÍA Y OTROS TIPOS DE CONTROL .....	94
10.1 Interventoría y auditoría .....	95
10.2 Interventoría y control fiscal .....	98
10.3 Interventoría y control interno .....	99
10.4 Interventoría y seguimiento por el DNP .....	100
10.5 Otros controles a la contratación .....	100
 EL CONTRATO DE INTERVENTORÍA Y LA RESPONSABILIDAD DEL INTERVENTOR .....	 103
1. CONTRATO DE INTERVENTORÍA .....	103
1.1 Naturaleza .....	103
1.2 Características .....	105
1.3 Naturaleza jurídica de las obligaciones .....	105
2. RESPONSABILIDAD .....	106
2.1 Interventor-servidor público .....	108
2.2 Interventor-contratista .....	114
2.2.1 Responsabilidad civil .....	114
2.2.2 Responsabilidad penal .....	116



2.2.3 Responsabilidad disciplinaria .....	118
2.2.4 Responsabilidad fiscal .....	126

## METODOLOGÍA DE INTERVENTORÍA ..... 135

### 1. PLANEACIÓN ..... 135

#### 1.1 Proceso de planeación ..... 136

##### 1.1.1 Fuentes de información ..... 137

##### 1.1.2 Formulación ..... 137

##### 1.1.3 Plan de interventoría ..... 138

### 2. EJECUCIÓN ..... 144

#### 2.1 Precontractual ..... 144

#### 2.2 Contractual ..... 145

##### 2.2.1 Revisión de los requisitos de perfeccionamiento y ejecución del contrato ..... 145

##### 2.2.2 Registro de información y gestión documental ..... 146

##### 2.2.3 Reunión posperfeccionamiento ..... 150

##### 2.2.4 Acta de iniciación ..... 151

##### 2.2.5 Taller de metodología de interventoría ..... 152

##### 2.2.6 Técnicas de interventoría ..... 152

##### 2.2.7 Visitas de interventoría ..... 155

##### 2.2.8 Informes del contratista ..... 158

##### 2.2.9 Recomendaciones y observaciones ..... 159

##### 2.2.10 Incumplimientos ..... 161

##### 2.2.11 Conceptos ..... 167

##### 2.2.12 Informes de la interventoría ..... 172

#### 2.3 De las condiciones del interventor ..... 172

### 3. TERMINACIÓN Y LIQUIDACIÓN DEL CONTRATO DE INTERVENTORÍA ..... 173

### Bibliografía ..... 175





## Introducción

Hacer de la inversión pública un instrumento eficiente para mejorar el bienestar de la sociedad es uno de los mayores retos de quienes tienen la responsabilidad de la dirección del Estado. Para alcanzar este propósito, es necesario contar con sistemas y procedimientos que coadyuven a que la aplicación de los recursos públicos se planifique, ejecute y controle con criterios de objetividad, equidad, eficiencia y transparencia.

El presente trabajo es una contribución al control de los recursos estatales que se destinan a proyectos de inversión pública, aportando elementos conceptuales, jurídicos y metodológicos relacionados con la interventoría que se debe practicar a los contratos a través de los cuales se ejecuta la inversión.

La contratación estatal viene presentando algunos comportamientos que, por su relación con el tema de este trabajo, es conveniente mencionar: una significativa participación en la economía, la tendencia hacia un proceso de tercerización en su ejecución y el escepticismo de algunos sectores de la sociedad en relación con la transparencia de sus procesos.

De acuerdo con estimaciones del Proyecto de Contratación Pública BIRF-DNP, “en el 2004 las entidades públicas suscribieron por lo menos cerca de 161 mil contratos por un valor de \$20.4 billones, que equivalen al 8.0% del PIB de Colombia de dicho año”<sup>1</sup>, lo cual muestra la importancia de los recursos de la contratación estatal en la economía del país. En relación con la ejecución, se observa que casi la totalidad de los proyectos de inversión y la prestación de algunos servicios públicos, como mantenimiento de carreteras y administración de aeropuertos, por ejemplo, se vienen realizando mediante contratos con el sector privado, en el marco de un modelo económico en el que la función ejecutora del Estado se ha reducido ostensiblemente. Respecto de la transparencia, es preciso reconocer que se han implementado algunas medidas reglamentarias y de control para dar mayor blindaje a los dineros estatales destinados a la contratación; sin embargo, ciudadanos y empresarios aún dudan de los sistemas de asignación de los recursos públicos, de la imparcialidad de su contratación y de la eficacia de sus controles.

---

1. Naranjo, S. (2006). Revisión del documento entregado en el sexto informe de la consultoría 2051579, contratada por el Proyecto de Contratación Pública BIRF-DNP, p. 8.

Las consideraciones anteriores justifican plenamente la necesidad de abordar el estudio de la interventoría, modalidad de control de la contratación estatal que ha tenido un escaso desarrollo legal, conceptual y metodológico. Su mayor aplicación ha sido en contratos de obra pública; sin embargo, hoy en día las entidades estatales celebran contratos para ejecutar proyectos muy diversos, que requieren controles de interventoría acordes con su naturaleza.

Se concibe la interventoría como una función con objetivo dual: por una parte, verificar que el contratista cumpla con el objeto y las obligaciones a que se comprometió (función de control); por la otra, coadyuvar con las partes de un contrato al éxito del mismo (función proactiva).

Consideraciones de origen académico y doctrinario sugieren realizar la interventoría en dos fases: en la fase previa a la celebración del contrato, asesorando al contratante para que los requerimientos a los oferentes en aspectos técnicos, económicos y jurídicos sean adecuados; en la fase de ejecución del contrato, practicando los controles técnicos, financieros, administrativos y jurídicos a que haya lugar, y realizando las acciones preventivas y correctivas necesarias. Estos planteamientos son acogidos y desarrollados en este documento, en el marco de las normas constitucionales y legales que regulan la contratación estatal.

Se plantea el concepto de interventoría integral, es decir, con visión holística, que cubre los aspectos técnicos, financieros, administrativos y jurídicos de un contrato, sin desconocer que en cada contrato se debe determinar el alcance de su interventoría.

Este trabajo implicó la revisión de bibliografía nacional e internacional, normas legales y jurisprudencia que se refieren al tema, así como el análisis de experiencias de ejercicio profesional, concatenando los diferentes elementos y conceptos propios de la interventoría, para dar estructura e identidad temática al texto. Su aplicación está dirigida a todo tipo de proyectos, en especial de innovación y desarrollo tecnológico, desarrollo comunitario y capacitación.

El libro se presenta en cinco capítulos que desarrollan e interrelacionan los temas básicos de la interventoría de proyectos públicos: su objeto, el análisis de riesgos, los aspectos conceptuales y jurídicos que dan soporte a esta modalidad de control, las características del contrato, las diferentes responsabilidades que se derivan del ejercicio de este control y una propuesta metodológica para su desarrollo.

El capítulo primero contextualiza los proyectos públicos en el marco de la planeación, concretamente en los planes de desarrollo, programas y subprogramas de los cuales forman parte; plantea su clasificación desde diferentes criterios, como plazo de ejecución, tipo de beneficio generado, posibilidad de inversión por fases, naturaleza y financiación, y actividad económica. Se hace una síntesis de las fases o etapas básicas de un proyecto: preinversión, inversión, operación y evaluación de impactos, con el propósito de aportar, al interventor y a otros analistas, elementos para entenderlo de manera integral y contribuir a que sus evaluaciones y conceptos estén enriquecidos y soportados con esta visión.

El riesgo de los proyectos es el tema del capítulo segundo. Se destacan tres aspectos: 1. una propuesta metodológica para identificar y valorar los riesgos de un proyecto, herramienta que se considera muy útil y cuyo propósito es aportar elementos de análisis para disminuir o atenuar riesgos; 2. análisis de los riesgos más frecuentes que se pueden presentar en un proyecto; 3. criterios para la asignación de riesgos a las partes de un contrato, teniendo en cuenta consideraciones jurisprudenciales y legales.

El capítulo tercero presenta los conceptos fundamentales y sustentos legales de la interventoría en Colombia. Propone una definición de acuerdo con su objeto, a partir de la cual se desarrollan temas como representación del contratante, capacidad del interventor de impartir órdenes a los contratistas y función proactiva. Plantea y desarrolla los componentes de la interventoría integral, es decir, sus aspectos técnicos, financieros, administrativos y de cumplimiento; además, relaciona la interventoría con otros controles a que está sometida la contratación estatal. Este capítulo, aunque breve, es el eje temático del documento.

El capítulo cuarto se dedica al estudio del contrato de interventoría, su naturaleza, características y las diferentes responsabilidades que asume la persona natural o jurídica que desempeña esta labor.

En cuanto al contrato, se enfatiza en dos aspectos importantes, las obligaciones del interventor y su naturaleza de medio y no de resultado, lo cual permite diferenciar la responsabilidad del interventor en relación con la del contratista y establecer la conexidad entre el contrato vigilado y el contrato de interventoría, concluyendo que las circunstancias que afecten o modifiquen al primero necesariamente se reflejan en el segundo.

Se analiza la responsabilidad del interventor cuando actúa en condición de funcionario o servidor de la entidad contratante, así como cuando desempeña la función en razón de un vínculo contractual. Se mencionan las normas

relativas a la responsabilidad civil, penal, disciplinaria y fiscal. Se dedica especial atención al estudio de la condición o estatus de *función pública* que alcanza la interventoría ejercida por un contratista y la responsabilidad disciplinaria que de ello se deriva, tema que por su importancia, ha sido materia de diferentes pronunciamientos de la Corte Constitucional.

Del proceso de interventoría, en sus fases de planeación, ejecución y terminación, se ocupa el capítulo quinto, que es una guía general de metodología para personas e instituciones que incursionen en este campo. Resalta la importancia que se debe dar a la planeación de la interventoría y a la conformación y capacitación de los equipos de profesionales que realizan esta actividad. En cuanto a la ejecución, se indican las acciones que debe realizar el interventor desde que inicia el control de un contrato hasta su liquidación.

Esperamos, con este trabajo, abrir un espacio al análisis académico de esta modalidad de control, que por su contribución al logro de los objetivos de la inversión pública y, en consecuencia, al bienestar de la sociedad, bien merece ser estudiada.



## Proyectos públicos

El desarrollo es un proceso de cambio orientado a mejorar el bienestar de una sociedad. El Estado, que cumple la función de coordinador y promotor del desarrollo, debe aplicar los limitados recursos públicos en beneficio de los diversos grupos y sectores de la población.

La asignación de recursos públicos para promover el desarrollo de la sociedad es un proceso técnico y político. Lo técnico implica un análisis objetivo de las necesidades y potencialidades de la sociedad, y permite identificar sectores, regiones, instituciones y comunidades que requieren de la inversión pública; lo político es la interrelación del Estado con representantes de los diversos sectores y regiones para lograr acuerdos y decisiones sobre la inversión pública.

La inversión pública se materializa a través de proyectos públicos, los cuales surgen de los procesos planificadores que se surten en los diferentes niveles de la organización territorial e institucional del Estado y se incorporan tanto en los planes de desarrollo como en los presupuestos correspondientes. Los proyectos públicos tienen especial importancia por cuanto son el vehículo que permite al Estado asignar y movilizar recursos para transformar las necesidades de la sociedad en soluciones y oportunidades.

### I. PLANEACIÓN PÚBLICA

La planeación pública se puede entender como un proceso sistemático de reflexión y decisión sobre el futuro de una comunidad o sociedad; sin embargo, no es ni una panacea ni la única responsable del éxito o fracaso de su desarrollo. César Vallejo<sup>1</sup> plantea un concepto más amplio, la dirección del desarrollo, entendido como aquellos propósitos nacionales que busca

---

1. Vallejo M., C. (1994). La planeación en Colombia: una reflexión general. En: *Gerencia pública en Colombia*. Santafé de Bogotá: Consejería Presidencial para la Modernización del Estado y Asociación Colombiana para la Modernización del Estado, p. 113.

la sociedad, su imagen objetivo, o lo que quiere llegar a ser como perfil duradero a largo plazo. En la fijación de esa dirección, la planeación pública cumple un papel protagónico, pero no se le puede atribuir equivocadamente la responsabilidad total del desarrollo, la cual, es de todo el conjunto de la sociedad, en especial de quienes desde los campos público y privado ejercen funciones de liderazgo. Esto lo deja claro Vallejo cuando afirma:

El desarrollo de un país no es atribuible exclusivamente a la planeación; es más el resultado de la dinámica social, económica y política de toda la nación, apoyada en cimientos conformados en el largo plazo, como la cultura nacional, la estabilidad social, la solidez económica y la madurez política, y en el esfuerzo y la actividad de todos sus agentes que, condicionados por esos cimientos, actúan en un contexto influenciado por variables internas y externas del país. Esos agentes son: el sector privado, principalmente en la actividad económica; los individuos y la comunidad como sujetos del mandato político y de las relaciones sociales; y el sector público o aparato estatal, ente subsidiario, coordinador y promotor del desarrollo, que cumple funciones insustituibles de interés general, que están más allá del interés particular y que son indispensables para que los demás agentes puedan cumplir con su papel en una dinámica que converja en dirección del progreso<sup>2</sup>.

Pese a que se han desarrollado y normalizado procesos técnicos y políticos para que la planeación pública cumpla de manera objetiva, equitativa y eficiente con su cometido de promover y dinamizar el desarrollo, su acción se ve afectada por factores como la presión de grupos de poder económico, social o político, cuyos intereses muchas veces son contrarios a los de la mayoría de la sociedad; condiciones que imponen los organismos multilaterales sobre metas y comportamiento de la economía; restricciones que se derivan de acuerdos bilaterales y multilaterales de comercio; conflictos internos en amplios sectores de la sociedad y carencia de cultura planificadora y de mecanismos idóneos de seguimiento a los planes.

Estas limitaciones y los precarios resultados en el desarrollo social, no sólo de Colombia sino de la gran mayoría de los países latinoamericanos, han incidido para que la planeación haya perdido credibilidad y muchos analistas desestimen sus bondades; sin embargo, no por eso deja de tener vigencia y de ser un instrumento útil para el desarrollo de los pueblos. Aquí

2. Ibíd., pp. 112 y 113.

bien cabe citar una conocida frase de Rue y Byars: “la planeación sin acción es fútil, pero la acción sin planeación es fatal”<sup>3</sup>.

## 2. LOS PLANES DE DESARROLLO

La planeación pública se concreta en planes de desarrollo, documentos a través de los cuales los gobiernos plantean a la población las acciones y resultados que mejorarán su bienestar. Los planes de desarrollo se fundamentan en diagnósticos de las autoridades de planeación del nivel estatal correspondiente sobre aspectos económicos, sociales, políticos y ambientales.

El artículo 339 de la Constitución Política establece que habrá un plan nacional de desarrollo y que las entidades territoriales –departamentos y municipios– adoptarán de manera concertada entre ellas y el gobierno nacional sus correspondientes planes de desarrollo con el fin de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones asignadas por la Constitución y la ley.

La Constitución Política y la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo (Ley 152 de 1994) determinan que tanto el plan nacional de desarrollo como los planes de los entes territoriales tienen dos partes: una general (denominada estratégica para los entes territoriales) y un plan de inversiones.

La parte general o estratégica se refiere a los objetivos, metas e impactos que se desean alcanzar para el desarrollo de la sociedad en los campos mencionados; los planes de inversión clasifican y cuantifican en programas, subprogramas y proyectos los contenidos de la parte general y establecen las fuentes de financiación en presupuestos plurianuales para asegurar su viabilidad financiera.

## 3. DESAGREGACIÓN DE LOS PLANES

La planeación en el Estado se hace a través de lo que podríamos denominar esquema de desagregación creciente, es decir, los planes se van desagregando sectorial e institucionalmente de arriba hacia abajo hasta que, en cada entidad pública responsable de su ejecución, se presenten de la manera más detallada posible para efectos de ejecutar las acciones que permitan

---

3. Rue, L. W. y Byars, I. L. (1983). *Management: Theory and Application*. 3a. ed., Homewood, Illinois, p. 134, citado por Blank Bubis, L. (1990). *La administración de organizaciones: un enfoque estratégico*. Cali: Centro Editorial Universidad del Valle, p. 123.

hacerlos realidad. Tanto en el orden nacional como en el territorial, podemos distinguir tres niveles de planeación:

1. Nivel estratégico
2. Nivel sectorial
3. Nivel operativo

### **3.1 Nivel estratégico**

En este nivel se adoptan decisiones que orientan y regulan la inversión pública. La iniciativa en la elaboración y presentación de los planes de desarrollo es función del gobierno nacional, departamental, distrital o municipal, según el caso; la aprobación, de las correspondientes corporaciones públicas, es decir, del Congreso de la República, de las asambleas departamentales y de los concejos distritales y municipales. Previo al trámite de discusión y aprobación, los planes de desarrollo se deben someter al concepto y opinión de los respectivos consejos de planeación, dando lugar a un proceso de planeación participativo, como lo establecen la Constitución Política y la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo.

### **3.2 Nivel sectorial**

A los niveles intermedios o sectoriales corresponden funciones y decisiones relacionadas con la planeación de los diferentes sectores que atienden los entes estatales. Los planes de desarrollo, tanto nacional como de los entes territoriales, deben ser desagregados en planes sectoriales que, a través de programas coherentes, aseguren el cumplimiento de las políticas y los objetivos de cada sector.

En lo nacional, el nivel sectorial lo conforman los ministerios y los departamentos administrativos bajo la coordinación del Departamento Nacional de Planeación –DNP–; en los departamentos, distritos y municipios, las secretarías y departamentos administrativos cumplen esta función.

### **3.3 Nivel operativo**

Tiene la función de materializar y concretar la acción del Estado sobre la población, de manera que lo podríamos denominar nivel ejecutor. La inversión pública en este nivel se planifica a través de proyectos de inversión ejecutados bajo la responsabilidad de las entidades estatales.



Este esquema de desagregación progresiva de la inversión pública lo resume el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social –ILPES– cuando plantea:

La inversión pública implica un flujo de recursos que se relaciona con una política pública determinada, que parte por la fijación de objetivos de carácter estratégico, que utiliza recursos humanos, monetarios e institucionales, entre otros, para el cumplimiento de los programas y que finalmente se expresa en proyectos ejecutados que redundan en bienes o servicios que son transferidos a la población<sup>4</sup>.

#### 4. LOS PROYECTOS EN EL CONTEXTO DE LA INVERSIÓN PÚBLICA

Los planes de inversión están conformados por programas y subprogramas, los cuales deben indicar sus objetivos, metas regionales y sectoriales y proyectos prioritarios de inversión. Igualmente, en los presupuestos de las entidades públicas, en la parte de gastos de inversión, se indican los programas, subprogramas y proyectos a través de los cuales se ejecutará la inversión.

##### 4.1 Programa

Se puede entender el programa como una unidad del plan, que se apropia de un objetivo específico de éste para convertirlo en su propio objetivo general, con el propósito de satisfacer las necesidades o potencialidades de un sector, a través de la coordinación de varios proyectos homogéneos y de los recursos asignados para este fin.

##### 4.2 Subprograma

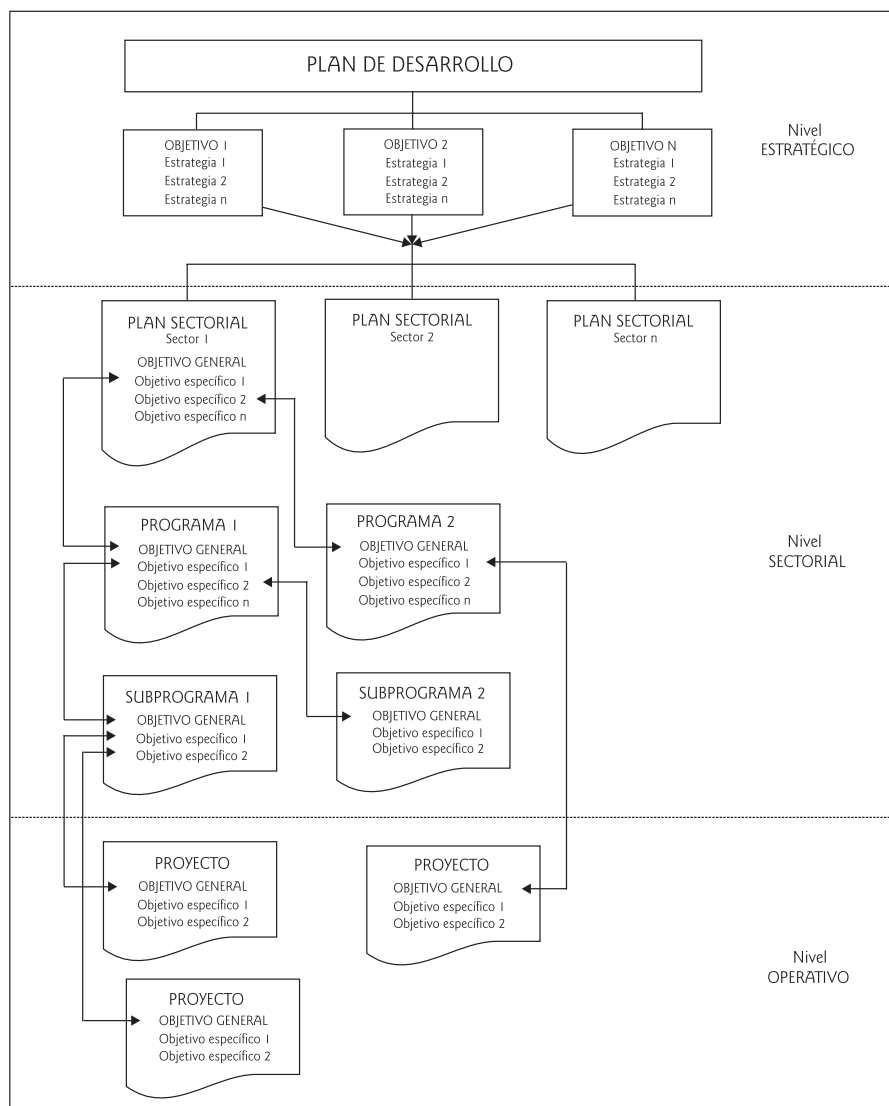
Cuando los proyectos que conforman un programa presentan diferencias significativas en sus características, objetivos, ubicación geográfica, tamaño o son muy numerosos, existe la posibilidad de agruparlos en categorías que permitan mayor homogeneidad. En este caso surgen los subprogramas.

Generalmente, el objetivo de un subprograma es uno de los objetivos específicos del programa.

4. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social –ILPES–. *Bases conceptuales para el ciclo de cursos sobre gerencia de proyectos y programas*. Serie Manuales, No. 24. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe –CEPAL–, abril de 2003, p. 27.

### 4.3 Proyecto

Un proyecto es el resultado de individualizar una necesidad o potencialidad de un sector de la población o de una región y aplicar de manera eficiente diferentes recursos para obtener resultados que permitan modificar positivamente las causas que le dieron origen.



**Figura 1.** Desagregación de la planeación.

Fuente: Elaboración propia.

## 5. PROYECTOS PÚBLICOS

En los planes, programas y subprogramas se formalizan de manera general los propósitos, objetivos, metas y estrategias para satisfacer las necesidades y ambiciones de una región o de un sector de la población en diferentes campos. Sin embargo, este nivel de formalización aún es demasiado general; por tanto, es necesario llegar a una unidad de mayor nivel de detalle que permita individualizar y cuantificar necesidades, recursos y resultados. Esta unidad es el proyecto, instrumento que, de forma armónica y eficiente, transforma necesidades en soluciones reales para alcanzar los objetivos establecidos en planes y programas. De ahí que el proyecto, llamado unidad operativa del desarrollo, enmarcado en un plan, permite conseguir una parte de sus objetivos y aumentar el bienestar de una comunidad<sup>5</sup>.

Diversos autores e instituciones se han ocupado de la definición de los proyectos. Veamos algunas de ellas:

El proyecto es, en un caso ideal, una serie óptima de actividades orientadas hacia la inversión, fundadas en una planificación sectorial completa y coherente, mediante la cual se espera que un conjunto específico de recursos humanos y materiales produzca un grado determinado de desarrollo económico y social<sup>6</sup>.

Es una herramienta que facilita que las necesidades de la población y los requerimientos del desarrollo sean tenidos en cuenta en la programación de las inversiones públicas. Por lo tanto sirven para articular la planeación con las inversiones<sup>7</sup>.

Un proyecto es la articulación lógica de los componentes de una intervención para transformar una situación o producir una situación nueva<sup>8</sup>.

Los proyectos públicos se originan en necesidades u oportunidades de sectores poblacionales o de regiones. En algunos casos, son la solución de un problema o de una carencia; en otros, la respuesta a oportunidades o

5. Miranda M., J. J. (2004). *Gestión de proyectos: identificación, formulación, evaluación financiera, económica, social y ambiental*. 4a. ed. Bogotá: MM Editores, p. 74.

6. Banco Mundial. Citado por Arboleda Vélez, G. (2001). *Proyectos. Formulación, evaluación y control*. 4a. ed. Cali: AC Editores, p. 3.

7. Departamento Nacional de Planeación. (1998). *Red Nacional de Programas y Proyectos. Ideas básicas sobre los proyectos de inversión y gestión*. Bogotá: DNP, p. 17.

8. Agencia Colombiana de Cooperación Internacional –ACCI–. (2000). *Indicaciones para la presentación de un proyecto*. Bogotá: Editorial Gente Nueva, p. 7. Disponible en: <http://www.acci.gov.co/interesgeneral/Indicaciones%20Proyectos.pdf>

potencialidades que permiten mejorar las condiciones económicas y sociales de la población a la cual va dirigido.

Dos características importantes de los proyectos públicos son los resultados y los impactos. Los primeros se refieren a los objetivos y productos; los segundos son las transformaciones o efectos que genera un proyecto. Unos y otros deben ser identificados en la formulación del proyecto.

Los proyectos públicos deben ser eficaces, eficientes y efectivos. La eficacia es el logro de los resultados previstos en el tiempo planeado; la eficiencia es la mejor relación costo-beneficio; la efectividad es la obtención de las transformaciones esperadas en la población beneficiaria. Estos tres conceptos constituyen la base para construir los indicadores que permitan medir y evaluar el beneficio y el costo de la inversión pública para la sociedad.

## 6. CLASIFICACIÓN DE LOS PROYECTOS

La clasificación de los proyectos se puede realizar a partir de diferentes criterios: plazo de ejecución, tipo de beneficio generado, posibilidad de inversión por fases, naturaleza y financiación, y actividad económica.

### 6.1 Según el plazo de ejecución

Atendiendo a este criterio, los proyectos cuya ejecución es menor de un año se pueden considerar de corto plazo, de mediano plazo entre uno y dos años, y de largo plazo los que duran más de dos años.

### 6.2 Según el tipo de beneficio generado

De acuerdo con el beneficio generado y tomando como referente el Decreto 841 de 1990, los proyectos se clasifican así:

- ✦ Proyectos que generan beneficios directos o indirectos bajo la forma de bienes o servicios, como infraestructura vial, servicios públicos de agua, electricidad o comunicaciones.
- ✦ Proyectos que cumplen la función de mejoramiento de la capacidad económica y del desarrollo social de la población, ya sea como proveedores directos del bien o servicio o como financiadores de otros proyectos formulados para ello. Se pueden mencionar los de capacitación, asistencia técnica, innovación y desarrollo tecnológico,

nutrición, erradicación de enfermedades, vacunación, de atención a la mujer, a la niñez o a la tercera edad.

- ◆ Proyectos que no generan beneficios directos ni indirectos, pero permiten identificar futuros proyectos. Estos son los estudios básicos o de investigación.

### 6.3 Según la posibilidad de inversión por fases

Teniendo en cuenta este criterio, el Departamento Nacional de Planeación –DNP– clasifica los proyectos en dos categorías<sup>9</sup>:

- ◆ Proyectos tipo A. Para que reporten los beneficios esperados deben ser ejecutados en forma total, como los de infraestructura, producción de servicios básicos, etc. No existe posibilidad de dividir la inversión.
- ◆ Proyectos tipo B. Pueden ser ejecutados por fases y van reportando beneficios parciales. Por ejemplo, los de asistencia técnica, conservación y recuperación ambiental, capacitación, investigación, etc.

### 6.4 Según su naturaleza y financiación

Dependiendo de su naturaleza y de la existencia de una capacidad de pago por los bienes o servicios generados por el proyecto, se pueden clasificar en:

- ◆ Económicos. El ILPES los define así:

Un proyecto es de carácter económico cuando su factibilidad depende de la existencia de una demanda real en el mercado del bien o servicio a producir, a los niveles de precio previstos. En otros términos, cuando el proyecto sólo obtiene una decisión favorable a su realización si se puede demostrar que la necesidad que lo genera está respaldada por un poder de compra de la comunidad beneficiada<sup>10</sup>.

- ◆ Sociales. Un proyecto es social cuando la decisión de realizarlo no depende de que los consumidores puedan pagar integral e

9. Departamento Nacional de Planeación –DNP–. (1993). *Banco de Proyectos de Inversión Nacional. Manual Metodológico General*. Bogotá: DNP, pp. 1 y 27.

10. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social –ILPES–. (1999). *Guía para la presentación de proyectos*. 24a. ed. México: Siglo XXI editores, p. 16.

individualmente el precio de los bienes o servicios ofrecidos, el que cubrirá total o parcialmente la sociedad a través del presupuesto público, sistemas diferenciales de tarifas o subsidios directos. El carácter social cambia según el nivel y la distribución del ingreso de la comunidad a la cual se destina ese producto. Así, un proyecto caracterizado como social en un país o una región con cierto grado de desarrollo, en otro puede plantearse como un proyecto estrictamente económico<sup>11</sup>.

### 6.5 Según la actividad económica

La ubicación de un proyecto en una actividad económica se basa en la Clasificación Industrial Internacional Uniforme de Actividades Económicas –CIIU–, elaborada por la Organización de las Naciones Unidas –ONU–. Esta clasificación es un sistema de codificación alfanumérico de las actividades económicas por proceso productivo. La última revisión, denominada CIIU Rev. 4, se realizó en noviembre de 2006 y su estructura tiene numeradas 21 secciones, 99 divisiones, 990 grupos y 9900 clases<sup>12</sup>.

El DANE adaptó la CIIU Rev. 3, obteniendo la CIIU Rev. 3 A.C (adaptada para Colombia) y posteriormente la CIIU Rev. 3.1 A.C. La clasificación de actividades económicas de esta revisión es la siguiente:

11. Ibíd., p. 16.

12. Organización de las Naciones Unidas –ONU–. International Standard Industrial Classification of All Economic Activities –ISIC–, Revision 4. Structure and explanatory notes. Draft–20, November 2006. (Version submitted for official editing) <http://unstats.un.org/unsd/cr/registry/isc-4.asp>

**Cuadro I.** Clasificación de actividades económicas.

Sección	Actividad
A	Agricultura, ganadería, caza y silvicultura
B	Pesca
C	Explotación de minas y canteras
D	Industrias manufactureras
E	Suministro de electricidad, gas y agua
F	Construcción
G	Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores, motocicletas, efectos personales y enseres domésticos
H	Hoteles y restaurantes
I	Transporte, almacenamiento y comunicaciones
J	Intermediación financiera
K	Actividades inmobiliarias, de alquiler y empresariales
L	Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria
M	Educación
N	Servicios sociales y de salud
O	Otras actividades de servicios comunitarios, sociales y personales
P	Actividades de hogares privados como empleadores y actividades no diferenciadas de hogares privados como productores
Q	Organizaciones y órganos extraterritoriales

*Fuente:* Departamento Nacional de Estadística (2006). Sistema Nacional de Información Estadística. Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las Actividades Económicas. Revisión 3.1 A.C (adaptada para Colombia), disponible en [http://www.dane.gov.co/index.php?option=com\\_content&task=category&sectionid=39&id=402&Itemid=899](http://www.dane.gov.co/index.php?option=com_content&task=category&sectionid=39&id=402&Itemid=899)

## 7. DIFERENCIAS ENTRE PROYECTOS PÚBLICOS Y PROYECTOS PRIVADOS

Aunque la principal diferencia es el origen de los recursos<sup>13</sup>, los proyectos públicos y privados presentan características propias de cada uno, como la racionalidad del inversionista, los criterios de evaluación, el concepto de

<sup>13</sup>. Es importante señalar que, de acuerdo con el artículo 1 de la Ley 1150 de 2007, el origen de los recursos es el criterio para definir si un contrato es estatal. En consecuencia, si se trata de recursos públicos, estaremos siempre frente a un contrato estatal.

rentabilidad y la responsabilidad por las acciones en las cuales actúan los dos sectores.

La racionalidad de ambos tiene diferentes motivaciones, mientras que las condiciones del mercado guían las decisiones en el sector privado, el accionar del sector público se orienta hacia la solución y satisfacción de necesidades y oportunidades que mejoran la condición de vida y el bienestar de la población. El inversionista público no puede, a diferencia del privado, posponer la decisión de inversión esperando a que las condiciones sean favorables. Con lo anterior no se pretende decir que, en el afán de satisfacer necesidades prioritarias, el Estado tome decisiones apresuradas sin criterios de eficiencia, sino que la oportunidad de la inversión pública está soportada por las prioridades de beneficio social que de ella se deriven y por los demás criterios que la determinan.

Para evaluar una inversión, los dos sectores consideran diferentes criterios de eficiencia. En la inversión privada prima la lógica financiera, es decir, la inversión se justifica si genera remanente o ganancia para el inversor, que compense el riesgo y el costo de oportunidad de su decisión de invertir. Este objetivo se consigue por la satisfacción de una demanda, siempre y cuando ésta sea del volumen esperado y tenga una capacidad de pago por sus productos<sup>14</sup>. La asignación de recursos públicos se rige por el criterio de maximización del bienestar general y, en un proyecto en particular, por el rendimiento social que genere una inversión; en algunos casos, la producción o provisión de bienes y servicios no genera rentabilidad financiera, por la naturaleza de los mismos, ni siquiera son susceptibles de valuación en términos financieros, como sucede con la defensa, la seguridad o la justicia, pero tienen un alto beneficio social y proporcionan condiciones propicias para que se realicen actividades con rentabilidad financiera.

La responsabilidad por las acciones también es un factor diferenciador. El inversionista público, al recibir fondos de la colectividad y ejercer su representación, asume una obligación de confianza pública y de responsabilidad social con ese colectivo (*accountability*), mayor que la contraída por el privado, quien responde primero al propietario del capital y luego a la sociedad.

14. En esta afirmación no se desconoce que existen organizaciones privadas sin ánimo de lucro que trabajan por aumentar el bienestar, la calidad y dignidad de la vida, y organizaciones públicas que operan bajo las leyes del mercado.

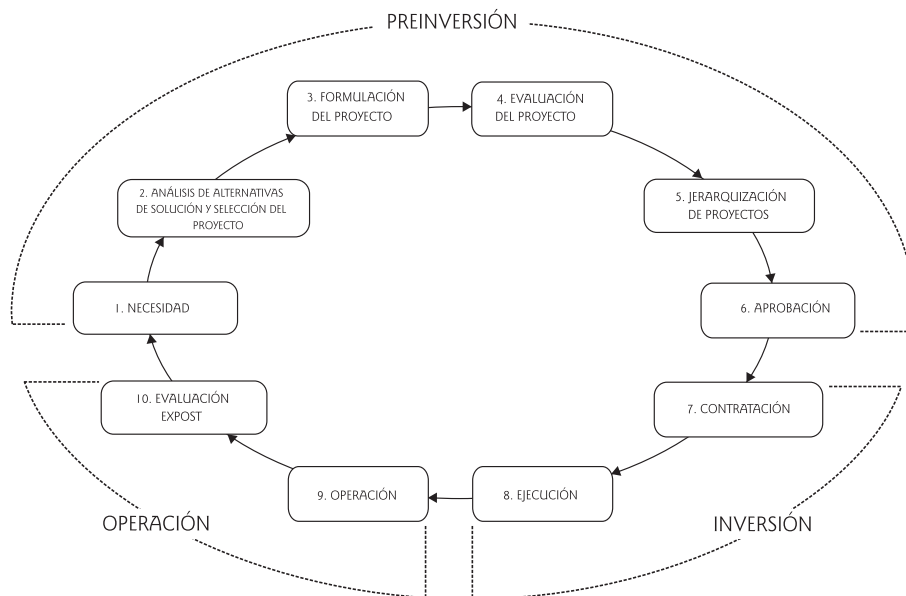


## 8. CICLO DE LOS PROYECTOS PÚBLICOS

Los analistas que se ocupan del tema de los proyectos coinciden en un ciclo de vida conformado por tres etapas: preinversión, inversión o ejecución y funcionamiento u operación (posinversión). Los manuales metodológicos del DNP para la identificación, formulación y evaluación de proyectos, contemplan las mismas fases mencionadas anteriormente.

- ✦ **Preinversión:** identificación de la necesidad o razón de ser del proyecto. Comprende los análisis y las decisiones que permiten aprobarlo e incluirlo en el presupuesto de la entidad estatal.
- ✦ **Inversión:** corresponde al proceso de contratación y ejecución del proyecto hasta obtener los resultados o productos esperados.
- ✦ **Operación:** puesta en marcha de los resultados o productos obtenidos en la fase de inversión con el fin de prestar el servicio o producir los bienes que van a satisfacer las necesidades de la población beneficiaria.

La figura siguiente ilustra el ciclo del proyecto público.



**Figura 2.** Ciclo del proyecto público.

Fuente: Elaboración propia.

## 8.1 Preinversión

Lo que comúnmente se denomina preinversión, en el sector público implica todas las acciones previas a la realización de un proyecto y comprende las siguientes actividades:

- ♦ Identificación y priorización de necesidades
- ♦ Análisis de alternativas y selección del proyecto
- ♦ Formulación del proyecto
- ♦ Evaluación del proyecto
- ♦ Jerarquización de proyectos
- ♦ Aprobación

### 8.1.1 Identificación y priorización de necesidades

Identificar y priorizar con la mayor objetividad posible las necesidades y problemas de la población es quizás el mayor reto de la planeación. Para ello existen dos formas o vías: desde el Estado hacia la comunidad y desde la comunidad hacia el Estado. En la primera, las autoridades de planeación, a través de varios instrumentos, como diagnósticos y objetivos de los planes de desarrollo, estudios específicos, tanto propios como realizados por centros académicos y de investigación, estadísticas e indicadores sociales, económicos y ambientales, análisis de solicitudes y propuestas recibidas, análisis de planes de desarrollo de otras instancias gubernamentales, etc., identifican y jerarquizan las necesidades y problemas que se consideran prioritarios para el bienestar de la sociedad. Aunque se aplican criterios técnicos e imparciales para la identificación de los proyectos, se corre el riesgo de no incorporar necesidades o problemas que por diferentes circunstancias no son visibles para los técnicos. En la segunda, la comunidad identifica y prioriza sus necesidades y determina los posibles proyectos para solucionarlas; las propuestas y planteamientos parten del conocimiento directo de la realidad, haciendo visibles proyectos que no han sido tenidos en cuenta por los técnicos.

Sin entrar en una discusión poco constructiva sobre cuál es la vía correcta, se puede anotar que no son excluyentes y que lo ideal es buscar espacios de encuentro y discusión entre los técnicos planificadores y los representantes de comunidades, sectores y regiones que tienen propuestas o comentarios relacionados con la solución de sus problemas o necesidades, de modo que los proyectos resulten más de un consenso que de una visión unilateral de los actores del proceso planificador.

La limitada disponibilidad de recursos para inversión pública lleva a que no todas las necesidades identificadas puedan ser atendidas; por tanto, es necesario asignarles prioridad en relación con el bienestar de la sociedad. Para clasificarlas se evalúan frente a los criterios rectores de la inversión pública, como el plan de desarrollo correspondiente, los documentos Conpes o equivalentes, los documentos que presentan lineamientos sectoriales de los ministerios o equivalentes, los planes de desarrollo regionales, etc. Este proceso se puede considerar el primer tamizado de la inversión pública.

### *8.1.2 Análisis de alternativas y selección del proyecto*

Para cada necesidad seleccionada se identifican y exploran las diferentes alternativas de solución, teniendo en consideración dos aspectos: 1. todas las alternativas planteadas deben solucionar el mismo problema, es decir, deben ser comparables en sus beneficios sociales, económicos y ambientales; 2. se debe buscar el mayor beneficio social en la solución del problema.

La información básica del problema o de la necesidad se confronta con la información disponible de cada alternativa de solución, procurando establecer indicadores de costos de inversión, operación y mantenimiento, vida útil<sup>15</sup>, beneficios económicos, sociales y ambientales, análisis de sostenibilidad, etc., que permitan compararlas entre sí y con soluciones de referencia adoptadas en otros casos similares, para llegar a una propuesta de solución.

En algunos proyectos complejos, como resultado del proceso de selección, se puede tener más de una alternativa sin llegar a una decisión definitiva; en tal caso, es recomendable profundizar en el análisis, incorporando otros indicadores, revisando referentes adicionales, teniendo en cuenta siempre la disponibilidad de recursos para la inversión, y así, llegar finalmente a una propuesta única sobre la que se formulará el proyecto.

### *8.1.3 Formulación del proyecto*

La alternativa seleccionada conduce a un proyecto.

---

<sup>15</sup> La vida útil de un proyecto se relaciona con el tiempo durante el cual reportará beneficios. Depende de varios factores: el tipo de proyecto, la alternativa adoptada, la operación y mantenimiento en caso de que se requieran, etc. En el momento de comparar alternativas es importante incorporar esta variable que ayuda a evaluar el costo/beneficio.

La formulación y evaluación de un proyecto de inversión es el procedimiento en el que se identifica y se describe una situación que se desea transformar y en el que se plantean, analizan y diseñan las acciones necesarias para lograrlo, así como las dificultades que se presenten durante su desarrollo<sup>16</sup>.

La adecuada formulación de un proyecto permite establecer y validar la relación entre un problema y su solución, escoger la mejor alternativa posible, orientar su ejecución, optimizar los recursos, minimizar los riesgos y controlar su ejecución. La necesidad o problema es la pregunta; el proyecto es la respuesta concreta, detallada y valorada.

La información básica que debe incorporar la formulación de un proyecto es la siguiente:

- ♦ Denominación o nombre: debe identificar claramente al proyecto. Se recomienda incluir la acción (construcción, mantenimiento, capacitación, etc.), el objeto (puente, vías, productores, etc.), la localización y los beneficiarios del proyecto.
- ♦ Programa del plan nacional, departamental o municipal en el cual se inserta el proyecto.
- ♦ Resumen del proyecto.
- ♦ Contribución a la consecución de los objetivos institucionales, municipales, distritales, departamentales, regionales o nacionales.
- ♦ Origen de la iniciativa: de dónde proviene el proyecto de solución, es decir, si es formulado por la comunidad, por sus autoridades o por agentes externos.
- ♦ Descripción del problema a solucionar o necesidad a satisfacer
  - Antecedentes.
  - Características del problema.
  - Causas y efectos (utilizando indicadores).
  - Intentos anteriores de solución.
- ♦ Diagnóstico de la situación actual

16. Departamento Administrativo de Planeación Distrital. Subdirección de Programación y Seguimiento de la Inversión Pública. Manual de procedimientos para la operación y administración del Banco de Programas y Proyectos de las Localidades –BPP-L-. Bogotá D.C.: El Departamento, noviembre de 2003, p. 7. Disponible en: <http://www.segobdis.gov.co/documentos/localidades/MANUALDEFNOV2003.pdf>

- Magnitud del problema (número de personas, regiones, zonas, organizaciones, afectados por el problema o necesidad insatisfecha).
- Evolución del problema (tendencia creciente o decreciente).
- Tiempo de permanencia del problema.
- ♦ Justificación
  - Relación del proyecto con el problema, con sus causas y efectos.
  - Ventaja del proyecto sobre la situación actual.
  - Proyección de la situación si el proyecto no se realiza.
- ♦ Descripción del proyecto
  - Objetivos general y específicos.
  - Localización: lugar donde se desarrollará.
  - Cobertura: definir el área de influencia (directa o indirecta) describiendo características geográficas, demográficas y económicas.
  - Metas o resultados: son los objetivos expresados en un verbo en infinitivo (ej. suministrar, construir, vacunar, etc.), indicando características y especificaciones, cantidades expresadas en una unidad de medida y tiempo de entrega.
  - Población objetivo: definición, cuantificación y caracterización.
  - Tiempo: duración prevista, expresada en un cronograma por fases y actividades.
  - Componente técnico: metodología, acciones o recursos para lograr los objetivos. Incluye la descripción de actividades, tecnología, personal, insumos, etc.
  - Componente financiero: es la determinación detallada del costo para cada uno de sus componentes y el análisis de la relación costo-beneficio. Incluye la descripción de fuentes, usos, montos y oportunidad en el flujo de los recursos. Este componente se expresa en planes de inversiones, presupuestos de costos y gastos y flujos de recursos.

- Análisis del riesgo durante todas las fases del proyecto.
- ♦ Indicadores del proyecto (financieros, económicos, sociales, ambientales).
- ♦ Impactos esperados: efectos o beneficios que el proyecto deberá producir en una población, región, ecosistema, etc. Pueden ser económicos, sociales, ambientales o tecnológicos.

#### 8.1.4 Evaluación del proyecto

Una vez formulado, el proyecto debe ser evaluado con el fin de determinar su viabilidad y el grado de contribución a la consecución de los objetivos establecidos en los planes de desarrollo. Evaluar un proyecto es emitir una opinión objetiva acerca de la conveniencia de ejecutarlo, basándose en la comparación de sus características con aquellos criterios que se consideran necesarios y deseables para satisfacer la necesidad o problema, y en la identificación de los costos y beneficios de todo tipo esperados de su ejecución. La evaluación incluye desde la revisión de requisitos formales de presentación (elegibilidad) hasta el examen del contenido (concepto de viabilidad).

El proceso de elegibilidad de proyectos o previabilidad, como se denomina en algunos casos, consiste en descartar proyectos que no reúnen los requerimientos mínimos de presentación, es decir, no cumplen las formalidades que establecen los reglamentos y manuales de los organismos financiadores.

En relación con la viabilidad, la literatura tradicional considera que se pueden realizar dos tipos de estudios: prefactibilidad y factibilidad, los cuales difieren en la profundidad y, por tanto, en el grado de confiabilidad de los resultados. Mientras que los de factibilidad son detallados, rigurosos y, en consecuencia, más confiables, pero a su vez más costosos y siempre incluyen los diseños definitivos, los de prefactibilidad no tienen estas características. La decisión de efectuar uno u otro estudio depende de la complejidad del proyecto.

En general, los estudios comprenden los siguientes temas:

- ♦ Estudio de población objetivo: es quizás el más importante, porque de él se derivan la justificación y las características del proyecto en sus aspectos técnicos, financieros, ambientales, organizacionales

y legales<sup>17</sup>. Podría decirse que en los proyectos públicos este tipo de estudios no buscan demostrar la existencia de una demanda insatisfecha, como en el sector privado, porque la misma formulación supone que existe una zona o grupo social con carencias. Lo que persiguen es analizar la situación inicial de la población objetivo para ratificar la justificación, definir las características del proyecto y establecer una línea de base para evaluar los impactos.

- ♦ Evaluación técnica: evalúa la propuesta tecnológica del proyecto, de la cual se derivan características como tamaño, localización, costos, recurso humano, entre otras.
- ♦ Evaluación socioeconómica: mide el aporte del proyecto al aumento y distribución de la riqueza y al bienestar de la sociedad en el nivel nacional, regional o local. En ocasiones se habla por separado de evaluación económica y social, pero puede afirmarse que son complementarias, entendiendo que el bienestar de una sociedad se deriva del aumento y distribución de su riqueza. Las metodologías empleadas son similares a las financieras, e incluyen algunas específicas, como precios sombra y tasas sociales de descuento.
- ♦ Evaluación financiera: analiza la eficiencia y efectividad de los recursos financieros del proyecto, durante su vida útil, en relación con los resultados a obtener y con su sostenibilidad. El análisis se realiza para las etapas de ejecución y operación, comparando sus ingresos y costos, e incorpora variables como montos, fuentes, oportunidad, precios, tarifas, tipos y condiciones de los costos, etc. Se utilizan criterios de decisión como período de recuperación de la inversión, valor presente neto –VPN–, costo anual uniforme equivalente –CAUE–, tasa interna de retorno –TIR– y relación beneficio-costos.
- ♦ Evaluación ambiental: revisión cuidadosa de aquellos componentes del proyecto (insumos, localización, proceso, productos, desechos, etc.) que pueden modificar o alterar las condiciones ambientales de la zona de influencia y que, por tanto, requerirán una gestión ambiental durante el ciclo de vida del proyecto<sup>18</sup>. El estudio permite identificar y evaluar los impactos positivos y negativos sobre el medio ambiente y la población.

17. Banguero, H. (2001). *Gerencia integral de proyectos. Un enfoque de ciclo de vida*. Sin edición. Cali: Universidad del Valle, p. 64.

18. Arboleda Vélez, G. (2001). *Proyectos. Formulación, evaluación y control*. 4a. ed. Cali: AC Editores, p. 422.

- ♦ Evaluación legal: consiste en identificar y evaluar todos los requerimientos jurídicos contenidos en leyes, decretos, acuerdos y demás normatividad internacional, nacional o local que influya en la contratación, ejecución y operación del proyecto.
- ♦ Evaluación institucional: se analizan los recursos, experiencia y capacidad técnica y administrativa de la entidad responsable de la ejecución.

### 8.1.5 Jerarquización de proyectos

Dado que generalmente el valor de los proyectos viabilizados es mayor que el de los recursos disponibles para financiarlos, cuando un proyecto es calificado como viable, entra en competencia por recursos para su financiación con otros proyectos igualmente viables. Para dirimir esta competencia, las entidades de planeación definen criterios de jerarquización, entre los cuales cabe mencionar los siguientes<sup>19</sup>:

- ♦ Contribución del proyecto a objetivos específicos del programa y plan de desarrollo en los que se enmarca.
- ♦ Prioridad del proyecto por la complementariedad que puede tener con otros.
- ♦ Población beneficiaria, volumen y nivel socioeconómico de la misma.
- ♦ Riesgos y ventajas que se pueden derivar del momento de inicio del proyecto.
- ♦ Prioridad del proyecto en relación con la misión o cometido estatal de la entidad pública que lo ejecutará.
- ♦ Prioridad del proyecto en relación con otros que debe ejecutar la misma entidad.
- ♦ Valor del proyecto y fuentes complementarias de financiación.

19. El ILPES considera que, además de estos criterios cualitativos, se pueden utilizar métodos cuantitativos; por ejemplo, listas de verificación de condiciones mínimas, modelos de puntuación ponderada de objetivos, de dominancia entre proyectos, de escenarios con diferentes probabilidades, de aporte porcentual a metas, de portafolio de proyectos, modelos basados en programación lineal, de interacción nominal, "Q-SORTING", métodos Electre (ELimination Et Choix Traduisant la REalité). Ver Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social. *Manual de jerarquización de proyectos*. Santiago de Chile: ILPES, 1994, pp. 2-11.



Ponderados los criterios anteriores, los proyectos se califican y ubican en una tabla de prioridades; una vez conocidos los recursos de inversión pública asignados por la autoridad correspondiente, se incluyen en el anteproyecto de presupuesto los de mayor puntaje, cuya sumatoria no supere el valor fijado. Lo anterior significa que no a todos los proyectos viables se les asignan recursos para su ejecución; algunos deben esperar a vigencias posteriores o buscar alternativas diferentes de financiación.

### *8.1.6 Aprobación*

Los proyectos públicos ubicados en los niveles superiores de la escala de jerarquías son preaprobados por la instancia de planeación<sup>20</sup> e incluidos en el proyecto de presupuesto que se somete a consideración y aprobación del Congreso de la República, asambleas departamentales o concejo municipal, según corresponda. No es posible contratar ni ejecutar un proyecto que no esté debidamente aprobado e incorporado al presupuesto público de la entidad financiadora.

## **8.2 Inversión**

En el sector público, comprende las actividades relacionadas con la contratación y ejecución de un proyecto que ha sido aprobado e incluido en el presupuesto de una entidad estatal.

### *8.2.1 Proceso de contratación*

Incorporados en el presupuesto de una entidad los recursos para ejecutar uno o varios proyectos de inversión pública, se deben realizar las siguientes actividades:

- ◆ Plan general de contratación y cronograma
- ◆ Estudios previos o de conveniencia
- ◆ Selección del contratista
- ◆ Contratación

20. El Departamento Nacional de Planeación para los de orden nacional y las secretarías o departamentos de planeación de los entes territoriales, según corresponda.

### Plan general de contratación y cronograma

Las entidades públicas deberán elaborar anualmente una programación general de la contratación de la respectiva vigencia, teniendo en cuenta las prioridades y necesidades de cada proyecto, sus características y requerimientos técnicos, la disponibilidad presupuestal y los recursos de tesorería para ejecutarlo.

Para elaborar el plan general de contratación se deben tener en cuenta como mínimo los siguientes elementos:

- Estudio de prefactibilidad o factibilidad, según el caso, y demás documentación presentada para el estudio de viabilidad del proyecto.
- Estudios previos de cada contratación.
- Disponibilidad presupuestal y flujo de recursos para la financiación de los proyectos –PAC–.
- Ciclos o períodos convenientes para ejecutar el proyecto.

Con base en este plan, la entidad elabora el cronograma detallado de contratación, teniendo en cuenta lo siguiente:

- Normas jurídicas aplicables.
- Personal técnico y jurídico necesario para la preparación de la documentación requerida para contratar y evaluar las propuestas.
- Elaboración de prepliegos y pliegos definitivos, revisión y publicación de la invitación a los posibles oferentes.
- Etapa de revisión de asignación de riesgos.
- Presentación de propuestas.
- Estudio y evaluación de propuestas.
- Observaciones a las evaluaciones.
- Adjudicación a la propuesta más favorable.
- Celebración del contrato.

### Estudios previos o de conveniencia

Los artículos 25 y 30 del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública (Ley 80 de 1993), en adelante Estatuto de Contratación, establecen la obligatoriedad de efectuar estudios previos que justifiquen la necesidad de cada contratación<sup>21</sup>. Además, el artículo 8 de la Ley 1150 de 2007 dispone la publicación de los estudios previos junto con el proyecto de pliegos, para conocimiento de los interesados en el proceso de contratación y la formulación de las observaciones a que haya lugar.

De conformidad con el artículo 4 de la Ley 1150 de 2007, los pliegos deben contener la estimación, tipificación y asignación de los riesgos previsibles y por ello, los estudios deberán referirse a todas estas condiciones y en especial a la asignación y distribución de los riesgos y en el caso de licitación pública, prever los términos y las condiciones de la negociación de los riesgos.

El análisis de conveniencia y oportunidad, consagrado en el inciso 2 del numeral 1 del artículo 30 del Estatuto de Contratación, se satisface cuando los estudios previos expresan de manera clara y suficiente, las hipótesis, supuestos y fundamentos que apoyan la necesidad de contratar determinado proyecto, asesoría o efectuar una compra, y determinan la forma y las condiciones del contrato a celebrar.

21. Numeral 7, artículo 25, Ley 80 de 1993. La conveniencia o inconveniencia del objeto a contratar y las autorizaciones y aprobaciones para ello se analizarán o impartirán con antelación al inicio del proceso de selección del contratista o al de la firma del contrato, según el caso.

Numeral 12, artículo 25, Ley 80 de 1993. Con la debida antelación a la apertura del procedimiento de selección o de la firma del contrato, según el caso, deberán elaborarse los estudios, diseños y proyectos requeridos, y los pliegos de condiciones o términos de referencia.

Numeral 1, artículo 30, Ley 80 de 1993. [...] De conformidad con lo previsto en el numeral 12 del artículo 25 de esta ley, la resolución de apertura debe estar precedida de un estudio realizado por la entidad respectiva en el cual se analice la conveniencia y oportunidad del contrato y su adecuación a los planes de inversión, de adquisición o compras, presupuesto y ley de apropiaciones, según el caso. Cuando sea necesario, el estudio deberá estar acompañado, además, de los diseños, planos y evaluaciones de prefactibilidad o factibilidad.

Artículo 8 de la Ley 1150 de 2007: “De la publicación de proyectos de pliegos de condiciones, y estudios previos. Con el propósito de suministrar al público en general la información que le permita formular observaciones a su contenido, las entidades publicarán los proyectos de pliegos de condiciones o sus equivalentes, en las condiciones que señale el reglamento. La información publicada debe ser veraz, responsable, ecuaníme, suficiente y oportuna. La publicación de los proyectos de pliegos de condiciones o sus equivalentes no genera obligación para la entidad de dar apertura al proceso de selección. Junto con los proyectos de pliegos de condiciones se publicarán los estudios y documentos previos que sirvieron de base para su elaboración. Las Entidades deberán publicar las razones por las cuales se acogen o rechazan las observaciones a los proyectos de pliegos”.

Tanto los estudios de prefactibilidad y factibilidad mencionados como los diseños y planos, no constituyen por sí solos los estudios previos o de conveniencia, sino que son parte y soporte de ellos, como lo dispone el artículo 30 del citado estatuto.

La contratación pública debe estar precedida y soportada por adecuados y suficientes procesos de planeación, llevados a cabo con criterios de racionalidad y eficiencia. Sobre este aspecto, el Consejo de Estado ha expresado:

[...] la contratación administrativa no es, ni puede ser, una aventura, ni un procedimiento emanado de un poder discrecional, sino, por el contrario, es un procedimiento reglado en cuanto a su planeación, proyección, ejecución e interventoría, orientado a impedir el despilfarro de los dineros públicos [...]<sup>22</sup>.

Sobre el mismo principio, posteriormente la Corporación señaló:

[...] La actividad administrativa debe estar orientada, entre otros, por los principios de economía, eficiencia y eficacia, los cuales imponen a las autoridades la necesidad de adelantar las gestiones en una forma organizada y racional para el cumplimiento de los cometidos estatales, por ello, antes de ordenar la apertura de la licitación o concurso o de celebrar el contrato, según el procedimiento de selección que deba adoptarse, debe haber planificado todas las actividades que deben desarrollarse dentro de las diversas etapas del contrato, tanto la precontractual como la contractual.

La falta de planeación tiene incidencias en la etapa de formación del contrato, pero ella se refleja con mayor importancia en su etapa de ejecución, momento en el cual las omisiones de la administración generan graves consecuencias por falta de estudios y diseños definitivos, circunstancias que llevan a modificar las cantidades de obra, las condiciones técnicas inicialmente pactadas y, en el peor de los casos, conducen a la paralización de las obras o a su imposibilidad de realización[...]<sup>23</sup>.

De la jurisprudencia anterior se resalta la importancia de reforzar la planeación del proceso contractual en sus aspectos técnico, económico y jurídico. Sólo un estudio previo debidamente elaborado aporta conocimientos nuevos

22. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 1 de junio de 1995. C.P.: Jesús María Carrillo Ballesteros. Expediente 7326.

23. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 31 de agosto de 2006. C.P.: Mauricio Fajardo Gómez. Proceso: 14287. Acumulado Radicación: R-7664.

sobre el proyecto y la contratación a realizar y puede ser fuente de pliegos de condiciones con reglas precisas, completas, claras y objetivas.

El contenido mínimo de los estudios previos que soportan la preparación de un procedimiento de contratación, y por tanto la celebración de un contrato estatal, se encuentra previsto en las normas de contratación. Corresponde a cada entidad estatal complementarlo, de acuerdo con la naturaleza y modalidad del contrato a ejecutar, con el fin de contar con una sustentación objetiva de las disposiciones y obligaciones que se consignan en los pliegos de condiciones y en el contrato.

Los estudios previos deben contener:

- Definición de la necesidad
- Referentes
- Definición técnica
- Estudio económico
- Presupuesto
- Determinación de la modalidad de selección
- Condiciones del contrato
- Inscripción en el registro de proponentes
- Riesgos y garantías que se deben exigir al contratista

#### **Definición de la necesidad**

La entidad deberá incluir una justificación de la necesidad que da origen al objeto del contrato. Esta se encuentra detallada en los estudios de prefactibilidad y factibilidad, en los cuales se ha determinado la necesidad de su ejecución y la prioridad de la misma.

Se presentan objetos contractuales que permiten satisfacer necesidades propias de la entidad o atinentes a su funcionamiento y otros que van dirigidos a satisfacer en forma directa intereses sociales o comunitarios o que guardan relación con la prestación de servicios públicos.

### Referentes

Los estudios previos deben incluir un acápite de referentes, el cual debe contener lo relativo a la experiencia en contrataciones anteriores sobre el mismo objeto u objetos similares, es decir, todo aquello que se considere relevante para configurar el nuevo proceso contractual. Para conseguir este objetivo, se deben recoger las experiencias o antecedentes de los tres últimos años de la contratación de la entidad respecto del proyecto a contratar, vertiendo esta experiencia en los estudios previos, desde el punto de vista técnico, económico y jurídico.

Se deberá consultar la opinión y los informes de personas que hayan actuado en contratos anteriores, como supervisores, interventores y miembros de comités. Las observaciones y recomendaciones deben ser tenidas en cuenta en la definición del contenido de los pliegos de condiciones y en la minuta del contrato.

### Definición técnica

Los estudios deben contener una descripción del objeto (bienes, obras, servicios o proyecto) debidamente detallado, con todas las especificaciones y requerimientos técnicos mínimos exigidos, incluida información sobre su vida útil.

Cuando sea procedente, se deberán dejar consignados los requerimientos de normas técnicas nacionales o internacionales a las cuales deben sujetarse bienes o servicios que formen parte del objeto del contrato y los certificados de conformidad que se deben acreditar, con el fin de ejercer un adecuado control de cumplimiento sobre el objeto del contrato y evitar los riesgos concernientes a la ambigüedad sobre las características de los proyectos, bienes, obras o servicios.

### Estudio económico

Se debe indicar con claridad la metodología utilizada para determinar el valor o precio proyectado de las obras, bienes, servicios o proyecto a contratar. En todo caso, se deberán tener en cuenta las condiciones y precios del mercado y factores de lugar, tiempo y modo de ejecución y cumplimiento del objeto.

Como soporte del estudio económico, el área técnica deberá aportar especificaciones claras, precisas y completas que tengan o puedan tener

incidencia en la determinación del precio y en el número posible de proveedores u oferentes.

La entidad estatal debe fijar una metodología clara para establecer los precios imperantes del mercado, de acuerdo con las características, condiciones y requerimientos del proyecto a contratar, con el fin de determinar el valor estimado del contrato, de acuerdo con los soportes técnicos y económicos referidos.

Se debe dejar constancia de la consulta<sup>24</sup> efectuada al Sistema de Información para la vigilancia de la Contratación Estatal –SICE–<sup>25</sup> respecto de si los precios están o no registrados en este sistema y su pertinencia con el objeto a contratar.

### Presupuesto

Se debe señalar la disponibilidad presupuestal conforme a las normas de liquidación del presupuesto de la respectiva vigencia fiscal. Para ello, el respectivo Certificado de Disponibilidad Presupuestal –CDP– indicará el monto, rubro presupuestal al máximo nivel de desagregación y fecha del mismo.

24. Artículo 6, Decreto 2170 de 2002. De la consulta de precios o condiciones del mercado. La consulta de precios o condiciones del mercado en los procesos de selección, se surtirá a través del Registro Único de Precios de Referencia –RUPR-SICE– a que se refiere la Ley 598 de 2000 para el caso de los bienes o servicios allí registrados. La entidad tendrá en cuenta los valores de fletes, seguros y demás gastos en que deba incurrir el proveedor para la entrega de los bienes o servicios, así como las condiciones de pago, volúmenes y en general, todos aquellos factores que afecten el precio del bien o del servicio. Si de tal análisis se desprende que no existen razones que justifiquen la diferencia de precios entre los precios de referencia y los presentados por los oferentes en el respectivo proceso, la entidad podrá descalificarlos o declarar desierto el proceso, caso en el cual deberá darse inicio a uno nuevo. Cuando la entidad carezca de la infraestructura tecnológica y de conectividad para acceder a la información del Registro Único de Precios de Referencia –RUPR-SICE–, la consulta de precios o condiciones del mercado se entenderá verificada con el estudio que la entidad realice para el efecto, del cual deberá dejar constancia por escrito. PARÁGRAFO TRANSITORIO. La aplicación de este artículo por parte de las entidades estatales se hará en los términos que sean establecidos para la implementación del Registro Único de Precios de Referencia –RUPR-SICE–.

25. Mediante la Ley 598 de 2000 se creó el Sistema de Información para la vigilancia de la Contratación Estatal –SICE–. Su artículo 5 dispone: <Aparte tachado INEXEQUIBLE> Para la ejecución de los planes de compras de las entidades estatales y la adquisición de bienes y servicios de los particulares o entidades que manejan recursos públicos, se deberán consultar el Catálogo Único de Bienes y Servicios, CUBS, y el Registro Único de Precios de Referencia, RUPR, de que trata la presente ley, ~~de acuerdo con los términos y condiciones que determine el Contralor General de la República.~~

Además, y teniendo en cuenta que la reforma de la Ley 80 de 1993 establece que ésta tiene por objeto regular la contratación con recursos públicos, los estudios deberán determinar la fuente de donde provienen los recursos para efectos de establecer la aplicación de las normas de contratación estatal.

### **Determinación de la modalidad de selección**

De conformidad con lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, los estudios previos deberán contener las justificaciones y los fundamentos legales de la modalidad de selección escogida para la contratación del respectivo proyecto, así como la normatividad aplicable al contrato.

### **Condiciones del contrato**

*Objeto.* Determinar en forma precisa y detallada el objeto del contrato para que no se preste a interpretaciones ambiguas durante la ejecución del mismo o al recibo del proyecto, las obras, bienes o servicios.

*Anticipo o pago anticipado.* En los dos casos, su valor y porcentaje deben estar debidamente justificados y fundamentados en los estudios previos, para que proceda su inclusión en la contratación respectiva.

*Condiciones de pago.* El estudio debe comprender las condiciones en las cuales el mercado ofrece los bienes, obras o servicios y las modalidades de pago, e indicar si los requerimientos de la entidad se apartan de estas condiciones o las afectan. Además, debe precisar y evaluar la relación entre la disponibilidad de PAC y las condiciones de pago planteadas.

*Entregas.* Establecer o determinar, de acuerdo con las necesidades, los plazos y el lugar de entrega parcial y definitiva del proyecto, bienes, obras o servicios.

*Obligaciones.* Deben incluirse sobre todo las que se denominan obligaciones accidentales, o sea aquellas que deben estar expresamente pactadas o reguladas en el contrato y a cargo del contratista, entre otras, las atinentes a forma y requisitos para pago, suministro de repuestos, calidad, riesgos y garantías, experiencia, servicios de mantenimiento, respaldo técnico. Además, las relacionadas con pruebas y ensayos.

En todos los casos es importante que se especifiquen las obligaciones a cargo de las partes contratantes y sus fechas de cumplimiento, y que se precise cada



uno de los productos o resultados parciales o definitivos y la oportunidad de su entrega por el contratista.

### **Inscripción en registro de proponentes**

El estudio debe recomendar las exigencias de inscripción en el Registro Único de Proponentes –RUP– para los posibles oferentes, detallando la actividad, especialidad, grupo, dependiendo de las características y el objeto del proceso<sup>26</sup>.

### **Riesgos y garantías que se deben exigir al contratista**

Los estudios previos o de conveniencia deben incluir el análisis de los riesgos para efectos de su estimación, tipificación y asignación. Así mismo, deben determinar cuáles riesgos tienen que ser amparados por el contratista<sup>27</sup>.

Por su importancia, el tema del riesgo constituye el capítulo 2 de este trabajo.

### **Selección del contratista**

A partir de la vigencia de la Ley 1150 de 2007, el sistema jurídico prevé diferentes alternativas de invitación y selección de contratistas para ejecutar un proyecto público:

- Licitación pública
- Selección abreviada
- Concurso de méritos
- Contratación directa

Para las tres primeras alternativas de selección, la entidad contratante debe elaborar un documento de invitación llamado pliego de condiciones, en el cual se determinen con claridad y precisión las exigencias o requisitos de participación de los oferentes, el contenido técnico de la propuesta, las bases para la formulación de la oferta económica, los factores de selección, los parámetros de calificación para escoger en forma objetiva la oferta más favorable, las condiciones de ejecución del proyecto y la minuta del contrato a celebrar.

26. En materia de Registro Único de Proponentes, el artículo 6 de la Ley 1150 de 2007 será aplicable a partir del 16 de enero de 2009.

27. Artículo 4, Ley 1150 de 2007.

La normatividad exigió en forma imperativa que se definan en los pliegos reglas claras, objetivas, precisas y completas que permitan la participación de varios oferentes para seleccionar la oferta más favorable para la administración.

La invitación a contratar debe contener, necesariamente, los siguientes aspectos:

- Identificación del proyecto y objetivos
- Información del oferente, relacionada con su capacidad técnica y financiera, experiencia y condiciones para participar
- Identificación de los aspectos cualitativos y cuantitativos del proyecto
- Resultados esperados, con detalles y aspectos cuantitativos
- Presupuesto oficial
- Estimación, tipificación y asignación de riesgos
- Etapa de revisión de asignación y distribución definitiva de riesgos<sup>28</sup>
- Condiciones de costo y calidad del proyecto, bienes, obras o servicios
- Fecha y hora límite de presentación de las ofertas
- Término para la evaluación de las ofertas y adjudicación del contrato
- Reglas y factores de escogencia de la propuesta<sup>29</sup>
- Criterios de desempate

28. De conformidad con el inciso segundo del artículo 4 de la Ley 1150 de 2007, solamente es aplicable esta etapa para la modalidad de selección de licitación pública.

29. De acuerdo con la Ley 80 de 1993, son factores de selección, en general, cumplimiento, experiencia, organización, equipos, plazo y precio. A partir de la vigencia de la Ley 1150 de 2007 solamente se tendrán en cuenta como factores de calificación aspectos técnicos y económicos y en materia de consultoría únicamente aspectos técnicos y de experiencia. Además, deberá tenerse en cuenta dentro de la calificación de las propuestas, la protección a la industria nacional y reciprocidad para ofertas extranjeras y el componente nacional, según los parámetros fijados por la Ley 816 de 2003. En el caso de ofertas de Mipymes nacionales, cuando se presente igualdad en precio, calidad y capacidad de suministros y servicio, se preferirán éstas, de conformidad con el numeral 4 del artículo 12 de la Ley 590 de 2000.

- Garantías, plazo, forma de pago del contrato y minuta del mismo
- Metodología(s) a aplicar en la ejecución
- Recursos que aplicará el ejecutor (humanos, tecnológicos, etc.)
- Normas legales y técnicas que rigen la ejecución del proyecto
- Cláusulas excepcionales
- Obligaciones de las partes
- Etapas y plazo para liquidación del contrato

Teniendo en cuenta lo anterior, se formula y tramita la invitación a presentar propuestas, según las modalidades de selección de licitación pública, selección abreviada y concurso de méritos, aplicable a cada caso particular.

La entidad estatal deberá proceder a verificar el cumplimiento de los requisitos habilitantes para la participación de los oferentes (capacidad jurídica, experiencia, capacidad financiera y organización), calificar las propuestas en sus aspectos técnicos y económicos de acuerdo con la ponderación indicada en los pliegos y adjudicar a la que presente las condiciones más favorables, es decir, aquella que obtenga el mayor puntaje.

En materia de contratación o suministro de bienes o servicios con características técnicas uniformes, el único factor de evaluación será el menor precio ofrecido.

Respecto de los concursos de méritos, es decir, de los procesos para la selección de consultores o proyectos, la calificación se referirá a aspectos técnicos de la oferta o proyecto y a criterios de experiencia del proponente y de su equipo de trabajo. En ningún caso, el precio será un factor de selección<sup>30</sup>.

Para el caso de la contratación directa, la entidad deberá formular invitación al proponente con el fin de que presente su propuesta ajustada a las condiciones establecidas y a la minuta del contrato<sup>31</sup>.

30. Artículo 5 de la Ley 1150 de 2007.

31. Es preciso advertir que, de acuerdo con la doctrina constitucional contenida en la Sentencia C-508/02 y la jurisprudencia del Consejo de Estado, Sección Tercera, Radicación 19001-23-31-000-2002-01577-01 del 14 de abril de 2005, tratándose de contratación directa, en la selección del contratista deberá darse aplicación a los principios de la contratación estatal.

## Contratación

Con base en la minuta incluida en la invitación, se celebra y perfecciona el contrato para continuar con la ejecución del proyecto. El artículo 41 del Estatuto de Contratación dispone que “los contratos del Estado se perfeccionan cuando se logre *acuerdo sobre el objeto y la contraprestación y aquel se eleve a escrito*”. (Cursiva fuera de texto).

La anterior disposición permite afirmar que, en materia de contratación estatal, para que el contrato se perfeccione se requiere acuerdo sobre objeto y precio, y que lo suscriban las partes.

El citado artículo también establece que para su ejecución se requiere “la aprobación de la garantía y de la existencia de las disponibilidades presupuestales correspondientes”.

El artículo 23 de la Ley 1150 de 2007 incluyó como requisito de ejecución la acreditación de pagos de aportes parafiscales y al sistema de seguridad social integral.

En relación con los requisitos de perfeccionamiento del contrato estatal, el Consejo de Estado, con base en lo señalado por el artículo 71 del Estatuto de Presupuesto, consideraba que el registro presupuestal era otro requisito de perfeccionamiento de los contratos estatales.

Respecto de lo que significa perfeccionar y las consecuencias de la omisión de cualquiera de los requisitos para ello, el Consejo emitió el siguiente concepto:

Perfeccionar significa completar los requisitos exigidos para que el contrato tenga plena fuerza jurídica. Por tanto, la *omisión* de cualquiera de los *requisitos* previstos en las disposiciones legales, salvo excepciones consignadas en las mismas, determina que el *contrato no se forma, no produce efecto alguno* <sup>32</sup>. (Cursiva fuera de texto).

En el mismo concepto agregó:

El estatuto orgánico de presupuesto, compilado en el Decreto 111 de 1996, contiene varios preceptos aplicables a la contratación estatal. De acuerdo con el artículo 71 todos los actos administrativos que afecten las apropiaciones presupuestales deberán contar previamente con *certificados de disponibilidad* que garanticen la existencia de apropiación

---

32. Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 26 de agosto de 1998. C.P.: César Hoyos Salazar. Radicación 1.121.

suficiente para atender los respectivos gastos. Dichos compromisos deben contar igualmente con registro presupuestal para que los recursos con él financiados no sean desviados a ningún otro fin. En este registro se deberá indicar claramente el valor y el plazo de las prestaciones a las que haya lugar. *Esta operación es un requisito de perfeccionamiento de estos actos administrativos*<sup>33</sup>. (Cursiva fuera de texto).

El Consejo de Estado reiteró esta interpretación señalando lo siguiente:

Por el contrario, el *registro presupuestal sí constituye un requisito de perfeccionamiento del contrato*, lo cual se extrae del inciso segundo del mismo artículo 49 de la Ley 179 de 1994, cuando hace alusión a que “esta operación es un requisito de perfeccionamiento de estos actos administrativos”, refiriéndose estrictamente a la operación de registrar la afectación presupuestal que se hace con el acto administrativo o contrato que compromete el presupuesto. En consecuencia, su *omisión, para aquellos contratos que lo requieren, genera la falta de perfeccionamiento del contrato*, que éste no se pueda considerar en el tránsito jurídico y por ende, imposibilita su ejecución<sup>34</sup>. (Cursiva fuera de texto).

En la misma providencia, el Consejo estableció las consecuencias de la omisión del registro presupuestal como requisito de perfeccionamiento y expresó:

Sobre este aspecto, la Sala considera procedente distinguir entre las causales de existencia del contrato, frente a las causales de validez del mismo, para decir, que cuando quiera que el pretendido *contrato carece de los requisitos de existencia*, la consecuencia obvia no es la nulidad sino la *inexistencia del contrato*, y cuando se incumple con los requisitos de validez, la consecuencia sí será la nulidad. En este sentido, serán *requisitos de existencia*, aquellos mínimos necesarios para que el acto o negocio del que se trate nazca a la vida jurídica y será requisito de validez, el que los requisitos de existencia y el procedimiento de formación, cumplan con los ritualismos y elementos de legalidad<sup>35</sup>. (Cursiva fuera de texto).

33. Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 26 de agosto de 1998. C.P.: César Hoyos Salazar. Radicación 1121.

34. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 23 de junio de 2005. C.P.: Germán Rodríguez Villamizar. Radicación 07001-23-31-000-1995-00216-01(12846).

35. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 23 de junio de 2005. C.P.: Germán Rodríguez Villamizar. Radicación 07001-23-31-000-1995-00216-01(12846).

Por tanto, era doctrina de esa corporación que el hecho de omitir el registro presupuestal como requisito de perfeccionamiento del contrato estatal implicaba la inexistencia del mismo.

Dicha posición doctrinaria fue modificada mediante Sentencia proferida por la Sección Tercera del Consejo de Estado el 28 de septiembre de 2006<sup>36</sup>, expediente 15037 y en la cual se expresó: “El requisito relativo al registro presupuestal no es una condición de existencia del contrato estatal, es un requisito de ejecución”.

Para Pino Ricci, las normas de presupuesto no tienen aplicación preferente frente a las disposiciones del Estatuto Contractual y cada una de ellas se debe aplicar en su campo<sup>37</sup>.

Igualmente, para José Luis Benavides,

[...] las irregularidades presupuestales no conllevan la invalidez de los actos contractuales que suponen un gasto, lo que quiere decir que el contrato celebrado por la Administración sin las previsiones presupuestales necesarias o antes de la aprobación de la póliza única de garantía es válido y liga a la Administración con su contratista<sup>38</sup>.

Además, Juan Ángel Palacio Hincapié señala al respecto:

[...] el registro presupuestal no perfecciona el contrato, pues la Ley 80 de 1993 es norma especial frente al perfeccionamiento de los demás actos administrativos, por lo cual no encuadra en la previsión del artículo 71 del Decreto Ley 111 de 1996, Estatuto Orgánico del Presupuesto<sup>39</sup>.

### 8.2.2 Ejecución

Es la realización del proyecto, es decir, la aplicación eficiente y armónica de los diferentes recursos necesarios para obtener los resultados que satisfagan la necesidad que le dio origen.

36. Dicha tesis fue reiterada mediante Sentencia del 07 de junio de 2007 de la misma Sección Tercera del Consejo de Estado, Expediente 14669.

37. Pino Ricci, J. (2005). *El régimen jurídico de los contratos estatales*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, p. 336.

38. Benavides, J. L. (2004). *El contrato estatal*. 2a. ed. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, p. 200.

39. Palacio Hincapié, J. Á. (2005). *La contratación de las entidades estatales*. 5a. ed. Medellín: Librería Jurídica Sánchez R. Ltda., p. 43.

Como se ha indicado reiteradamente, la ejecución generalmente se lleva a cabo a través de un contrato, cuyo seguimiento y control se realiza con base en los parámetros y criterios de interventoría y supervisión indicados en los capítulos 3, 4 y 5.

En ocasiones, los proyectos públicos son ejecutados por las propias entidades estatales; en consecuencia, no se requiere ningún tipo de contrato. En estos casos, es recomendable tener un documento de carácter interno que regule la forma de ejecutar el proyecto, determine en forma clara sus resultados y detalle sus costos.

### 8.3 Operación

Es la puesta en marcha de los resultados o productos obtenidos en la fase de inversión, con el fin de prestar el servicio o producir los bienes que van a satisfacer las necesidades de la población beneficiaria.

En algunos proyectos podría decirse que no existe de manera clara la fase de operación, como en los de capacitación o los relacionados con la salud, donde se pasa directamente de los resultados a observar los impactos. Esta discusión parece poco relevante y no aporta elementos muy significativos para el control y la evaluación de los proyectos.

### 8.4 Evaluación expost

La evaluación expost se realiza después de ejecutado un proyecto, para medir la calidad de la planeación, grado de eficiencia en la utilización y gestión de los recursos durante cada fase del proyecto, eficacia en la obtención de los resultados y la efectividad general del proyecto. Se efectúa con cuatro objetivos fundamentales:

1. Determinar la eficacia en el logro de los objetivos del proyecto y la eficiencia en la utilización de los recursos.
2. Evaluar si se obtuvieron los impactos esperados.
3. Evaluar la contribución del proyecto al logro de los propósitos de los planes y programas de desarrollo en los cuales se encontraba enmarcado.
4. Acumular experiencia para proyectos futuros. Un proyecto finalizado sirve como marco de referencia para otros similares, en la

medida que se analicen los errores y aciertos que se hayan tenido; igualmente permite evaluar la gestión de actores como contratistas, administradores, supervisores, interventores, etc. Las entidades públicas tienen en los proyectos ejecutados una fuente importante de información para el mejoramiento continuo de sus procesos de contratación.

#### 8.4.1 Evaluación de impactos

El grado de efectividad de un proyecto está determinado por sus impactos. Un impacto es el cambio positivo o negativo de las condiciones, recursos, y variables iniciales de una población o zona, como consecuencia de la ejecución de un proyecto.

Evaluar los impactos consiste en señalar sobre qué variables, en qué grado, magnitud, durante cuánto tiempo y de qué manera afectaron los resultados de un proyecto a una población o zona. Pueden ser económicos, sociales, tecnológicos y ambientales:

*Evaluación económica.* Identifica sólo los beneficios y costos, en términos de recursos reales, que representan un flujo neto para el conjunto de la sociedad, estableciendo el impacto en cuanto a aumento del bienestar de la población<sup>40</sup>.

*Evaluación social.* Además de medir el impacto de un proyecto sobre el consumo, el ahorro y los bienes meritorios, como lo hace la evaluación económica, identifica y valoriza el efecto del proyecto sobre la distribución de ingresos y riqueza<sup>41</sup>.

*Evaluación tecnológica.* Evalúa el grado en el cual la tecnología o conocimiento, aplicados durante la ejecución del proyecto, son asimilados por la población objetivo y logran modificar sus hábitos, costumbres, procesos y, en general, la forma de realizar las cosas.

*Evaluación ambiental.* Evalúa los impactos ambientales o las repercusiones sobre el medio ambiente y los seres humanos. Incluye la evaluación de la calidad, oportunidad y cumplimiento de los planes de mitigación, compensación y control de estos impactos.

40. Mokate, K. *La evaluación socioeconómica de proyectos de inversión: el estado del arte*. Bogotá: Universidad de los Andes. Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, s.f., pp. 98-102. Disponible en [http://iies.faces.ula.ve/Revista/Articulos/Revista\\_02/Pdf/Rev02Mokate.pdf](http://iies.faces.ula.ve/Revista/Articulos/Revista_02/Pdf/Rev02Mokate.pdf)

41. *Ibíd.*, pp. 98-102.



La evaluación de impactos es un componente importante de la evaluación expost y aunque es la última fase del ciclo de un proyecto, puede prolongarse en el tiempo en razón de la conveniencia de realizarla en diferentes oportunidades para evaluar los cambios que, en sentido positivo o negativo, vayan presentando los impactos. Es necesario tener presente el concepto de vida útil del proyecto para verificar si esa expectativa se está cumpliendo y en qué grado se están alcanzando los beneficios esperados.



# Riesgo en proyectos

## I. CONCEPTO Y GESTIÓN

El riesgo de un proyecto es la posibilidad de la ocurrencia de hechos que afecten su desarrollo, sus resultados o sus impactos como se planearon. El riesgo tiene tres componentes fundamentales: un evento no previsto, la probabilidad de que ocurra y las consecuencias positivas o negativas generadas por su ocurrencia.

El riesgo se ubica entre la certeza y la incertidumbre. En relación con un hecho, se dice que hay certeza, cuando se cuenta con toda la información que se considera necesaria y su ocurrencia y comportamiento se pueden predecir con alto grado de confianza. Hay incertidumbre cuando no se dispone de información y, en consecuencia, no es predecible la ocurrencia o el resultado del mismo. En proyectos, sobre todo en los complejos, se dispone de información, pero no se puede predecir con exactitud el resultado de las acciones relacionadas con su ejecución; en tal sentido, estamos frente a un riesgo. Como lo plantea Miranda, “el riesgo es inevitable, dado que nunca contaremos con suficiente información ni con el dominio pleno de todas las variables que afectan la ejecución de un proyecto”<sup>1</sup>.

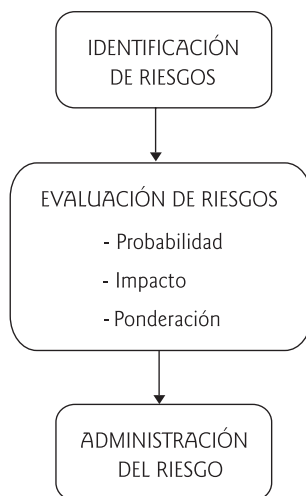
Ejecutar un proyecto público implica asumir riesgos de diversa índole. Dado que no es posible eliminarlos ni ignorarlos, es preciso abordar su estudio a partir de dos interrogantes de fondo: ¿qué riesgo asumir? y ¿cómo administrar el riesgo asumido?

Para responder estas dos preguntas es necesario efectuar un análisis preliminar del riesgo, que permita determinar si se asume y, en caso positivo, diseñar un sistema para gestionarlo.

---

1. Miranda M., J. J. (2004). *El desafío de la gerencia de proyectos: alcance-tiempo-presupuesto-calidad*. Bogotá: MM Editores, p. 257.

“Gestionar el riesgo es identificarlo, evaluarlo y plantear diferentes alternativas para que pueda enfrentarse”<sup>2</sup>. La gestión del riesgo se puede representar como un proceso en tres etapas: identificación, evaluación y administración del riesgo.



**Figura 3.** Proceso de gestión del riesgo.

Fuente: Elaboración propia.

### 1.1 Identificación

Para identificar los riesgos que pueden tener incidencia en el desarrollo o en los resultados de un proyecto, éste se concibe de forma sistémica como una organización temporal abierta. Se dice que un proyecto es una organización porque tiene todas las características y los comportamientos de las organizaciones, ya que cuenta con recursos, realiza procesos y produce resultados; es temporal porque su planeación y ejecución tienen límites en el tiempo, a diferencia de las organizaciones convencionales que se conciben con un horizonte indefinido, así en la realidad tengan vida limitada. La visión de sistema abierto significa entender el proyecto holísticamente, es decir, como un todo cuyo desempeño y resultados no solo dependen de su gestión interna sino también de su relación con el entorno. Esta consideración permite dividir el análisis del riesgo en internos o propios del proyecto y externos o provenientes del entorno.

2. Botero, J. F. Gerencia de proyectos y control. Gestión en proyectos de infraestructura. *Revista de Derecho Público*. Universidad de los Andes. Bogotá, No. 14 (jun., 2002), p. 171.

Para la identificación de los riesgos internos se sugiere llevar a cabo un proceso de análisis que tenga en cuenta las siguientes variables: naturaleza y complejidad, recursos, desarrollo y resultados.

La naturaleza y complejidad se refieren al tipo de proyecto y sus características, lo cual permite vislumbrar lo que podríamos denominar riesgos inherentes, es decir, propios de cada tipo de proyecto. La construcción de un edificio, el desarrollo de una investigación en el sector agrícola o un programa de educación virtual son proyectos que, por sus particularidades, tienen sus propios riesgos, en cuyo análisis resulta útil evaluar el desarrollo de proyectos similares. En materia de recursos, se deben analizar los riesgos que puedan provenir de la calidad, disponibilidad, oportunidad y costos de los mismos.

Otro instrumento que ayuda a la identificación de riesgo interno es el estudio del proceso o de la metodología para la ejecución del proyecto, para lo cual resulta conveniente hacer un recorrido por cada una de las fases planeadas para su desarrollo, revisando los riesgos que se puedan presentar en ellas. Como último punto se deben examinar los riesgos que se desprendan del tipo de resultados esperados; por ejemplo, que en proyectos de investigación científica los resultados suelen ser inciertos, pese al rigor que se pudiera tener en su planeación y desarrollo, mientras que en proyectos de obras civiles, los resultados deben ser casi exactos, por no decir que exactos. Este análisis es una orientación para la identificación de los riesgos internos de un proyecto.

Los riesgos externos pueden ser específicos y generales. Los específicos provienen de agentes muy cercanos al proyecto: beneficiarios o clientes, proveedores, proyectos complementarios, organismos de control e interventores, organismos reguladores y de aprobación, organismos financiadores, etc. Los riesgos generales se refieren a situaciones que no sólo tienen que ver con el proyecto, sino con el sector o la región donde se ejecuta; por ejemplo cambios tecnológicos, jurídicos, económicos, cambiarios, en regulaciones de importaciones o exportaciones, situaciones políticas y de orden público, costumbres y comportamientos de grupos sociales, medidas ambientales, etc.

Esta concepción sistémica es de gran utilidad para la identificación de los riesgos de un proyecto; gráficamente se expresa de la siguiente manera:



**Figura 4.** Riesgos de un proyecto.

*Fuente:* Elaboración propia.

## 1.2 Evaluación

Comprende el análisis de la probabilidad de ocurrencia de cada riesgo identificado y la valoración de los efectos o impactos que pueda originar.

### 1.2.1 Probabilidad

Cada riesgo identificado debe ser sometido a un proceso de análisis para evaluar su probabilidad de ocurrencia (p), para lo cual se sugieren cuatro categorías con las siguientes asignaciones numéricas:

muy alta	=	0.90
alta	=	0.70
media	=	0.50
baja	=	0.30

### 1.2.2 Impacto

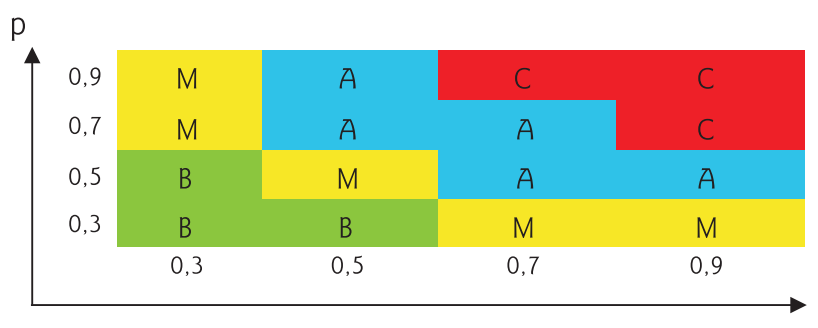
Es la calificación de los riesgos de un proyecto con base en el impacto negativo o positivo que puedan ocasionar (i). No obstante que se puedan generar impactos positivos, se propone calificar sólo los negativos, por la incidencia que tienen sobre el proyecto. Se sugieren cuatro categorías con las siguientes valoraciones:



muy alto	=	0.90
alto	=	0.70
medio	=	0.50
bajo	=	0.30

### 1.2.3 Ponderación

La relación entre probabilidad e impacto determina la ponderación del riesgo (pr), que se obtiene así:  $pr = i * p$ .



**Figura 5.** Mapa de riesgos del proyecto.

Fuente: Elaboración propia.

La ponderación anterior da como resultado una clasificación de los riesgos en cuatro categorías, así:

Riesgo	Ponderación
Crítico (C)	[ 0,6 : 0,9 ]
Alto (A)	[ 0,3 : 0,6 )
Medio (M)	[ 0,15 : 0,3 )
Bajo (B)	[ 0,09 : 0,15 )

Este análisis permite hacer una selección de los riesgos críticos y altos que requieren monitoreos y cuidados especiales, los que, sin descuido de los demás, se convierten en prioritarios para la gerencia o dirección

del proyecto. Cada uno de los riesgos debe ser ponderado y ubicado en la categoría correspondiente, generando lo que podemos denominar mapa de riesgos del proyecto<sup>3</sup>.

### 1.3 Administración

Como se indicó en el capítulo 1, los pliegos deben contener la estimación, tipificación y asignación de los riesgos previsibles. Los estudios previos deberán referirse a todos estos aspectos y contener una propuesta de la posible asignación de riesgos para su distribución y, para el caso de licitación pública, prever los términos y las condiciones de la negociación de los riesgos.

Cada una de las partes, en relación con los riesgos aceptados y con los que eventualmente deba asumir por la naturaleza y las características del proyecto, diseñará e implementará un sistema de administración de riesgos.

Administrar el riesgo implica que las partes que lo asumen diseñen y ejecuten acciones para prevenirlo o atenuarlo, incluidos planes de contingencia en caso de que el riesgo se materialice. Entre las acciones se encuentran las siguientes:

- ♦ Asumir: aceptar la responsabilidad de los efectos por la ocurrencia del riesgo. Por ejemplo, realizar una construcción en temporada invernal diseñando estrategias para construir en esta circunstancia.
- ♦ Transferir: un riesgo se transfiere y podrá ser amparado a través de pólizas de seguros mediante las cuales un asegurador asume el riesgo que le transfiere un asegurado.
- ♦ Prevenir: acciones que se emprenden para disminuir la probabilidad de ocurrencia de un evento que implique algún grado de riesgo. Por ejemplo, la instalación de tableros de control para medir cargas eléctricas permite prevenir problemas generados por cargas altas o bajas.

---

3. El Project Management Institute utiliza en el análisis cualitativo de riesgos un esquema similar llamado Matriz de probabilidad-impacto (P-I). Ver Project Management Institute –PMI–. *Una guía a los fundamentos de la dirección de proyectos* (PMBOK® Guide). Pensilvania: PMI, 2000, pp. 135-137.

Igualmente, en el método HAZOP (*Hazard and Operability*) aplicado en empresas o proyectos, se utiliza una matriz similar para analizar los riesgos relacionados con la operación.



- ♦ Evitar el riesgo: se decide un curso de acción que implique no encontrarse con este riesgo. Por ejemplo, si no se quiere riesgo cambiario, no se hacen operaciones de importación o exportación.
- ♦ Dispersar: distribuir el riesgo en diversos lugares. Los recursos financieros del proyecto se pueden invertir en portafolios conformados por inversiones de diferente riesgo.
- ♦ Mitigar: se emprenden acciones para reducir los efectos negativos de un riesgo. Se protegen instalaciones o cultivos para aminorar los efectos de las inundaciones.

## 2. CLASES DE RIESGOS

Son diversas las causas de un riesgo; básicamente podríamos referirnos a las siguientes: deficiencias en la planeación, deficiencias en la ejecución a pesar de una adecuada planeación, hechos imprevistos que ocurran durante la ejecución, deficiencias en la operación o situaciones no previsibles que se presenten en esta fase.

Los riesgos generalmente están relacionados, lo cual significa que unos son causas de otros; se presenta una especie de “efecto dominó”. Por tal motivo, es conveniente analizarlos de manera integral sin desconocer las causas y características particulares de cada uno.

A continuación se indican los tipos de riesgos que se pueden presentar en un proyecto.

### 2.1 Técnico

Posibilidad de que los resultados o productos de un proyecto no cumplan las especificaciones técnicas requeridas para dar una solución adecuada al problema o a la necesidad que lo originó.

Este riesgo puede provenir de la etapa de planeación, ya sea por deficiencias en los diagnósticos o en el diseño de los productos del proyecto. En otros casos, después de definir los resultados o productos de modo adecuado, no se obtienen con las especificaciones esperadas, debido a que en la etapa de ejecución no se aplican en la forma planeada los recursos y las metodologías definidas.

## 2.2 De costos

Posibilidad de que los recursos presupuestados resulten insuficientes para obtener los resultados o productos del proyecto.

Puede tener las siguientes causas: deficiencias en la identificación, cualificación y cuantificación de los recursos directos e indirectos para la ejecución del proyecto; deficiencias en las bases de precios usadas para elaborar el presupuesto; largos períodos transcurridos entre el momento de formulación y el de ejecución, lo cual incide generalmente en los precios; modificaciones sustanciales en las condiciones de mercado de recursos como materias primas, equipos y personal técnico, así como variaciones en los precios de los mismos factores por razones cambiarias<sup>4</sup>.

## 2.3 De financiamiento

Posibilidad de que no se obtengan los recursos financieros requeridos para la ejecución del proyecto en las cantidades y oportunidades debidas.

Las partes que intervienen en la financiación de un proyecto deben tener definidas con claridad las fuentes de financiamiento y los requisitos y cronogramas para el flujo de los recursos con el fin de asegurar su ejecución en condiciones normales.

Los problemas de financiamiento pueden ocasionar otros riesgos, como mayores costos, incumplimiento de plazos, dificultades para la contratación y permanencia de recursos, etc.

## 2.4 De plazo

Posibilidad de no cumplir con el objeto de un proyecto dentro del plazo estipulado en el contrato. Se puede originar por deficiencias en la formulación del proyecto, sobre todo por la omisión de actividades, por estimar tiempos menores a los realmente requeridos o por no existir armonía entre el ciclo natural del proyecto y el plazo del contrato. Este último caso se refiere a proyectos relacionados con cultivos, reproducción y crecimiento de animales, desarrollo de procesos biológicos, comportamientos climáticos, etc., cuyo ciclo natural debe ser armónico con el plazo contractual para ejecutarlo.

---

4. La Ley 1150 de 2007 derogó la parte del artículo 3 de la Ley 80 de 1993 que obligaba a las entidades estatales a garantizar la utilidad del contratista.

El riesgo de incumplimiento del plazo por razones directamente relacionadas con la ejecución tiene que ver con no utilizar los recursos a tiempo o no ejecutar las acciones necesarias para el desarrollo normal del proyecto.

Algunos riesgos de plazos pueden provenir del entorno, por razones como restricciones para obtener insumos, equipos o servicios técnicos especializados, demoras en la aprobación de licencias ambientales o condiciones climáticas desfavorables, en especial inviernos o sequías prolongadas. Estos factores deben ser tenidos en cuenta en la formulación del proyecto; y salvo en casos extremos, se podrían argumentar como causas de fuerza mayor.

## 2.5 Comercial

Se presenta en la fase de operación y se define como la posibilidad de que los productos o resultados de un proyecto no satisfagan las necesidades de la población beneficiaria, no se identifique esta población con claridad o no lleguen a ella en las condiciones, cantidades y oportunidades previstas.

Este riesgo se puede originar por varias razones, entre otras, de orden técnico, demanda menor a la proyectada, baja capacidad adquisitiva de la población demandante o deficiencia en la distribución o entrega de los productos.

Cuando por razones técnicas los productos o resultados de un proyecto no son los indicados para resolver un problema o situación, se puede derivar un riesgo comercial, dado que la población beneficiaria no tendrá interés en ellos, independientemente del valor que deba pagar. Algunos proyectos de capacitación y de asistencia técnica, aun siendo gratuitos, no generan interés en la población para la cual fueron diseñados; en otros casos, la cantidad de bienes o servicios estimados y producidos es mayor que la demanda real de los mismos. El riesgo comercial puede provenir de un deficiente análisis de la capacidad adquisitiva del grupo poblacional que se beneficiará de un proyecto ya que, pese a que los productos sean apropiados para satisfacer una necesidad, no está en capacidad de adquirirlos; en tal caso, es necesario modificar las condiciones de oferta. También se puede presentar riesgo comercial por deficiencias en la planeación de los canales y mecanismos de entrega de los bienes y productos a la población beneficiaria.

El riesgo comercial debe ser analizado con cuidado en la etapa de planeación de un proyecto; sin embargo, muchas veces surge como consecuencia de otros riesgos, como costos, plazos o circunstancias propias del entorno.

## 2.6 Por obligaciones ambientales

Posibilidad de que un proyecto, ya sea en sus fases de ejecución u operación, ocasione daños ambientales a ecosistemas, flora, fauna, recursos naturales o a la salud y bienestar de las personas. En los documentos Conpes se plantea:

El riesgo contractual por obligaciones ambientales se refiere a las obligaciones que emanan de la(s) licencia(s) ambiental(es), de los planes de manejo ambiental y de la evolución de la tasa de usos del agua y retributivas durante la construcción y operación del proyecto<sup>5</sup>.

Es deseable que las entidades estatales cuenten con licencias ambientales y/o planes de manejo ambiental antes de la firma de los contratos<sup>6</sup>.

## 2.7 Por ubicación geográfica

De la ubicación de un proyecto se pueden derivar riesgos de distinto orden, diferentes a los de proyectos similares que se ejecuten en otras regiones. Aspectos geológicos, climáticos, políticos, de seguridad, de comportamiento de grupos poblacionales, entre otros, deben ser evaluados de manera específica en relación con la ubicación del proyecto, para determinar el tipo y grado de riesgos que cada uno pueda ocasionar.

## 2.8 Regulatorios

El riesgo “regulatorio”<sup>7</sup>, entendido como el que se genera por los cambios de legislación (leyes, decretos y actos administrativos) que tienen efectos sobre el contrato celebrado con anterioridad a su expedición y vigencia, se debe analizar teniendo en consideración la jurisprudencia del Consejo de Estado, relacionada con las teorías del “hecho del príncipe” y la “imprevisión”, en especial para efectos de su asignación o traslado y, por tanto, para determinar qué parte debe asumirlo y cargar con la responsabilidad en el evento de su ocurrencia.

5. Departamento Nacional de Planeación. Consejo Nacional de Política Económica y Social –Conpes–. Documento Conpes 3133. Modificaciones a la Política de Manejo de Riesgo Contractual del Estado para Procesos de Participación Privada en Infraestructura establecida en el Documento Conpes 3107 del 3 de abril de 2001. Bogotá: DNP, septiembre 3 de 2001, p. 2.

6. Departamento Nacional de Planeación. Consejo Nacional de Política Económica y Social. Documento Conpes 3107. Política de Manejo de Riesgo Contractual del Estado para Procesos de Participación Privada en Infraestructura. Bogotá: DNP, abril 3 de 2001, p. 14.

7. Así se denominó en el documento Conpes 3107.

El Consejo de Estado ha determinado que el “hecho del príncipe” corresponde a las decisiones administrativas de carácter general que adopta la misma entidad estatal contratante no como parte del contrato, sino como autoridad administrativa, que pueden generar algún efecto, así sea en forma indirecta, sobre la ejecución o desarrollo del contrato. Por el contrario, se entienden incluidas en la teoría de la “imprevisión” todas aquellas decisiones (actos generales) o normas expedidas por otras autoridades públicas que influyen en el proyecto o contrato celebrado y que, siendo ajenas a las partes contratantes, sus consecuencias deben ser asumidas por la entidad estatal contratante y no por el particular contratista.

Contrario a lo afirmado en el documento Conpes 3107 referido<sup>8</sup>, el Consejo de Estado ha señalado, tanto para el caso del “hecho del príncipe” como de la teoría de la “imprevisión”, que dichos riesgos no pueden ser trasladados al contratista particular y corresponde asumirlos a las entidades estatales.

Y lo anterior es así, por cuanto en el caso del hecho del príncipe lo que se configura es una responsabilidad contractual sin falta, que es imputable a un hecho de la propia autoridad contratante y que rompe el equilibrio económico del contrato, por lo cual ella está obligada a reconocer tanto el daño emergente como el lucro cesante resultado de ese desequilibrio por ella ocasionado.

En cambio, en lo que hace relación a la teoría de la imprevisión, en cuanto ella consiste en situaciones extraordinarias, ajenas a las partes, imprevisibles y posteriores a la celebración del contrato que alteran la ecuación financiera del contrato en forma anormal y grave, sin imposibilitar su ejecución, se contempla el deber de la Administración de concurrir en ayuda del contratista, ya que éste obra como su colaborador y requiere de ese apoyo para concluir con el objeto contractual, en el cual está fincado el interés de la entidad contratante<sup>9</sup>.

8. En el documento Conpes 3107 se afirma que “en desarrollo de los términos de la Ley 80 de 1993, el Estado hará explícito en los términos de contratación el tratamiento para cambios regulatorios, administrativos y legales diferentes a los tarifarios, que afecten significativamente los flujos del proyecto. Como regla general este riesgo debe ser asumido por el inversionista privado, con excepción de los casos de contratos donde se pacten tarifas, pp. 12-13.

9. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 7 de diciembre de 2005. M.P.: Germán Rodríguez Villamizar. Radicación 15003-96-07740.

## 2.9 Soberano o político

Es aquel que se origina por cambios en la situación política o macroeconómica del país y genera un impacto negativo sobre el proyecto.

## 2.10 De fuerza mayor

Son eventos imprevisibles e irresistibles para las partes. El Consejo de Estado ha señalado al respecto:

La fuerza mayor es un hecho extraño a las partes contratantes, imprevisible e irresistible que determina la inejecución de las obligaciones derivadas del contrato. [...] La imprevisibilidad que determina la figura, se presenta cuando no es posible contemplar el hecho con anterioridad a su ocurrencia [...] El otro supuesto configurativo de la fuerza mayor, la irresistibilidad, se refiere a la imposibilidad objetiva para el sujeto de evitar las consecuencias derivadas del hecho imprevisto [...]¹⁰.

## 3. MARCO NORMATIVO

La Ley 80 de 1993 no reguló expresamente ningún aspecto concerniente a los riesgos en la ejecución de los proyectos públicos ni a lo que se ha denominado obligaciones contingentes.

Se puede afirmar, teniendo en cuenta lo dispuesto por el numeral 19 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993, que contempla el otorgamiento de garantías de seriedad de la oferta de los proponentes y de cumplimiento del contratista, que la citada ley solamente reconoció dos clases de riesgos respecto de la contratación estatal: los derivados de la presentación de las ofertas y los del cumplimiento de las obligaciones del contratista.

La garantía de seriedad de la oferta ampara únicamente los riesgos correspondientes a la no suscripción del contrato adjudicado y la falta de otorgamiento de la póliza única de cumplimiento. En este caso, la ley no señala un plazo de cubrimiento de la misma; por tanto, corresponde a la entidad estatal fijar su vigencia en los pliegos, teniendo en cuenta los términos establecidos en el respectivo procedimiento de selección.

10. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 11 de septiembre de 2003. C.P.: Ricardo Hoyos Duque. Radicación 68001-23-15-000-1995-00464-01 (14781).

En cuanto a la garantía de cumplimiento, ampara los riesgos derivados del incumplimiento del objeto contractual o de las obligaciones pactadas en el contrato.

Solo a partir de la vigencia del Decreto 679 de 1994 se regulan los riesgos cobijados por la garantía única, no obstante que en ninguna norma se ha definido qué se entiende por riesgo y sus implicaciones.

En efecto, en relación con los riesgos y la garantía, el artículo 17 de este decreto dispone:

*De los riesgos que debe cobijar la garantía única.* La garantía debe ser suficiente de acuerdo con las distintas clases de obligaciones amparadas.

Se incluirán *únicamente* como *riesgos amparados* aquellos que correspondan a las *obligaciones y prestaciones del respectivo contrato*, tales como los de buen manejo y correcta inversión del anticipo o pago anticipado, cumplimiento del contrato, estabilidad de la obra, calidad del bien o servicio, correcto funcionamiento de los equipos, pago de salarios, prestaciones sociales e indemnizaciones. En los contratos de obra y en los demás que considere necesario la entidad, se cubrirá igualmente la responsabilidad civil frente a terceros derivados de la ejecución [...]¹¹.  
(Cursiva fuera de texto).

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 1150 de 2007, que modificó el numeral 19 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993, corresponderá al reglamento de la ley definir la clase o el tipo de riesgos que podrán ser amparados por la garantía de cumplimiento.

A partir de la vigencia del numeral 5 del artículo 8 del Decreto 2170 de 2002, se estableció la obligatoriedad de que los estudios previos deben contener el análisis de los riesgos y la determinación del grado de asignación de éstos para efectos del amparo por el contratista¹².

11. Artículo 17. Decreto 679 de 1994.

12. Artículo 8. Decreto 2170 de 2002. De los estudios previos. En desarrollo de lo previsto en los numerales 7 y 12 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993, los estudios en los cuales se analice la conveniencia y la oportunidad de realizar la contratación de que se trate, tendrán lugar de manera previa a la apertura de los procesos de selección y deberán contener como mínimo la siguiente información:  
[...] 5. El análisis de los riesgos de la contratación y en consecuencia el nivel y extensión de los riesgos que deben ser amparados por el contratista [...].

Lo anterior significa que la norma reglamentaria introduce la obligatoriedad de realizar un análisis de riesgos del proyecto y de su distribución, en especial de aquellos que debe asumir el contratista.

La justicia arbitral ha señalado que las partes contratantes están legitimadas para distribuir y asignar entre ellas los riesgos:

Por lo común, la previsión, distribución y dosificación de los riesgos corresponde a las partes quienes son las legitimadas para tal efecto con sujeción a directrices de razonabilidad, proporcionalidad, equivalencia, equidad y al ordenamiento jurídico (C.C., artículo 1604), sin ser admisible “que en una relación contractual de derecho público [y en cualquier relación, se anota], el contratista deba asumir afectaciones imprevisibles o extraordinarias, de suficiente entidad para afectar la estructura económica del contrato<sup>13</sup>.

Mediante la Ley 448 de 1998 se adoptaron medidas en relación con las obligaciones contingentes a cargo del Estado. La citada ley fue reglamentada por el Decreto 423 de 2001, cuyo artículo 6 señala que se consideran obligaciones contingentes aquellas estipuladas en el contrato, mediante las cuales la entidad estatal se obliga al pago de una suma de dinero al contratista, determinada o determinable, ante la ocurrencia de un hecho futuro e incierto. Lo anterior debe entenderse como la obligación que tienen las entidades estatales de asumir contractualmente algunos riesgos y de determinar los parámetros de valoración para efecto del reconocimiento que corresponda al contratista, en caso de que se materializaren.

El artículo 15 del Decreto 423 de 2001 establece que las entidades estatales “deberán ajustarse a la Política de Riesgo Contractual del Estado, conformada por los principios, pautas e instrucciones que determine el Gobierno Nacional, para la estipulación de obligaciones contingentes a su cargo”.

El artículo 16 del mencionado decreto asigna al Consejo Nacional de Política Económica y Social la orientación de la Política de Riesgo Contractual del Estado y establece un principio orientador para asignar responsabilidades derivadas de riesgos contractuales cuando dice: “corresponde a las entidades estatales asumir los riesgos propios de su carácter público y del objeto social para el que fueron creadas o autorizadas, y a los contratistas aquellos determinados por el lucro que constituye el objeto principal de su actividad”.

13. Laudo arbitral. Compañía de Estudios e Interventorías S.A. –CEI– vs. Instituto de Desarrollo Urbano –IDU–. Laudo del 10 de abril de 2003.



El artículo 17 del Decreto 423 fija las funciones del Conpes en materia de Política de Riesgo Contractual del Estado, indicando que le corresponde “recomendar las directrices que deben seguir las entidades estatales al estructurar proyectos, con la participación del capital privado en infraestructura y, de manera específica, en lo concerniente a los riesgos que puedan asumir contractualmente como obligaciones contingentes”.

En cumplimiento de la responsabilidad que se le confirió al Conpes mediante el citado Decreto 423, se emitió y aprobó el documento Conpes 3107 de 2001 denominado “Política de Manejo de Riesgo Contractual del Estado para Procesos de Participación Privada en Infraestructura”, modificado por el documento Conpes 3133 de septiembre de 2001.

Aunque el documento Conpes 3107 y su modificadorio se refieren al riesgo contractual en procesos de participación privada en infraestructura, se considera que sus lineamientos generales son aplicables a toda la contratación estatal, teniendo en cuenta que no existen normas legales que se ocupen del tema de la distribución y asignación del riesgo con la amplitud del documento mencionado.

El documento Conpes 3107 es una ayuda para la identificación y definición de los principales riesgos que pueden afectar los proyectos públicos y aporta criterios orientadores para su asignación. Es un referente importante para el análisis de riesgos de todo tipo de proyectos, pese a que fue aprobado para proyectos de infraestructura con participación privada.

A partir de la vigencia de la Ley 1150 de 2007, se establece que en los pliegos de condiciones se debe consignar la estimación, tipificación y asignación de riesgos y, para el caso de la modalidad de selección de licitación pública, se debe señalar la oportunidad para la revisión y asignación definitiva de riesgos.

#### 4. CRITERIOS DE ASIGNACIÓN DE LOS RIESGOS

A continuación se analizan los criterios de asignación de riesgos contenidos en los documentos Conpes y en la doctrina del Consejo de Estado, los cuales presentan algunas diferencias.

El documento Conpes 3107 establece básicamente dos parámetros para determinar la parte que debe asumir el riesgo: “i) la que esté en mejor disposición de evaluarlos, controlarlos y/o administrarlos, y/o ii) la que

disponga de mejor acceso a los instrumentos de protección, mitigación y/o de diversificación”<sup>14</sup>.

Los criterios en mención guardan estrecha relación con dos factores determinantes en la ejecución de un proyecto: el conocimiento e información y la capacidad de administración del riesgo.

La doctrina imperante del Consejo de Estado determina que los criterios de distribución y asunción de riesgos entre contratistas y entidades estatales son los concernientes a la calificación de ordinarios y extraordinarios o anormales e imprevistos que éstos puedan tener y aquellos que se consignan en los pliegos o documentos contractuales en forma expresa y cuantificable para que una parte contratante los valore y los asuma.

Los riesgos normales, propios de la ejecución de la actividad contractual, debe asumirlos el contratista particular; los imprevistos o extraordinarios, deben asumirlos las entidades estatales. No obstante, también ha afirmado dicha Corporación que el contratista puede asumir otros riesgos distintos a los ordinarios, siempre y cuando esto se encuentre expresamente establecido en el contrato respectivo.

En efecto, respecto de los riesgos que debe asumir el contratista, el Consejo de Estado expresó:

La Sala ha manifestado que, por regla general, el contratista asume “*un riesgo contractual de carácter normal y si se quiere a todo tipo de contratación pública*”, pero ello no significa que, en un contrato particular, el contratista no pueda asumir riesgos adicionales a los denominados riesgos normales, como sucedió en el presente caso. La entidad regula la distribución de riesgos cuando prepara los documentos formativos del contrato, según sus necesidades y la naturaleza del contrato, diseñado para satisfacerlas. Y es el contratista el que libremente se acoge a esa distribución cuando decide participar en el proceso de selección y celebrar el contrato predeterminado. Como se indicó precedentemente, los riesgos externos, extraordinarios o anormales, configuran la teoría de la imprevisión y, por tanto, deben ser asumidos, con las limitaciones indicadas, por la entidad<sup>15</sup>. (Cursiva del Consejo).

14. Departamento Nacional de Planeación. Consejo Nacional de Política Económica y Social. Documento Conpes 3107, p. 15.

15. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Providencia del 26 de febrero de 2004. C.P.: Germán Rodríguez Villamizar. Radicación 25000-23-26-000-1991-07391-01(14043).

Así mismo, la justicia arbitral ha señalado:

[...] la ejecución de todo contrato implica riesgos profesionales y económicos para el contratista, que está sujeto a circunstancias materiales adversas. Son los riesgos normales, áleas<sup>16</sup> ordinarias y circunstancias desfavorables, que razonablemente el contratista debió tomar en consideración al momento de proponer para la celebración del contrato y que debieron ser previstas en el momento de contratar y por tanto al estar incluidas en sus cálculos debe soportar esas circunstancias<sup>17</sup>.

En relación con la asignación de riesgos, en especial con los criterios que se deben tener en cuenta para determinar si un riesgo forma parte del álea normal de un contrato o no, la justicia arbitral también ha expresado lo siguiente:

La jurisprudencia ha reiterado que, como en todo contrato, en los de las entidades públicas se presenta también una distribución de los riesgos, de manera que el contratista puede asumir las consecuencias de ciertas contingencias, siempre que se trate de los riesgos normales propios de su actividad y no de riesgos que vayan más allá, es decir, que puedan calificarse como anormales.

El carácter de normal o anormal de un riesgo depende de si se trata de una ocurrencia usual, común o frecuente o si, por el contrario, es extraña, o extraordinaria. Lo normal tiene así una estrecha relación con lo previsible, en tanto que lo anormal es difícil o imposible de predecir y, por tanto, de anticipar. Le corresponde al juez apreciar la frecuencia o la rareza, o repentinidad del acontecimiento de que se trate para deducir si el riesgo de su acaecimiento era normal o extraordinario.

Ahora bien, la previsibilidad no es una noción objetiva, sino subjetiva, en el sentido de que debe apreciarse teniendo en cuenta las condiciones particulares del contratista, vale decir, sus conocimientos y experiencia en una determinada profesión o negocio, toda vez que quien desarrolla habitualmente una actividad, está en una mejor posición que los profanos para prever los riesgos inherentes a dicha actividad. Por tanto, si un profesional —teniendo elementos de juicio y capacidad— para anticipar un riesgo, no lo prevé o lo acepta espontáneamente, habrá de entenderse que se trata de la asunción voluntaria o incluso temeraria del riesgo, de manera que quien

16. Palabra latina que significa fortuna o suerte. || Riesgo o peligro. || Incertidumbre. || Azar. (v. Aleatorio). Cabanellas, Guillermo. *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*. 28a. ed. Buenos Aires: Heliasta, 2003. (n. de ed.)

17. Laudo arbitral. Sepúlveda Lozano Cía. Ltda. vs. Instituto de Desarrollo Urbano. Laudo del 5 de mayo de 1997.

así se obliga deberá afrontar las consecuencias jurídicas y económicas de su estipulación, más aún cuando los riesgos que llegue a aceptar el contratista pueden jugar un papel determinante en la escogencia de su oferta, frente a otras más conservadoras, para la adjudicación del contrato<sup>18</sup>.

Teniendo en cuenta lo expuesto, se puede concluir que los criterios fundamentales para la asignación y asunción de riesgos por una de las partes contratantes son: a) la que mayor información y conocimiento tenga; b) quien esté en mayor capacidad de administrar y mitigar; c) el carácter de ordinario o imprevisto y extraordinario; d) quien expresamente acepta asumirlo y e) los inherentes a la naturaleza del contrato o a las obligaciones pactadas.

En términos generales, el contratista asume los riesgos normales o inherentes al proyecto y aquellos que de forma expresa aceptó por estar incluidos en pliegos, pero todos aquellos que tienen la categoría de imprevistos o imprevisibles no pueden ser asignados o trasladados al contratista particular, así como aquellos derivados del incumplimiento de la entidad estatal, los derivados de la aplicación de las cláusulas excepcionales y los correspondientes al “hecho del príncipe y la teoría de la imprevisión”, con el fin de no hacer nugatorios principios consagrados en el Estatuto de Contratación y, en especial, al equilibrio económico de los contratos y a uno de los fines de la contratación consagrado en el artículo 3 del mismo, que corresponde a la “efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines”.

Los anteriores criterios y la distribución del riesgo, efectuada con base en ellos, permiten determinar con claridad y precisión qué parte es responsable jurídica y económicamente de los efectos de la ocurrencia de un riesgo, cuáles se deben garantizar mediante la constitución de las respectivas pólizas de seguro y cuáles debe asumir directamente cada parte, facilitando la ejecución del proyecto y evitando de esa manera conflictos ulteriores o pleitos futuros<sup>19</sup>.

Los planteamientos anteriores contribuyen a orientar la estimación y tipificación de riesgos que deben preverse en los pliegos de condiciones, en especial la asignación de los mismos para su distribución definitiva.

18. Laudo del Tribunal de Arbitramento RCN Televisión S.A. vs. Comisión Nacional de Televisión. Laudo del 10 de noviembre de 2004.

19. En el documento Conpes 3107 de 2001 se menciona que “un desarrollo contractual, resultado de la estructuración de los proyectos, permite contar con reglas claras entre las partes, y minimizar las razones para futuros conflictos. Los riesgos deben ser identificados y asignados claramente a las partes en los contratos con el propósito de definir la responsabilidad de la entidad estatal contratante frente a los riesgos que asume”, p. 16.

## Interventoría de proyectos públicos

El control de la gestión correspondiente a la celebración, ejecución y liquidación de contratos estatales es un elemento primordial para garantizar la eficacia y el cumplimiento de los fines del Estado y, por tanto, para obtener una eficiente prestación de los servicios y funciones a cargo de las entidades públicas.

Dicho control lo ejercen diferentes instancias mediante los mecanismos establecidos en la Constitución Política y en el Estatuto de Contratación en los artículos 4, 14, 62, 64, 65 y 66, los cuales corresponden a la autotutela y dirección del ente contratante<sup>1</sup>; la intervención del Ministerio Público mediante el ejercicio de las acciones disciplinarias; las investigaciones que adelante la Fiscalía General de la Nación por la posible comisión de delitos en la celebración y ejecución de contratos; el control fiscal posterior o ulterior ejercido por las contralorías y la vigilancia comunitaria o ciudadana.

No obstante, como lo afirman los tratadistas Andrés Mutis Vanegas y Andrés Quintero Múnera, ni el Estado ni los expertos en materia de contratación han efectuado una evaluación crítica sobre la efectividad y los resultados de los sistemas de control<sup>2</sup>.

---

1. Artículo 14. Ley 80 de 1993. De los medios que pueden utilizar las entidades estatales para el cumplimiento del objeto contractual. Para el cumplimiento de los fines de la contratación, las entidades estatales al celebrar un contrato: 1o. Tendrán la dirección general y la responsabilidad de ejercer el control y vigilancia de la ejecución del contrato [...].

2. “Es de por sí un hecho dicente el que la gran mayoría de las obras especializadas en el tema de la contratación estatal omitan, en sus reflexiones críticas sobre la Ley 80 y sus ya varias reglamentaciones, el tema del control que debe ejercerse sobre la gestión contractual. La omisión puede deberse a varios motivos. Nos parece, sin embargo, que la razón central hay que buscarla en la eficacia de los controles establecidos en el articulado legal. Si ellos no han logrado demostrar la realidad verificable de sus logros es apenas comprensible, mas no justificable, la circunstancia de su desatención por parte de los estudiosos de la contratación estatal”. Mutis Vanegas, Andrés y Quintero Múnera, Andrés. La contratación estatal: análisis y perspectivas. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, 2000, p. 379.

En la contratación estatal y en aplicación de los principios contenidos en el estatuto contractual, corresponde a las entidades públicas, ejercer el control y la vigilancia de la ejecución de los contratos celebrados por ellas. La interventoría es una modalidad de control que se delega en un funcionario de la entidad mediante un acto administrativo o en un consultor mediante un contrato.

## 1. CONTROL DE CONTRATOS

En Estados Unidos, la función de control de contratos se conoce con diferentes denominaciones. Townsend se refiere a la auditoría de contratos (*contract auditing*), como aquella actividad que verifica el cumplimiento del objeto de un contrato, los informes sobre su ejecución y la gestión de los administradores del mismo<sup>3</sup>. La misma expresión es usada por la Agencia de Auditoría de Contratos de Defensa (Defense Contract Audit Agency –DCAA–) del Departamento de Defensa de Estados Unidos<sup>4</sup>.

El condado de Los Ángeles utiliza el término Contract Monitoring (*monitoría de contratos*) para definir “el proceso regular de evaluación del desempeño de una entidad (agencia) con base en la medición de los servicios o productos contratados y la verificación del cumplimiento de la agencia de los términos y condiciones pactados en el contrato suscrito con el Estado”<sup>5</sup>. La expresión Contract Compliance Audit o Monitoring (Auditoría o monitoreo del cumplimiento del contrato) es usada en gobiernos locales (Berkeley<sup>6</sup>, Houston, Seattle, Las Vegas, entre otros) para referirse a auditorías gubernamentales cuyo objetivo es revisar el cumplimiento de las políticas de contratación, el

3. Se refiere a auditoría de contratos cuando expresa: “Aunque los auditores no deberían esperar resultados formidables de cada auditoría, con el tiempo, la mayoría de las compañías que dedican recursos para auditar actividades específicas de sus contratos, informan que la actividad se paga a sí misma varias veces”. Townsend, Rich. Contract Auditing: Strategizing for success. En: Internal Auditor Magazine. Institute of Internal Auditors. (jun. 2003) [Consultado en agosto 5 de 2005] Disponible en: <http://www.accountancy.com.pk/articles.asp?id=75> (Traducción propia).

4. Department of Defense of The United States of America –DOD–. Defense Contract Audit Agency –DCAA–. DCAA Contract Audit Manual –CAM– January 2005 Edition. [Consultado en marzo 15 de 2007] Disponible en: [www.dcaa.mil](http://www.dcaa.mil)

5. Los Angeles County. Chief Administrative Office. Contract Monitoring. (sin año), p. 1. [Consultado en febrero 19 de 2005] Disponible en: <http://cao.lacounty.gov/SIB/pdf/ConMonitor.pdf> (Traducción propia).

6. City of Berkeley. Citywide Contract Compliance Audit. Berkeley, California: Office of the City Auditor, may 18, 2004, p. 1. [Consultado en 31 de agosto de 2006] Disponible en: <http://www.ci.berkeley.ca.us/citycouncil/2004citycouncil/packet/051804/2004-05-18%20Item%2023.pdf> (Traducción propia).

cumplimiento en la ejecución de los contratos y el estado de las actividades contratadas después de la expiración del contrato. En aquellos casos en que la vigilancia del contrato es realizada por un agente diferente de las partes, algunos estados (Texas, Georgia) utilizan la expresión *independent oversight* (vigilancia independiente)<sup>7</sup>.

En España, la auditoría de contratos incluye el análisis de costos y precios de los bienes que adquiere el Estado, sin perjuicio de los controles que se ejercen durante la ejecución de los proyectos.

En Argentina existe un sistema de seguimiento de contratos, llamado inspección<sup>8</sup>, que cumple funciones similares a las de la interventoría en Colombia. Los tribunales de cuentas practican auditoría de contrataciones con posterioridad a la ejecución de los contratos<sup>9</sup>.

## 2. INTERVENTORÍA - NATURALEZA Y CONCEPTO

La interventoría es un instrumento de verificación y vigilancia que emana de la facultad de dirección y control sobre la ejecución de la contratación y

7. “En algunos casos la obligación de monitorear el progreso de un contrato es asignada a otro contratista. Esto también se conoce como “vigilancia independiente” (*independent oversight*). Por ejemplo, en el caso de un contrato de construcción la tarea de asegurar el progreso de acuerdo con el contrato, puede ser realizada por la firma arquitectónica que proporcionó los planos de construcción”. State of Texas. Contract Management Guide. Version 1.3. february 2, 2007, p. 65. [Consultado en 19 de febrero de 2007] Disponible en: <http://www.tbpc.state.tx.us/communities/procurement/pub/contractguide> (Traducción propia).

8. “Esta potestad se pone de manifiesto a través del actuar de un órgano de la Administración por medio del cual se manifiesta la voluntad administrativa, denominado inspección de obra. Dicho órgano representa a la autoridad de aplicación del contrato, y ejercerá sus atribuciones con los alcances establecidos en la documentación contractual. Cuenta con la idoneidad, dedicación y especialización necesaria para dirigir técnicamente y materialmente los trabajos. El representante de dicho órgano es el denominado “jefe de inspección” o “jefe de inspectores” cuyos requisitos de idoneidad estarán establecidos por la ley y/o por la documentación contractual. En algunos casos el ordenamiento legal ha previsto que las tareas de inspección pueden delegarse en terceros, lo que puede efectuarse a través del denominado contrato de consultoría, al que, no obstante estar reglamentado, suelen aplicarse en la medida de lo compatible con su propia naturaleza las disposiciones que rigen en materia de obra pública”. Lara, A. y Farrando, I. (2002). *Contratos administrativos*. Buenos Aires: Lexis Nexis: Abeledo-Perrot, p. 510.

9. Aspectos del control y procedimientos de auditoría a las obras sociales. En: El control público. Publicación electrónica e impresa del Secretariado Permanente de Tribunales de Cuentas, Órganos y Organismos Públicos de Control Externo de la República Argentina. Ushuaia, República Argentina. No. 106. ed. digital No. 7. (jun.-jul. 2006), p. 117.

del “principio de responsabilidad”<sup>10</sup> contemplado en la Ley 80 de 1993, que tienen y ejercen las entidades contratantes para asegurar el cumplimiento del objeto y obligaciones de cada contrato, en particular, y de los fines de la contratación estatal en general.

En Colombia, el ejercicio de la interventoría ha estado referido principalmente al control de obras propias de la ingeniería, como la construcción de carreteras, puentes, edificios, instalación de plantas, etc.<sup>11</sup>. El auge de otro tipo de proyectos, como los de innovación y desarrollo tecnológico y los de carácter social, exige reflexionar sobre esta modalidad de control para incorporar elementos conceptuales y metodológicos que lo conviertan en un instrumento eficiente y adecuado a los objetivos que de él se esperan.

El término *interventoría* está consagrado en el Estatuto de Contratación (Ley 80 de 1993), que lo clasifica como una especie del género denominado *consultoría*, tipo de contratación referida a los contratos que celebren las entidades estatales y que tengan por objeto realizar estudios para ejecución de proyectos de inversión, estudios de diagnóstico, prefactibilidad o factibilidad para programas o proyectos específicos, así como las asesorías técnicas de coordinación, control y supervisión.

Determina el artículo 32 de la Ley 80 que también son contratos de consultoría los que tienen por objeto la *interventoría*, asesoría, gerencia de obra o de proyectos, dirección, programación y la ejecución de diseños, planos, anteproyectos y proyectos.

Como se observa, el Estatuto de Contratación da a la interventoría la categoría de un tipo o clase de contrato, ubicada en el marco de los contratos de consultoría, pero no define sus objetivos ni características; quizá lo importante es que dicha disposición consagra la existencia de esta modalidad de control.

10. Artículo 26. Ley 80 de 1993. Del principio de responsabilidad. En virtud de este principio: 1. Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado [...].

11. Esto se puede observar tanto por la escasez de normatividad como de bibliografía, en ambos casos referidas a los contratos de obra.



Por lo demás, son pocas las disposiciones del estatuto<sup>12</sup> que, de manera directa o indirecta, se refieren a la interventoría, al contrario de lo que sucedía en el Decreto 222 de 1983<sup>13</sup>.

De la revisión de la literatura y de las normas legales colombianas, se concluye que no existe una definición clara sobre la naturaleza, el alcance y las funciones de la interventoría que pueda ser aplicada a nuestro medio. Es necesario atreverse a plantearla tomando como soporte los referentes conceptuales y legales citados.

12 Artículo 32. Ley 80 de 1993. De los contratos estatales. 1º Contrato de Obra: [...] En los contratos de obra que hayan sido celebrados como resultado de un proceso de licitación o concurso público, la interventoría deberá ser contratada con una persona independiente de la entidad contratante y del contratista [...].

El artículo 53 de la misma ley asimila al interventor a un servidor público para efectos de responsabilidad penal; la Ley 344 de 1996 ordena contratar interventorías técnicas para vigilar la ejecución de los proyectos que se adelanten con recursos del Fondo Nacional de Regalías y el artículo 6, del Decreto 777 de 1992 obliga a contar con una interventoría que puede ser interna o contratada.

13 Corte Constitucional. Sentencia C-037/03, del 28 de enero de 2003. M.P.: Álvaro Tafur Galvis. Contrario a lo que sucedía con las normas de contratación anteriores a la Ley 80 que, regulaban de manera específica la interventoría: “[...] El Decreto 222 de 1983 que retoma de manera casi idéntica el contenido de los artículos 96 a 99 del Decreto 150 de 1976 señalaba al respecto lo siguiente:

Artículo 120. De las calidades del interventor. 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.

En los contratos de obras el funcionario público que ejerza la interventoría o la persona que el contratista coloque al frente de la obra, deberá ser ingeniero o arquitecto matriculado, con experiencia profesional no menor de 3 años.

Artículo 121. De las atribuciones del interventor. 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.

Artículo 122. De las personas con quienes no puede contratarse la interventoría. 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 hubiere aceptado ni con quien hubiere quedado en segundo lugar en la licitación pública o privada que precedió a la obra objeto de la interventoría.

Artículo 123. De la responsabilidad del interventor. Además de las sanciones penales a que hubiere lugar, la sociedad o persona natural que ejerciere una interventoría será civilmente responsable de los perjuicios originados en el mal desempeño de sus funciones, sin que ello exima de la responsabilidad que por el mismo concepto pueda corresponder al contratista [...].”

Se define **la interventoría como la actividad de control y vigilancia de un contrato estatal que tiene como objetivo verificar el cumplimiento integral de su objeto y de las obligaciones en él pactadas, coadyuvando a las partes contratantes para lograr una terminación exitosa del contrato vigilado.**

El análisis de la definición anterior plantea las siguientes consideraciones:

- ♦ Es una actividad que tiene como objetivo el control del cumplimiento del objeto y de las obligaciones del contrato, entendiendo como tales las contenidas en el mismo y en los demás documentos que de él forman parte, como pliegos de condiciones, propuestas, reglamentos de entidades contratantes incorporados al mismo, pólizas de seguros y actas suscritas por las partes.
- ♦ Se debe ocupar de todos los aspectos del contrato, es decir, del objeto en cuanto a sus características y especificaciones, así como de sus resultados; del manejo financiero y administrativo de los recursos cuando el contrato así lo disponga o cuando se derive de su naturaleza y del cumplimiento de las demás obligaciones, normas legales y normas técnicas establecidas en el contrato o inherentes a él. Es, entonces, una interventoría técnica o del objeto, financiera y administrativa y de cumplimiento o de legalidad.
- ♦ Tiene una función que va más allá del control: coadyuvar en el cumplimiento del objeto del contrato. El diccionario de María Moliner define el término coadyuvar como “intervenir con otros en la realización o construcción de algo”<sup>14</sup>. En este sentido, el interventor es un colaborador de las partes que emite conceptos y aporta iniciativas para contribuir al cumplimiento del contrato.

### 3. ÁMBITO Y ALCANCE

#### 3.1 Ámbito

Por regla general, la interventoría comprende la vigilancia de la etapa contractual, es decir, de la ejecución de los contratos e igualmente participa de la liquidación de los mismos.

La interventoría también debería apoyar a la entidad contratante en actividades previas a la celebración del contrato (etapa precontractual), que

14. Moliner, M. (1998). *Diccionario de uso del español*. 2a. ed. Vol. I. Madrid: Editorial Gredos S.A., p. 656.

permitan una adecuada planeación para su ejecución y control. Sobre el tema existen referentes nacionales e internacionales.

En el *Manual de buenas prácticas para la gestión contractual pública* se menciona lo siguiente:

[...] las entidades públicas deberían contar con el concurso de quien va a ejercer la interventoría desde el momento mismo de diseño del negocio contractual, de manera que se tenga la posibilidad de que el interventor o supervisor lo revise, emita su aval o concepto técnico y asuma la responsabilidad que le corresponde por tal actuación<sup>15</sup>.

Al respecto, Townsend afirma:

Una interventoría proactiva que empiece a trabajar antes de la firma del contrato (interventoría pre-contrato) ayudaría a evitar que una organización cometa errores mayúsculos durante la fase previa a la celebración del contrato. Más que hacer observaciones y recomendaciones después que el contrato haya sido negociado por el contratista, la interventoría pre-contrato faculta a los interventores para proporcionar insumos críticos antes de que se cause cualquier daño<sup>16</sup>.

[...]

Los interventores pueden trabajar con el equipo de desarrollo del contrato para asegurarse que el documento no deja pretexto para que los contratistas obtengan ventajas indebidas de la organización<sup>17</sup>.

En el mismo sentido, en el laudo entre Secretaría de Obras Públicas e Instituto de Desarrollo Urbano contra Consultoría Oscar G. Grimaux y Asociados SAT y Citeco Consultora S.A., se afirma lo siguiente: “El contrato de interventoría, puede estar relacionado con los estudios previos o con la etapa de planeación propia de un contrato estatal y de la misma manera puede referirse a la etapa de ejecución del contrato [...]”<sup>18</sup>.

15. Departamento Nacional de Planeación. (2004). *Manual de buenas prácticas para la gestión contractual pública. Proyecto de contratación pública* BIRF-DNP. Bogotá: El Departamento, p. 23. Disponible en: [http://www.contratos.gov.co/Archivos/MANUAL\\_BUENAS\\_PRACTICAS.pdf](http://www.contratos.gov.co/Archivos/MANUAL_BUENAS_PRACTICAS.pdf)

16. Townsend, R. Óp. cit., p. 1. (Traducción propia).

17. Ibíd., p. 1.

18. Laudo Tribunal de Distrito Capital, Secretaría de Obras Públicas e Instituto de Desarrollo Urbano vs. Consultoría Oscar G. Grimaux y Asociados SAT y Citeco Consultora S.A. Laudo del 20 de noviembre de 2006.

En aplicación del principio de transparencia, el interventor no debe tener ninguna participación o injerencia en la evaluación y selección de propuestas. Lo anterior significa que la actividad del interventor se suspende una vez elaborados los pliegos de condiciones.

La interventoría precontractual todavía no es una práctica generalizada en Colombia; sin embargo, es muy útil para coadyuvar al éxito de los proyectos, en especial de aquellos que tienen alto grado de complejidad.

### 3.2 Alcance

El alcance se refiere a los aspectos del contrato vigilado que deben ser controlados y el grado de profundidad que deben tener estos controles.

La interventoría tiene delimitado su alcance, así como sus actuaciones, por la normatividad y principios que rigen tanto el contrato vigilado como el contrato de interventoría y, lógicamente, por las estipulaciones contenidas en los contratos antes mencionados.

En el ejercicio de su función, el interventor debe dar estricta aplicación a la Constitución Política, al Estatuto de Contratación, a los principios y fines de la contratación estatal y a las normas especiales y atinentes al contrato objeto de la misma.

Además, dentro de este marco normativo el interventor deberá observar los actos administrativos expedidos por la entidad estatal contratante, sobre todo los manuales de interventoría, los cuales deberán ser incorporados mediante estipulación expresa a los contratos vigilados y a los contratos de interventoría.

La actividad del interventor debe estar regida por los principios constitucionales de eficiencia<sup>19</sup> y eficacia en la prestación del servicio de consultoría; sus acciones deben respetar, en general, los principios fundamentales consagrados en la Constitución Política, en especial, los de igualdad y debido proceso.

De acuerdo con lo dispuesto por el numeral 2 del artículo 5<sup>20</sup>, los artículos 23, 24, 25, 26 y 27 del Estatuto de Contratación y el artículo 17 de la

19. La eficiencia se ha consagrado en la reforma de la Ley 80 de 1993 como un principio de la contratación estatal. Título I, Ley 1150 de 2007.

20. Artículo 5. Ley 80 de 1993. [...] 2. Colaborarán con las entidades contratantes en lo que sea necesario para que el objeto contratado se cumpla y que éste sea de la mejor calidad;

Ley 1150 de 2007, las actuaciones del interventor deben regirse por los principios de lealtad, buena fe, transparencia, economía, responsabilidad y debido proceso, siendo aplicables de igual forma las normas que regulan la conducta de los servidores públicos, las reglas de interpretación de los contratos, los principios generales del derecho y los específicos del derecho administrativo.

En general, la acción del interventor debe estar orientada a contribuir con el cumplimiento de los derechos y deberes de las entidades estatales, consagrados en el artículo 4 de la Ley 80 de 1993. La actividad del interventor se encuentra sujeta también a las disposiciones referentes a la responsabilidad de que tratan los artículos 51, 52 y 53 de la citada ley.

El alcance se encuentra delimitado por el contrato de interventoría y el contrato vigilado, junto con los documentos anexos o que forman parte de dichos contratos, en especial las propuestas y los pliegos de condiciones.

Con base en las disposiciones constitucionales y legales aplicables al contrato vigilado y al ejercicio de la interventoría, en las estipulaciones del contrato vigilado y de su propio contrato y en los aspectos conceptuales y metodológicos que rigen su actividad, el interventor deberá seleccionar y ejecutar procedimientos de interventoría para ejercer un adecuado o razonable control a cada contrato, es decir, un control que no resulte exagerado o asfixiante para el contratista ni, por el contrario, laxo o ligero, que deje de evaluar los aspectos fundamentales y básicos relacionados con el objeto del contrato y las obligaciones del contratista.

#### 4. REPRESENTACIÓN DEL CONTRATANTE

La interventoría es uno de los instrumentos para el ejercicio de los poderes de dirección y control de que es titular la administración pública para la recta ejecución del contrato; por ello se afirma que el interventor desempeña una función pública<sup>21</sup>, la misma de que es titular la entidad contratante.

---

acatarán las órdenes que durante el desarrollo del contrato ellas les impartan y, de manera general, obrarán con lealtad y buena fe en las distintas etapas contractuales, evitando las dilaciones y entrambamientos que pudieran presentarse.

21. “Dicha función de control, que las normas contractuales asignan a los servidores públicos, pero que excepcionalmente en virtud del contrato de interventoría puede ser ejercida por un particular, implica en realidad el ejercicio de una función pública”. Corte Constitucional. Sentencia C-037/03 del 28 de enero de 2003. M.P.: Álvaro Tafur Galvis.

La contratación de interventoría externa no implica que las entidades estatales renuncien o se desentiendan de las actividades propias de su competencia para dejarlas en manos de un tercero. Precisamente esta contratación es una forma del ejercicio de la función de control a través de un interventor que es, al mismo tiempo, un colaborador de la administración en la ejecución del control y también es partícipe de la responsabilidad en el cumplimiento del objeto del contrato vigilado.

Respecto de la potestad de “dirección y control”, el tratadista Alejandro Pérez Hualde señala:

Afirman algunos autores que de la superioridad del fin público y de la subordinación jurídica del contratante particular surgen las facultades de dirección y control que inviste la Administración en la ejecución de los contratos. Se trataría también de una manifestación de la obligación constitucional que a la Administración impone su responsabilidad sobre la marcha de los negocios públicos, éste sería el fundamento de esta prerrogativa que, aun cuando no esté expresamente estipulada, también se entendería presente en todo contrato administrativo<sup>22</sup>.

Igualmente, Héctor Jorge Escola ha manifestado al respecto:

Esta intensidad de las facultades de dirección en la obra pública da lugar a una permanente relación entre la administración pública y su contratante, por medio de la inspección de obra que aquella haya constituido y del representante técnico designado por el contratista, en el transcurso de la cual la administración imparte órdenes, directivas, recomendaciones, etc., y formula rechazos, objeciones y toda una serie de actos dirigidos a efectivizar esa dirección<sup>23</sup>.

El interventor es el representante de la parte contratante<sup>24</sup> ante el contratista con facultades para exigir a éste la ejecución idónea y oportuna del contrato con el propósito de buscar el cumplimiento de los fines de la contratación.

22. Pérez Hualde, A. (2002). *Contratos administrativos: versión crítica*. Buenos Aires: Lexis Nexis: Abeledo-Perrot, p. 453.

23. Escola, H. J. (1977). *Tratado integral de los contratos administrativos*. Tomo II. Buenos Aires: Editorial de Palma, p. 237.

24. En el Laudo del 20 de noviembre de 2006 del Tribunal de Distrito Capital, Secretaría de Obras Públicas e Instituto de Desarrollo Urbano vs. Consultoría Oscar G. Grimaux y Asociados SAT y Citeco Consultora S.A., se expresó: “Las labores del interventor son de la mayor importancia, porque representa a la Administración en sus relaciones con el contratista y respecto de unas determinadas labores y funciones y ello sin duda implica que se genera una relación de confianza que conlleva un compromiso de lealtad, como también ejecutar de buena fe las obligaciones derivadas de ese contrato de interventoría”.

Por consiguiente, tiene funciones de inspección y control de la ejecución de las prestaciones u obligaciones emanadas del contrato.

Como lo afirma la Corte Constitucional, el interventor “[...] tiene atribuidas prerrogativas de aquellas que en principio sólo corresponden a la administración, al tiempo que su función se convierte en determinante para el cumplimiento de los fines de la contratación estatal”<sup>25</sup>.

La interventoría ejerce, a nombre de la parte contratante, las facultades antes mencionadas, con el fin de obtener el recto y cabal cumplimiento de las obligaciones contractuales, pero dicha representación nunca implica facultades de modificación del contrato vigilado ni potestades distintas a las contempladas en el manual o en el contrato de interventoría.

El interventor representa a la entidad contratante, pero no asume facultades decisorias frente al contrato vigilado; por consiguiente, no puede tomar decisiones que corresponden a la Administración Pública, exonerar al contratista del cumplimiento o ejecución de cualquiera de sus obligaciones contractuales, modificarlas, ordenar trabajo o actividad alguna que implique variar el plazo pactado o las condiciones de cantidad y calidad del objeto y adicionar el valor del contrato<sup>26</sup>.

## 5. ÓRDENES

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 32 del Estatuto de Contratación<sup>27</sup>, el interventor está facultado para emitir “órdenes” al contratista, respecto del contrato objeto de interventoría y con sujeción a lo estipulado en el mismo.

25. Corte Constitucional. Sentencia C-037/03 del 28 de enero de 2003. M.P.: Álvaro Tafur Galvis.

26. Sobre el tema, en el Laudo del 20 de noviembre de 2006 del Tribunal de Distrito Capital, Secretaría de Obras Públicas e Instituto de Desarrollo Urbano vs. Consultoría Oscar G. Grimaux y Asociados SAT y Citeco Consultora S.A., se menciona: “[...] a esto obedece que el interventor no pueda tomar decisiones que impliquen modificación de las obligaciones contraídas por el contratista; en segundo término, tampoco puede ordenar labores o trabajos que conlleven la ampliación del objeto del contrato de obra o la variación del plazo, o que puedan conducir a unas mayores erogaciones en el contrato, como quiera que esas labores son del exclusivo resorte de la entidad contratante [...]”.

27. Artículo 32. Ley 80 de 1993. “[...] Ninguna orden del interventor de una obra podrá darse verbalmente. Es obligatorio para el interventor entregar por escrito sus órdenes o sugerencias y ellas deben enmarcarse dentro de los términos del respectivo contrato”.

Como lo señala la citada norma, la orden debe constar por escrito. De la naturaleza de la misma se deriva la obligatoriedad de cumplimiento del contratista.

Tanto la doctrina nacional como la extranjera consideran que el contratista debe dar cumplimiento a lo que se denominan “órdenes de servicio”<sup>28</sup>, teniendo en cuenta que son emitidas por el interventor, quien representa a la entidad contratante. De la doctrina nacional se destaca el siguiente planteamiento de José E. Parra:

Las reflexiones e impresiones del interventor plasmados en sus escritos deben ser tenidos en cuenta por parte del contratista y de la entidad contratante con la finalidad de exigir al máximo el cumplimiento de las obligaciones pactadas para los servicios, bienes u obras contratadas.

[...]

Siendo una potestad propia de la administración pública, solo esta puede dictarlas, haciéndolo por medio de los interventores de obra que haya contratado, cada uno de ellos con competencia específica de una parte o un aspecto de la obra, las órdenes de servicio deben ser impartidas por aquel que tenga asignada la materia sobre la cual dichas materias versan.

[...]

Reiteramos el contratista debe cumplir estrictamente las órdenes de servicio que se le impartan, y en la forma como le son establecidas, puesto que tienen para él carácter obligatorio, por lo cual si les puede formular observaciones y objeciones en la forma ya expresada, no puede rehusarse a ejecutarlas, ni siquiera cuando haya observado su legitimidad<sup>29</sup>.

En la doctrina argentina, se plantea:

Tales comunicaciones, en principio deben efectuarse por escrito. El fundamento se encuentra en el carácter formal del contrato. Aun en casos excepcionales, es difícil asumir la validez de órdenes impartidas verbalmente, por la inseguridad que ellas generan. Por ello los pliegos

28. En el derecho argentino, éstas se consideran verdaderos actos administrativos que deben ser notificados y reunir los requisitos y régimen a que se someten y son de obligatorio cumplimiento por el contratista al menos que los impugne. Ver Farrando, I. *Contratos Administrativos*. Buenos Aires: Lexis Nexis: Abeledo-Perrot, 2002, p. 511 y ss.

29. Parra, J. E. (2002). *El contrato de interventoría*. Sin edición. Bogotá: Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez, pp. 45, 46, 80 y 83.



generalmente establecen que dicho tipo de comunicaciones será de ningún valor. [...].

Lo indicado en las órdenes de servicio debe ser cumplido por el contratista, so pena de incurrir en incumplimientos contractuales, con las consecuencias que ello implica<sup>30</sup>.

En igual sentido, el Consejo de Estado, expresó: “[...] las órdenes que pueden ser dadas al contratista durante el desarrollo del contrato son todas aquellas derivadas del poder de dirección y control que se relacionen con el cumplimiento del contrato mismo [...]”<sup>31</sup>.

No obstante, en caso de discrepancias entre el contratista y el interventor, éstas deben someterse, en principio, a la decisión de la administración; si subsisten, para el caso de asuntos técnicos o de calidad, se pueden someter a la decisión de árbitros técnicos en la materia. Lo anterior destaca la importancia de que en los contratos se establezcan reglas o mecanismos para solucionar las diferencias entre las partes y entre interventor y contratista con el fin de evitar la paralización de los contratos o que la entidad se vea avocada a utilizar cláusulas excepcionales, como la interpretación unilateral.

En consecuencia, y hasta tanto se resuelva en sentido contrario, el contratista está en la obligación de acatar la orden impartida por el interventor, so pena de ser responsable de los efectos que genere su incumplimiento.

## 6. FUNCIÓN PROACTIVA DE LA INTERVENTORÍA

El interventor en desarrollo de sus funciones debe acompañar a las partes en la búsqueda de soluciones pertinentes y eficaces que aseguren el cumplimiento del objeto y la terminación exitosa del contrato vigilado.

El interventor debe actuar de manera proactiva, presentando por escrito al contratista las observaciones o recomendaciones que estime oportunas y procedentes para prevenir fallas o corregir errores en la ejecución del contrato e impartir las órdenes perentorias que sean necesarias, enmarcadas dentro del objeto del contrato, sin que impliquen su modificación. Así mismo, debe asegurarse que se adopten a tiempo las medidas que se deriven

30. Lara, A. y Farrando, I. (2002). *Contratos administrativos*. Buenos Aires: Lexis Nexis: Abeledo-Perrot, p. 512.

31. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 13 de septiembre de 1999. C.P.: Ricardo Hoyos Duque. Expediente 10607.

de sus actuaciones. De lo actuado en cumplimiento de la función proactiva, el interventor debe enviar copia a la entidad contratante.

De igual manera, asesora a la administración con base en sus conocimientos especializados y su experiencia, para que el contrato cumpla sus finalidades<sup>32</sup>.

## 7. LA INTERVENTORÍA Y LA SUPERVISIÓN DE CONTRATOS

A la figura de la supervisión<sup>33</sup> le corresponde la inspección y el control de los contratos que tengan por objeto realizar interventoría. Podría afirmarse que es el control sobre la interventoría, si se trata de distinguir entre los dos conceptos.

Esta supervisión la ejerce la entidad contratante mediante un supervisor que cumple una función de control técnico, administrativo, financiero y legal sobre la actividad del interventor con el propósito de verificar el cumplimiento de sus obligaciones, contenidas en los pliegos, el contrato y los manuales de interventoría de la entidad contratante. El supervisor es el enlace de la entidad contratante con el contratista y con el interventor para efectos de la administración del contrato.

No pueden confundirse el alcance y las funciones de la supervisión con los de la interventoría. El DNP al respecto expresa:

las labores de control del Estado y avance del contrato comúnmente –y así es recomendable– son ejercidas por dos instancias distintas y por dos responsables diferentes: el interventor, que puede ser externo o vinculado por contrato, y el supervisor, que es el representante de la entidad pública en el día a día de la ejecución<sup>34</sup>.

32. “Ahora bien, para la Corte, de los elementos que se desprenden de la ley resulta claro que al interventor le corresponde vigilar que el contrato se desarrolle de acuerdo con lo pactado en las condiciones técnicas y científicas que más se ajusten a su cabal desarrollo, de acuerdo con los conocimientos especializados que él posee, en razón de los cuales la administración precisamente acude a sus servicios”. Corte Constitucional. Sentencia C-037/03 del 28 de enero de 2003. M.P.: Álvaro Tafur Galvis.

33. También la supervisión es un instrumento de verificación que emana de la facultad de dirección y control y del “principio de responsabilidad”.

34. Departamento Nacional de Planeación. *Manual de buenas prácticas para la gestión contractual pública*. Proyecto de Contratación Pública BIRF-DNP. Bogotá: El Departamento, 2004. p. 25. Disponible en: [http://www.contratos.gov.co/Archivos/MANUAL\\_BUENAS\\_PRACTICAS.pdf](http://www.contratos.gov.co/Archivos/MANUAL_BUENAS_PRACTICAS.pdf)

La tratadista Andrea J. Lara señala que cuando se contrata una interventoría externa, ésta debe estar sometida a una supervisión, sin que se puedan confundir las funciones y atribuciones de cada una de ellas. Al respecto expone:

Sin embargo, en caso de delegación se impone, por la naturaleza del contrato, que la Administración controle y dirija el contrato de consultoría<sup>35</sup> a través de otro órgano usualmente denominado supervisión, cuidando no superponer las atribuciones y funciones de la supervisión con las de la inspección delegada<sup>36</sup>, y siempre según la medida en que dicha delegación se haya producido<sup>37</sup>.

El supervisor deberá cumplir las siguientes funciones:

- ✦ Coordinar la actividad de las personas y áreas de la entidad relacionadas con el contrato.
- ✦ Coordinar con el contratista las acciones logísticas y operativas que se requieran para el desarrollo del contrato.
- ✦ Presidir los comités de seguimiento y coordinación que se llegaren a pactar en el contrato.
- ✦ Ejercer la vocería de la entidad frente al contratista y al interventor.
- ✦ Aprobar, suscribir y tramitar documentos (acta de inicio, recibo, aprobación de anticipos, aprobación de desembolsos, liquidación, etc.).
- ✦ Evaluar las sugerencias, solicitudes y reclamaciones del interventor y del contratista.
- ✦ Entregar la información y los documentos necesarios al contratista y al interventor.

Por regla general, la supervisión debe estar en cabeza de un funcionario de la entidad contratante pero, al igual que la interventoría, dicha función puede ser contratada. Así mismo, el supervisor no tiene facultades decisorias frente al contrato supervisado, excepto en aquellos casos en que tenga la condición de representante legal de la entidad.

35. Así como en Colombia, en Argentina se entiende el contrato de interventoría como una especie del contrato de consultoría.

36. En Colombia entiéndase inspección delegada como interventoría contratada.

37. Lara, A. y Farrando, I. Óp. cit., pp. 510 y 511.

## 8. LA INTERVENTORÍA INTEGRAL

Como se planteó en la definición, el objetivo de la interventoría es verificar que un contrato cumpla su objeto y las obligaciones en él contenidas, coadyuvando al mismo tiempo con el contratante y el contratista al éxito del contrato y de los fines de la contratación estatal en general.

La interventoría es integral cuando su alcance incluye todos los aspectos del contrato, es decir, lo técnico, lo financiero y administrativo, y el cumplimiento de las cláusulas del contrato y de normas legales. La revisión de estos tres aspectos se realiza de manera concomitante y debe guardar una interrelación que permita emitir una valoración completa e integral de la ejecución y el cumplimiento del contrato.

### 8.1 Interventoría técnica o del objeto

La interventoría técnica tiene como objetivo verificar que el objeto y los recursos y procesos técnicos que conducen a su obtención se realicen de acuerdo con los términos establecidos en el contrato. Comprende la revisión de los recursos y su aplicación, de la metodología y de la calidad, cantidad y oportunidad de entrega de los resultados o productos que conforman el objeto.

El contratista está obligado a ejecutar sus prestaciones en los términos contractuales pactados –especificaciones, condiciones de funcionamiento y cantidades de los bienes, servicios y de sus componentes– y, cuando sea aplicable, cumplir los parámetros determinados en normas técnicas colombianas (NTC), normas técnicas internacionales o, en su defecto, con usos del tráfico comercial y con la buena fe contractual. El interventor debe verificar que el contratista actúe y cumpla de acuerdo con lo indicado anteriormente, y debe disponer y aplicar instrumentos de verificación acordes con el objeto a controlar<sup>38</sup>.

Esta vigilancia debe estar a cargo de un profesional con conocimientos específicos en la materia y experiencia equivalente a la del profesional encargado de la parte técnica del contrato vigilado, de manera que sea un par válido y tenga la capacidad de efectuar observaciones y recomendaciones al equipo técnico del proyecto.

38. El numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002 (Código Disciplinario Único) establece como falta gravísima del interventor no exigir “la calidad de los bienes y servicios adquiridos por la entidad estatal, o en su defecto, los exigidos por las normas técnicas obligatorias, o certificar como recibida a satisfacción, obra que no ha sido ejecutada a cabalidad”.

## 8.2 Interventoría financiera y administrativa

Se ocupa de verificar la administración y el uso de los recursos financieros de un contrato, de acuerdo con su naturaleza, las condiciones que se hayan establecido en el mismo, las normas legales y las buenas prácticas administrativas.

La interventoría financiera siempre deberá efectuarse sobre recursos entregados a título de anticipo<sup>39</sup> y sobre los demás gastos o erogaciones que se presenten durante la ejecución, dependiendo de la clase o el tipo de contrato<sup>40</sup>.

En materia administrativa, la interventoría deberá verificar el cumplimiento de obligaciones expresamente consagradas en el contrato, como licencias y permisos, calidades exigidas al personal, manejo y conservación de documentos y todas aquellas que debe cumplir un contratista por el hecho de haber celebrado un contrato estatal (laborales, pago de impuestos, aportes a la seguridad social, pago de parafiscales, entre otros).

## 8.3 Interventoría de cumplimiento

Tiene como objetivo verificar el cumplimiento de las obligaciones legales y contractuales establecidas para el contratista, y de aquellas que, sin estar pactadas, le sean aplicables por la naturaleza misma del contrato. Además, debe vigilar que se cumplan los plazos estipulados y lo relacionado con los riesgos amparados por la garantía única.

Esta interventoría debe ser ejercida por interventores técnicos y por interventores financieros, y debe estar soportada por un abogado con la formación y experiencia adecuadas.

## 9. POLÍTICAS Y PROCEDIMIENTOS DE INTERVENTORÍA

Para Blank, una política es “una guía para tomar decisiones en relación con lo que se debe hacer y lo que no se debe hacer en la organización para poder

39. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 7 del Decreto 2170 de 2002, el anticipo debe manejarse en cuenta independiente y los rendimientos financieros pertenecen al Tesoro.

40. En los contratos que las entidades estatales cofinancian el objeto del mismo, es indispensable efectuar una interventoría sobre los recursos estatales y sobre los de contrapartida que forman parte del valor del contrato; igualmente, en el caso de contratos de administración delegada o de reembolsos de recursos.

implementar la estrategia que se ha seleccionado”<sup>41</sup>. Agrega que como una política es una guía, no es algo rígido sino flexible.

Este autor afirma también que “un procedimiento especifica los pasos que deben seguirse y el orden en que deben realizarse para resolver una situación específica”<sup>42</sup>.

Las entidades estatales determinan políticas y procedimientos de interventoría por medio de actos administrativos y de los manuales de interventoría.

En materia de interventoría, las políticas son las orientaciones o los criterios generales que guían la acción de las entidades estatales; los procedimientos corresponden a las acciones precisas y detalladas para su ejecución.

Mientras los procedimientos son imperativos, rígidos y los ejecutan funcionarios de nivel operativo, las políticas son orientaciones flexibles y las aplican los directores de áreas.

En las políticas fijadas por las entidades estatales contratantes se debe establecer un sistema de administración de contratos con el propósito de reducir el riesgo asociado a los resultados de un contrato<sup>43</sup>.

La interventoría debe adoptar políticas y procedimientos acordes con los establecidos por la entidad estatal contratante; en el evento de que no los haya determinado, el interventor aplicará políticas, metodologías y procedimientos propios para realizar las actividades de vigilancia y control.

#### 10. LA INTERVENTORÍA Y OTROS TIPOS DE CONTROL

Además del autocontrol ejercido por las entidades contratantes por medio de la interventoría y la supervisión, existen otros controles como auditoría, control fiscal, control interno, control disciplinario, penal y ciudadano, que incluyen la vigilancia sobre las actividades desarrolladas en cumplimiento de su cometido estatal y, en especial, sobre la contratación.

41. Blank Bubis, L. (1990). *La administración de organizaciones: un enfoque estratégico*. Cali: Centro Editorial Universidad del Valle, p. 184.

42. *Ibíd.*, p. 421.

43. Hinton, R. W. Components of an Effective Contract Monitoring System. Best Practices in Government. United States of America. State of Georgia: Department of Audits and Accounts. Performance Audit Operations Division, July 2003, p. 10. [Consultado en marzo 20 de 2007] Disponible en: <https://www.audits.state.ga.us/internet/pao/rptlist.html> (Traducción propia).

### 10.1 Interventoría y auditoría

Entender las diferencias entre los conceptos de auditoría e interventoría es de vital importancia puesto que este análisis permite ubicar la naturaleza, los objetivos y los alcances de estos controles.

La auditoría es la disciplina del conocimiento cuyo objeto es el control integral de las organizaciones. En sus inicios se ocupó de la verificación y opinión de la información contable y de los estados financieros que provienen de ella; sin embargo, con el tiempo, se ha venido extendiendo al control de todas las actividades de la organización, como una función de apoyo a la dirección, para evaluar el grado en que una gestión se cumple de acuerdo con los planes, procedimientos y normas que orientan y rigen su comportamiento, evaluando las desviaciones, si las hay, y proponiendo los correctivos y las mejoras que considere pertinentes. Por esta razón, hoy día se habla de auditoría integral, porque no hay área o actividad de la organización que no sea objeto de su control; además, origina especialidades como auditoría financiera, de gestión, operativa y de cumplimiento.

La Contraloría General de la República define la auditoría gubernamental con enfoque integral como:

un proceso sistemático que mide y evalúa, acorde con las Normas de Auditoría Gubernamental Colombianas prescritas por la Contraloría General de la República (Compatibles con las Normas Internacionales de Auditoría NIAS), la gestión de una organización, mediante la aplicación articulada y simultánea de los procedimientos de evaluación contable y/o financiera, de legalidad y de gestión, para determinar, con conocimiento y certeza razonable, la calidad de su información, el cumplimiento de la normatividad, la eficiencia en la administración de los recursos públicos, la eficacia con que logra los resultados y su correspondencia entre las estrategias y propósitos de los sujetos de Control, de manera que le permitan fundamentar sus opiniones y conceptos<sup>44</sup>. (Subrayado dentro del texto).

De la definición anterior se deduce que la auditoría gubernamental se refiere a la medición y evaluación de la gestión de todas las áreas y operaciones de las organizaciones estatales, es decir, es un control con enfoque organizacional, a diferencia de la interventoría, que es un control con enfoque contractual. En materia de auditoría gubernamental, el país presenta avances importantes

44. Contraloría General de la República. Guía de auditoría gubernamental con enfoque integral –Audite 3.0–. Resolución Orgánica No. 5774 del 31 de agosto de 2006. Por la cual se adopta la metodología para el proceso auditor en la Contraloría General de la República-Guía de Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral Audite 3.0. [CD- ROM]

en los últimos años, sobre todo a partir de la promulgación de la Constitución Política de 1991, que sentó las bases para la modernización del control fiscal y del control interno en las entidades estatales.

La auditoría financiera se ocupa de evaluar y opinar acerca de la información contable y los estados financieros de una entidad con el propósito de emitir un concepto o dictamen sobre su razonabilidad, con base en las normas que rigen el funcionamiento de las entidades públicas y las normas contables expedidas por el Contador General de la Nación. Esta función específica la cumplen auditores externos<sup>45</sup> y revisores fiscales.

La auditoría de gestión realiza evaluaciones a la gestión estratégica y la administración de una organización o de una parte de ella.

La auditoría operativa se relaciona con la evaluación de los procesos operativos, como la producción de bienes y servicios. Algunos analistas consideran que la auditoría operativa es parte de la auditoría de gestión.

La auditoría de cumplimiento tiene el propósito de verificar el acatamiento de las normas legales y los reglamentos que rigen el accionar de las organizaciones.

La auditoría es una actividad de amplia tradición tanto en lo académico como en lo normativo. En relación con lo primero, sus aspectos conceptuales y metodológicos han sido estudiados, por lo menos durante los últimos cincuenta años, por universidades, asociaciones de auditores, organizaciones estatales y por las firmas multinacionales que prestan este servicio; respecto de lo normativo, en Colombia se cuenta con un conjunto de disposiciones constitucionales y legales que regulan su ejercicio tanto en el sector público como en el privado.

Para el sector privado, el fundamento normativo está en el *Código de Comercio* (artículo 61, Libro Segundo, Título I, Capítulo VIII) y la Ley 43 de 1990; además se cuenta con otros referentes como las Normas Internacionales de Auditoría (NIAS) y los conceptos del Consejo Técnico de la Contaduría Pública. En relación con el sector público, se soporta en la Constitución Política (artículos 267 y 268), la Ley 42 de 1993 y las disposiciones de la

---

45. Artículo 4. Ley 42 de 1993. “Sobre la organización de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen”. En el sector público la auditoría externa es ejercida por los organismos de control fiscal, es decir, la Contraloría General de la República y las contralorías de los entes territoriales.



Contraloría General de la República, que se complementan con un detallado proceso metodológico contenido en la Guía Audite<sup>46</sup>.

Estas consideraciones permiten reafirmar la necesidad de abordar el análisis de la interventoría desde el ámbito académico y buscar mayor desarrollo de normas legales que regulen su ejercicio profesional.

Como afirma Strausz, los conceptos auditoría e interventoría presentan diferencias: “el monitoreo tiene lugar al mismo tiempo que el agente ejecuta su acción, mientras que la auditoría ocurre después que el agente ha tomado su acción”<sup>47</sup>. Así, la diferencia básica radica en la oportunidad del control; sin embargo, de aquella se derivan otras relacionadas con la metodología y la responsabilidad de quien practica el control. Las diferencias se sintetizan en lo siguiente:

- ✦ *Objeto de control.* La auditoría, tanto externa como interna, es un control que se practica a una organización, ya sea a la totalidad o a un área específica, mientras que la interventoría es un control que se practica a un contrato.
- ✦ *Oportunidad.* La auditoría generalmente es posterior y selectiva, mientras que la interventoría es concomitante, es decir, simultánea al desarrollo o ejecución del contrato.
- ✦ *Obligatoriedad de los conceptos.* Los conceptos que emiten los auditores no tienen un efecto vinculante o de forzoso acatamiento por las entidades auditadas, mientras que las órdenes de los interventores son de forzoso acatamiento por el contratista.
- ✦ *Responsabilidad.* Las instancias de dirección y administración de las organizaciones tienen independencia y responsabilidad total para el cumplimiento de las metas y obligaciones que a ellas corresponda; en tal sentido, los auditores son asesores que no tienen responsabilidad en esta materia, mientras que los interventores pueden tener, en algunos casos, corresponsabilidad en el cumplimiento del objeto del contrato vigilado.

46. Contraloría General de la República. Guía de Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral –Audite 3.0–. Resolución Orgánica 5774 del 31 de agosto de 2006. Por la cual se adopta la metodología para el proceso auditor en la Contraloría General de la República–Guía de Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral Audite 3.0. [CD- ROM]

47. Strausz, R. Timing of Verification Procedures: Monitoring versus Auditing. En: *Journal of Economic Behavior & Organization*. Freien Universität Berlin. Berlin. Vol. 59 (jun. 3, 2005), p. 3. [Consultado en 11 de julio de 2005] Disponible en: <http://www.gesy.uni-mannheim.de/dipa/33.pdf> (Traducción propia).

- ♦ *Reglamentación del ejercicio.* El ejercicio de la auditoría está regulado por normas internacionales y normas legales colombianas, mientras que la interventoría carece de estos referentes legales para su ejercicio profesional.

## 10.2 Interventoría y control fiscal

El control fiscal es una función pública que consiste en vigilar la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos. Dicho control lo ejercen en forma posterior y selectiva la Contraloría General de la República –CGR–, las contralorías departamentales y municipales, los auditores, las auditorías y las revisorías fiscales de las empresas públicas municipales, conforme a los procedimientos, sistemas y principios establecidos en la Ley 42 de 1993.

El control fiscal se practica sobre todas las operaciones de las entidades públicas y para su ejercicio, según lo determina el artículo 9 de la Ley 42 de 1993, “se podrán aplicar sistemas de control financiero, de legalidad, de gestión, de resultados, la revisión de cuentas y la evaluación del control interno [...]”<sup>48</sup>. La CGR ha incorporado estos controles en un solo concepto, denominado auditoría gubernamental con enfoque integral, a través del cual se integran, armonizan y practican de manera simultánea los diversos controles que permiten evaluar la gestión fiscal de las entidades públicas. Así, los conceptos de control fiscal y auditoría gubernamental con enfoque integral se convierten en sinónimos.

La principal diferencia entre el control fiscal y la interventoría es que el control fiscal se ejerce sobre la totalidad de la gestión y los resultados de las entidades estatales, mientras que la interventoría tiene por objeto el control de un contrato.

La interventoría es parte de la gestión de la administración pública; por consiguiente, es objeto de control fiscal. Es conveniente mencionar que no le es dable a los organismos de fiscalización coejerer funciones de interventoría.

48. Artículo 9. Ley 42 de 1993.

### 10.3 Interventoría y control interno

El artículo 269 de la Constitución Política estableció la obligación que tienen las entidades públicas de diseñar y aplicar, según su naturaleza y funciones, métodos y procedimientos de control interno. La Ley 87 de 1993 estableció normas para su ejercicio y lo definió así:

Se entiende por control interno sistema integrado por el esquema de organización y el conjunto de los planes, métodos, principios, normas, procedimientos y mecanismos de verificación y evaluación adoptados por una entidad, con el fin de procurar que todas las actividades, operaciones y actuaciones, así como la administración de la información y los recursos, se realicen de acuerdo con las normas constitucionales y legales vigentes dentro de las políticas trazadas por la dirección y en atención a las metas u objetivos previstos<sup>49</sup>.

El análisis de la disposición anterior permite inferir algunas consideraciones en relación con el control interno:

- ♦ Es un sistema que debe ser diseñado y adoptado por las entidades públicas, de acuerdo con los lineamientos establecidos en la Constitución Política y en la Ley 87 de 1993.
- ♦ Busca que la gestión de las organizaciones estatales se realice con criterios de eficiencia, eficacia y efectividad; en este sentido, es un instrumento de apoyo a la dirección para evaluar permanentemente la gestión y operación, estableciendo desviaciones y proponiendo los ajustes correspondientes.
- ♦ Una de sus funciones está relacionada con la identificación y evaluación de riesgos y la adopción de planes de administración de los mismos.
- ♦ También tiene como objetivo la protección de los recursos de toda índole que sean de propiedad de las entidades públicas o los administren.

En el contexto anterior podemos entender que la interventoría tiene una relación dual con el control interno: por una parte, es una forma particular, de cierta manera independiente, de ejercer control interno sobre un tipo especial de operaciones de las entidades estatales (su contratación), con

49. Artículo 1. Ley 87 de 1993. Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del Estado y se dictan otras disposiciones.

todas las connotaciones que este tipo de control implica; por la otra, al ser la interventoría una actividad propia de la gestión de la entidad, es objeto de evaluación del área de control interno.

#### **10.4 Interventoría y seguimiento por el DNP**

Mediante Decreto 3286 de 2004, se creó el Sistema de Información de Seguimiento a los Proyectos de Inversión Pública como un conjunto de procesos automatizados para realizar la evaluación y el seguimiento de los proyectos de inversión pública, cuya responsabilidad está a cargo del Departamento Nacional de Planeación.

Este sistema se aplica a todos los órganos y entidades del sector público que comprometan apropiaciones de inversión del Presupuesto General de la Nación, así como a las entidades descentralizadas del orden nacional, que deberán suministrar la información que solicite el DNP.

En relación con los interventores, establece:

Todas las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, que cumplan labores de interventoría en los contratos estatales, en cumplimiento de lo establecido en el inciso primero del artículo 17 de la Ley 812 de 2003, están en la obligación de suministrar la información que se requiera para evaluar la gestión y realizar el seguimiento de los respectivos proyectos de inversión pública<sup>50</sup>.

#### **10.5 Otros controles a la contratación**

El control disciplinario lo ejerce, en forma preferente, el Procurador General de la Nación y sus agentes en cumplimiento de su función de velar por el ejercicio diligente y eficiente de las funciones administrativas y de ejercer el poder disciplinario y, por tanto, de llevar a cabo las investigaciones correspondientes e imponer las respectivas sanciones conforme a la ley, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 277 de la Constitución Política, la Ley 734 de 2002 y el Decreto 262 de 2000.

Lo predicado para los organismos fiscalizadores, en el sentido de que no es dable su intervención en los procedimientos de contratación, aplica para el Ministerio Público, que en su función disciplinaria solamente está facultado

50. Numeral 1. Artículo 4. Decreto 3286 de 2004.

para solicitar, no para decretar, la suspensión del procedimiento contractual o la ejecución del contrato<sup>51</sup>.

El control penal ejercido por la Fiscalía General de la Nación con base en lo dispuesto por el artículo 250 de la Constitución Política y respecto de hechos que tengan el carácter de delito, en materia de contratación estatal se contempla en los artículos 133 (peculado por apropiación), 138 (peculado por extensión), 140 (concusión), 141 (cohecho propio), 143 (cohecho por dar u ofrecer), 221 (falsedad documental), 144 (violación del régimen de inhabilidades e incompatibilidades), 145 (interés ilícito en la celebración de contratos) y 146 (celebración de contratos sin requisitos legales) del Código Penal<sup>52</sup>.

El control comunitario o ciudadano, establecido en el artículo 270<sup>53</sup> de la Constitución Política, lo ejercen las veedurías ciudadanas, las asociaciones cívicas, comunitarias, de profesionales, benéficas o de utilidad común, de que trata la Ley 134 de 1994 en concordancia con la Ley 850 de 2003.

51. Artículo 160. Ley 734 de 2002. Medidas preventivas. <Apartes tachados INEXEQUIBLES> Cuando la Procuraduría General de la Nación o la Personería ~~Distrital de Bogotá~~ adelanten diligencias disciplinarias podrán solicitar la suspensión del procedimiento administrativo, actos, contratos o su ejecución para que cesen los efectos y se eviten los perjuicios cuando se evidencien circunstancias que permitan inferir que se vulnera el ordenamiento jurídico o se defraudará al patrimonio público. Esta medida sólo podrá ser adoptada por el Procurador General, por quien éste delegue de manera especial, y el Personero ~~Distrital~~.

52. (Ley 100 de 1980) Hoy artículos 286, 397 al 400, 405 al 407, 408 al 410 del nuevo Código Penal (Ley 599 de 2000).

53. Artículo 270. Constitución Política de Colombia. La ley organizará las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública que se cumpla en los diversos niveles administrativos y sus resultados.



# El contrato de interventoría y la responsabilidad del interventor

## I. CONTRATO DE INTERVENTORÍA

El contrato de interventoría tiene el carácter de estatal y su objeto es ejercer el control y la vigilancia de la ejecución de otro contrato, para lo cual se consignan obligaciones específicas del interventor con la entidad estatal contratante, así como facultades frente al contratista, relacionadas con el control de la ejecución del contrato vigilado.

### I.1 Naturaleza

El contrato de interventoría, por definición legal, se clasifica como un contrato estatal de consultoría al que le son aplicables los principios y procedimientos consagrados en el Estatuto de Contratación.

De conformidad con el numeral 3 del artículo 2 y artículo 6 de la Ley 1150 de 2007, el interventor se escoge bajo la modalidad de selección denominada concurso de méritos, mediante un concurso abierto o por el sistema de precalificación. El consultor deberá estar inscrito, calificado y clasificado en el Registro Único de Proponentes (RUP) de la Cámara de Comercio.

A partir de la vigencia de esta ley, no se permite la contratación directa de consultores, excepto para el caso de urgencia manifiesta y cuando se trate de un contrato interadministrativo.

Para la escogencia de consultores y, por tanto, de interventores, la reforma de la Ley 80 de 1993 privilegia los aspectos técnicos y de experiencia; el

precio no puede ser un factor de selección<sup>1</sup>. En el caso de la selección de consultores mediante el sistema de precalificación, se pueden tener en cuenta factores atinentes a la experiencia, capacidad intelectual y organización de los proponentes.

## 1.2 Características

El contrato de interventoría tiene las siguientes características:

- ♦ *Bilateral*: contiene obligaciones recíprocas para las partes contratantes. Dicha bilateralidad se predica de los deberes y derechos tanto para la entidad estatal contratante como para el contratista.
- ♦ *Oneroso*: por cuanto tiene por objeto la utilidad de ambos contratantes, gravándose cada uno a beneficio del otro<sup>2</sup>.
- ♦ *Conmutativo*: cada una de las partes se obliga a dar o hacer una cosa que se mira como equivalente a lo que la otra parte debe dar o hacer a su vez<sup>3</sup>.
- ♦ *Solemne*: teniendo en cuenta la forma de perfeccionamiento, es un contrato solemne porque debe constar por escrito, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley 80 de 1993<sup>4</sup>.
- ♦ *Nominado*: de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 32 de la Ley 80 de 1993, el contrato de interventoría es un contrato estatal de consultoría.
- ♦ *Principal*: el contrato de interventoría es principal por cuanto subsiste por sí mismo e independientemente de cualquier otro contrato, a pesar de que para su ejecución presuponga la existencia del otro contrato materia de vigilancia y control.

1. Bajo la vigencia de las normas contenidas en la Ley 80 de 1993, en los casos de contratación directa de menor cuantía, no es necesario que el consultor-ofertante se encuentre inscrito en el Registro Único de Proponentes –RUP– de la Cámara de Comercio.

2. Artículo 1497. Título XIII. Libro Cuarto. Ley 57 de 1887. Código Civil Colombiano.

3. Artículo 1498. Título XIII. Libro Cuarto. Ley 57 de 1887. Código Civil Colombiano.

4. Artículo 41. Ley 80 de 1993. Del perfeccionamiento del contrato. Los contratos del Estado se perfeccionan cuando se logre acuerdo sobre el objeto y la contraprestación y éste se eleve a escrito.



No obstante, se afirma que el contrato de interventoría es de aquellos que la doctrina ha denominado “conexo”, es decir, se encuentra ligado y es afectado por los hechos que alteren o modifiquen la ejecución del contrato vigilado.

En el laudo arbitral entre Compañía de Estudios e Interventorías S.A. –CEI– vs. Instituto de Desarrollo Urbano –IDU–, se expresó al respecto:

De análoga manera, el de interventoría se presenta como un *contrato coligado o conexo* con otro u otros respecto de los cuales versan o recaen las actividades del interventor.

[...]

En estas hipótesis, la pluralidad negocial se vincula a la interdependencia funcional y teleológica y, aun cuando, cada tipo negocial conserva su individualidad normativa, su eficacia encuentra condicionamiento recíproco, por cuanto *los distintos contratos están coligados por el nexo teleológico o funcional dispuesto por las partes o el ordenamiento jurídico y la común intención práctica de su celebración, a punto que no obstante su individualización, sus vicisitudes se reflejan en el otro*, así, verbi gratia, la interventoría es conexa con el contrato respecto de cuyo objeto versa<sup>5</sup>.

(Cursiva fuera de texto).

Lo anterior, por regla general, permite concluir que si las condiciones establecidas y programadas de ejecución del contrato vigilado cambian, se afecta o modifica en forma directa el contrato de interventoría.

### 1.3 Naturaleza jurídica de las obligaciones

En el derecho colombiano, las obligaciones del contratista emanan de la ley y del contrato, incluidas lógicamente las contenidas en los documentos que forman parte del mismo<sup>6</sup>.

5. Laudo arbitral. Compañía de Estudios e Interventorías S.A. –CEI– vs. Instituto de Desarrollo Urbano –IDU–. Laudo del 10 de abril de 2003.

6. “Ahora bien, para determinar las obligaciones propias del interventor es necesario examinar además del respectivo contrato, los pliegos de condiciones o los términos de referencia, porque al fin y al cabo, esas condiciones al ser parte de la documentación contractual, delimitan el contenido del negocio jurídico que desea celebrar la administración y allí se encuentran plasmados el objeto y por ende, las labores y el tipo de obligaciones que la administración pretendía trasladar al interventor”. Laudo Tribunal de Distrito Capital, Secretaría de Obras Públicas e Instituto de Desarrollo Urbano vs. Consultoría Oscar G. Grimaux y Asociados SAT y Citeco Consultora S.A. Laudo del 20 de noviembre de 2006.

Las obligaciones, en general, son de dar, hacer y no hacer. Las que emanan del contrato de interventoría se pueden clasificar como de hacer y, en algunos casos, de no hacer.

La justicia arbitral ha señalado que las obligaciones pactadas en el contrato de interventoría son de medio y no de resultado:

Obligaciones de medio, porque, en realidad, lo que se exige del interventor es que debe poner los medios a su alcance para vigilar, inspeccionar, autorizar o informar al contratante de determinadas conductas que venga desarrollando el contratista en el cumplimiento de las obligaciones propias de su respectivo contrato<sup>7</sup>.

Esto es de especial importancia para delimitar la responsabilidad frente al incumplimiento del objeto del contrato vigilado, por cuanto afirmar que las obligaciones del interventor son de resultado implicaría que es corresponsable del no cumplimiento del objeto del contrato sujeto a interventoría.

En consecuencia, debe distinguirse entre las obligaciones del contrato vigilado y aquellas que le corresponden al interventor del mismo, sin que se pueda concluir que tengan la misma naturaleza y, por tanto, que el cumplimiento o incumplimiento de todas ellas sea predicable, indistintamente, del contratista y del interventor.

## 2. RESPONSABILIDAD

El Estado, en todas sus formas de expresión, está sometido al control de sus actos y está sujeto a responsabilidad patrimonial por el daño que sus agentes pudieren causar, sin que haya excepción de ninguno de ellos como potencial causante de daño antijurídico por sus actuaciones.

La responsabilidad estatal, de manera general, se encuentra consagrada en la Constitución Política, en los siguientes términos:

El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas.

---

7. Laudo Tribunal de Distrito Capital, Secretaría de Obras Públicas e Instituto de Desarrollo Urbano vs. Consultoría Oscar G. Grimaux y Asociados SAT y Citeco Consultora S.A. Laudo del 20 de noviembre de 2006.

En el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquél deberá repetir contra éste<sup>8</sup>.

El Estatuto de Contratación en el título V, Responsabilidad contractual, regula la responsabilidad estatal y la de los distintos agentes que intervienen en la contratación estatal. El artículo 50 del estatuto establece la responsabilidad contractual de la administración pública y al respecto dispone: “*Las entidades responderán por las actuaciones, abstenciones, hechos y omisiones antijurídicos que les sean imputables y que causen perjuicios a sus contratistas*”. (Cursiva fuera de texto).

Es importante señalar que al efectuar el estudio de constitucionalidad de la parte citada del artículo 50, la Corte Constitucional lo declaró exequible, en forma condicionada, y señaló en la Sentencia C-393/96:

La Corte considera que la expresión acusada no vulnera en sí misma la Constitución, siempre y cuando se entienda que ella no excluye la aplicación directa del artículo 90 de la Carta al ámbito contractual. En cambio, la disposición impugnada puede generar situaciones inconstitucionales si se concluye que el artículo 50 de la Ley 80 de 1993 es el único fundamento de la responsabilidad patrimonial del Estado en materia contractual, por cuanto ello implicaría una ilegítima restricción del alcance del artículo 90 que, como se ha visto, consagra una cláusula general de responsabilidad que engloba los distintos regímenes en la materia. Por ello la Corte declarará la citada expresión exequible, pero de manera condicionada, pues precisará que el artículo 50 de la Ley 80 de 1993 no constituye el fundamento único de la responsabilidad patrimonial del Estado en el campo contractual, por lo cual el artículo 90 de la Constitución es directamente aplicable en este campo<sup>9</sup>.

En materia de responsabilidad derivada de la contratación estatal, ambas partes contratantes son responsables de los daños que se causen por su incumplimiento.

El artículo 51 del Estatuto de Contratación consagra la responsabilidad del servidor que interviene en la contratación y dispone que es responsable disciplinaria, penal y civilmente, por acción u omisión en sus actuaciones contractuales.

8. Artículo 90. Constitución Política de Colombia.

9. Corte Constitucional. Sentencia C-393/96 del 22 de agosto de 1996. M.P.: Carlos Gaviria Díaz.

El estatuto en mención contempla, en el artículo 52, en términos generales, la responsabilidad civil y penal de los contratistas por acción u omisión.

Además, el artículo 53 establece que los asesores, consultores e *interventores* externos son responsables civil y penalmente por el cumplimiento de sus contratos y por el daño que causen en relación con hechos u omisiones respecto de la celebración o ejecución del contrato materia de asesoría, consultoría o interventoría<sup>10</sup>.

A continuación se analiza la responsabilidad de los distintos agentes –servidores públicos y contratistas– que desarrollan actividades de interventoría.

## 2.1 Interventor–servidor público

De acuerdo con el Estatuto de Contratación, el Código Disciplinario Único (Ley 734 de 2002), en adelante CDU, y la doctrina contenida en la Sentencia C-037/03, cuando la entidad estatal designa a uno de sus servidores para que ejerza la interventoría de un contrato, éste responde “disciplinaria, civil y penalmente por sus acciones y omisiones en la actuación contractual, en los términos de la Constitución y la ley”<sup>11</sup>.

En igual sentido, se predican las mismas responsabilidades de los particulares que ejercen dicha función de control con base en un contrato de interventoría.

En términos generales y de conformidad con lo dispuesto por el artículo 6 de la Constitución Política y el CDU, los servidores públicos responden disciplinariamente por infracción de la Constitución o de la ley y por acción, omisión o extralimitación en el cumplimiento de sus deberes, funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses.

Además, el artículo 26 del Estatuto de Contratación señala que los servidores públicos responden por las siguientes conductas:

10. Artículo 53. Ley 80 de 1993. “De la responsabilidad de los consultores, interventores y asesores. Los consultores, interventores y asesores externos responderán civil y penalmente tanto por el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de consultoría, interventoría o asesoría, como por los hechos u omisiones que les fueren imputables y que causen daño o perjuicio a las entidades, derivados de la celebración y ejecución de los contratos respecto de los cuales hayan ejercido o ejerzan funciones de consultoría, interventoría o asesoría”.

11. Artículo 52. Ley 80 de 1993.

- ✦ Dar apertura a licitaciones o concursos sin contar, previamente, con los estudios previos, pliegos de condiciones, diseños, estudios, planos y evaluaciones que fueren necesarios.
- ✦ Cuando los pliegos de condiciones hayan sido elaborados en forma incompleta, ambigua o confusa que conduzcan a interpretaciones o decisiones de carácter subjetivo por parte de aquellos.
- ✦ El incumplimiento de los derechos y deberes de que trata el artículo 4 del estatuto.

El CDU, respecto de las faltas relacionadas con la contratación estatal y en las cuales puede estar incurso el funcionario que presta la labor de interventoría, contempla en los artículos 48 y 50, las conductas que se tipifican como faltas.

Se considera que el interventor puede incurrir en las faltas gravísimas descritas en los numerales 1, 2, 3, 4, 12, 17, 18, 20, 30, 31, 34 y 35 del artículo 48<sup>12</sup>.

12. Artículo 48. Ley 734 de 2002. “Faltas gravísimas. Son faltas gravísimas las siguientes:

1. Realizar objetivamente una descripción típica consagrada en la ley como delito sancionable a título de dolo, cuando se cometa en razón, con ocasión o como consecuencia de la función o cargo, o abusando del mismo.

2. Obstaculizar en forma grave la o las investigaciones que realicen las autoridades administrativas, jurisdiccionales o de control, o no suministrar oportunamente a los miembros del Congreso de la República las informaciones y documentos necesarios para el ejercicio del control político.

3. Dar lugar a que por culpa gravísima se extravíen, pierdan o dañen bienes del Estado o a cargo del mismo, o de empresas o instituciones en que este tenga parte o bienes de particulares cuya administración o custodia se le haya confiado por razón de sus funciones, en cuantía igual o superior a quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales.

Incrementar injustificadamente el patrimonio, directa o indirectamente, en favor propio o de un tercero, permitir o tolerar que otro lo haga.

4. Omitir, retardar y obstaculizar la tramitación de la actuación disciplinaria originada en faltas gravísimas cometidas por los servidores públicos u omitir o retardar la denuncia de faltas gravísimas o delitos dolosos, preterintencionales o culposos investigables de oficio de que tenga conocimiento en razón del cargo o función.

[...]

12. Fomentar o ejecutar actos tendientes a la formación o subsistencia de grupos armados al margen de la ley; o promoverlos, auspiciarlos, financiarlos, organizarlos, instruirlos, dirigirlos o colaborar con ellos.

[...]

17. Actuar u omitir, a pesar de la existencia de causales de incompatibilidad, inhabilidad y conflicto de intereses, de acuerdo con las previsiones constitucionales y legales.

18. Contraer obligaciones con personas naturales o jurídicas con las cuales se tengan relaciones oficiales en razón del cargo que desempeña violando el régimen de inhabilidades e incompatibilidades señalados en las normas vigentes. [...].

El artículo 50 del CDU dispone que constituyen falta grave o leve el incumplimiento de los deberes y funciones; en consecuencia, serán faltas del interventor todas aquellas conductas violatorias de las obligaciones contempladas en los actos administrativos, expedidos por cada entidad estatal y que determinen las funciones propias de la interventoría.

Lo anterior no obsta para que otras disposiciones le resulten aplicables por su condición de funcionario público.

El servidor público designado interventor mediante un acto administrativo actúa como delegatario del director, gerente o representante legal de la entidad estatal.

Es importante señalar que la delegación, en principio, exime de responsabilidad al delegante, pero dicho mecanismo no puede ser utilizado para evadir las responsabilidades propias del cargo o empleo.

En la Sentencia C-372/02, la Corte Constitucional precisó, con ocasión del examen de exequibilidad del artículo 2 de la Ley 678 de 2001 (mediante la cual se reglamentó la acción de repetición y el llamamiento en garantía), la responsabilidad del delegante y delegatario en materia de contratación estatal.

La Corte señaló que fundamentar la inmunidad de toda responsabilidad del delegante en lo dispuesto por el artículo 211<sup>13</sup> de la Constitución Política

20. Autorizar u ordenar la utilización indebida, o utilizar indebidamente rentas que tienen destinación específica en la Constitución o en la ley.

[...]

30. Intervenir en la tramitación, aprobación, celebración o ejecución de contrato estatal con persona que esté incurso en causal de incompatibilidad o inhabilidad prevista en la Constitución o en la ley, o con omisión de los estudios técnicos, financieros y jurídicos previos requeridos para su ejecución o sin la previa obtención de la correspondiente licencia ambiental.

31. <Aparte subrayado CONDICIONALMENTE exequible> Participar en la etapa precontractual o en la actividad contractual, en detrimento del patrimonio público, o con desconocimiento de los principios que regulan la contratación estatal y la función administrativa contemplados en la Constitución y en la ley.

[...]

34. No exigir, el interventor, la calidad de los bienes y servicios adquiridos por la entidad estatal, o en su defecto, los exigidos por las normas técnicas obligatorias, o certificar como recibida a satisfacción, obra que no ha sido ejecutada a cabalidad.

35. Dar lugar a la configuración del silencio administrativo positivo. [...].”

13. El inciso segundo del artículo 211 de la Carta Política dispone que “la delegación exime de responsabilidad al delegante, la cual corresponderá exclusivamente al delegatario, cuyos actos o resoluciones podrá siempre reformar o revocar aquél, reasumiendo la responsabilidad consiguiente”. En relación con los deberes funcionales del delegante, el artículo 211 de la Constitución señala que el delegante siempre podrá reformar o revocar los actos o resoluciones del delegatario, y reasumir la responsabilidad consiguiente. Por su parte, la ley

o afirmar que siempre delegante y delegatario son responsables por las actuaciones y decisiones que este último toma en ejercicio de una delegación, son extremos incompatibles y contrarios a los principios de responsabilidad del servidor público y, en especial, a los de unidad administrativa y de titularidad de los empleos públicos.

Así mismo, estableció los siguientes criterios para determinar la responsabilidad del delegante y delegatario por sus decisiones y por las funciones propias del delegante relacionadas con la delegación:

[...] la delegación crea un vínculo permanente y activo entre delegante y delegatario, el cual se debe reflejar en medidas como las instrucciones que se impartan al delegatario durante la permanencia de la delegación; las políticas y orientaciones generales que se establezcan, en aplicación del principio de unidad de la administración, para que los delegatarios conozcan claramente y consideren en sus decisiones los planes, metas y programas institucionales; la revisión y el seguimiento a las decisiones que tome el delegatario y la oportunidad para que el delegante revoque el acto de delegación y despoje oportunamente de la calidad de delegatarios a quienes no respondan a las expectativas en ellos fincadas. Para ello, el delegante conservará y ejercerá las facultades que se le otorgan en razón de ser el titular del empleo al cual pertenecen las funciones que se cumplen por los delegatarios.

[...]

Entonces, en aplicación de la figura de la delegación, el daño antijurídico que dé lugar a la responsabilidad patrimonial del Estado y a la acción de repetición (CP, art. 90), puede darse de tres maneras diferentes, de acuerdo con la participación del delegante o del delegatario:

1ª) el dolo o la culpa grave corresponden exclusivamente al delegatario, al ejercer la delegación otorgada, sin la participación del delegante;

2ª) el dolo<sup>14</sup> o la culpa grave corresponden exclusivamente al delegante, quien utiliza al delegatario como un mero instrumento de su conducta; y

489 de 1998 prescribe que el delegante deberá informarse en todo momento sobre el desarrollo de las delegaciones que haya otorgado e impartir orientaciones generales sobre el ejercicio de la delegación. Además, que la autoridad delegante puede en cualquier tiempo reasumir la competencia y revisar los actos expedidos por el delegatario.

14. El dolo consiste en la intención positiva de inferir injuria a la persona o propiedad de otro. El dolo es la conducta intencional e implica astucia o engaño y conlleva la voluntad de querer infringir la ley. Artículo 63 del Código Civil : 1) “Culpa grave, negligencia grave,

3ª) hay concurso de dolo y/o culpa grave de delegante y delegatario en la conducta que ocasiona el daño antijurídico.

La primera hipótesis es a la cual hace referencia el inciso segundo del artículo 211 de la Constitución Política, y en ese evento “la delegación exime de responsabilidad al delegante, la cual corresponderá exclusivamente al delegatario”; la segunda y la tercera hipótesis son las reguladas por la norma demandada pues no puede ser constitucional una medida del legislador que diga que un funcionario está exonerado de responsabilidad así participe con dolo o culpa grave en la consumación de un daño antijurídico por el cual el Estado se vio condenado a indemnizar a quien no estaba obligado a soportar dicha lesión.

En suma, la expresión del artículo 211 dice que el delegante no responde por las actuaciones del delegatario, lo cual no significa que aquél no responda por sus propias acciones u omisiones en relación con los deberes de dirección, orientación, instrucción y seguimiento, las cuales serán fuente de responsabilidad cuando impliquen infracción a la Constitución y a la ley, la omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones o el incumplimiento de los principios de la función administrativa (C.P., arts. 6º, 121 y 209).

La doctrina constitucional antes transcrita fue adoptada por el legislador con la expedición de la Ley 1150 de 2007 al disponer en el artículo 21: “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”.

Es importante reiterar la conveniencia de iniciar la interventoría en la etapa precontractual, en cuyo caso, el interventor se abstendrá de participar en procesos y decisiones relacionados con el estudio y calificación de propuestas y actuará de acuerdo con los principios orientadores de las actuaciones administrativas, contenidos en el artículo 3 del Código Contencioso Administrativo, en adelante CCA<sup>15</sup>, y en el marco del interés general, acorde

culpa lata, es la que consiste en no manejar los negocios ajenos con aquel cuidado que aun las personas negligentes o de poca prudencia suelen emplear en sus negocios propios”.

15. Artículo 3. Decreto 01 de 1984. Principios orientadores. Las actuaciones administrativas se desarrollarán con arreglo a los principios de economía, celeridad, eficacia, imparcialidad, publicidad y contradicción y, en general, conforme a las normas de esta parte primera.

En virtud del principio de economía, se tendrá en cuenta que las normas de procedimiento se utilicen para agilizar las decisiones, que los procedimientos se adelanten en el menor tiempo y con la menor cantidad de gastos de quienes intervienen en ellos, que no se exijan



con los demás principios que rigen la función administrativa contemplados en el artículo 209 de la Constitución Política<sup>16</sup>.

En materia de responsabilidad civil, los servidores públicos que ejerzan interventoría responden por el incumplimiento de sus deberes y por aquellas acciones u omisiones que afecten la ejecución del contrato vigilado y que generen daño. Dicha responsabilidad se hace efectiva mediante el llamamiento en garantía en los procesos contractuales adelantados en contra de la entidades estatales o mediante la acción de repetición<sup>17</sup> por condenas proferidas en contra de estas últimas, cuando la conducta dolosa o gravemente culposa haya dado lugar a la condena indemnizatoria a cargo del Estado.

más documentos y copias que los estrictamente necesarios, ni autenticaciones ni notas de presentación personal sino cuando la ley lo ordene en forma expresa.

En virtud del principio de celeridad, las autoridades tendrán el impulso oficioso de los procedimientos, suprimirán los trámites innecesarios, utilizarán formularios para actuaciones en serie cuando la naturaleza de ellas lo haga posible y sin que ello releve a las autoridades de la obligación de considerar todos los argumentos y pruebas de los interesados.

El retardo injustificado es causal de sanción disciplinaria, que se puede imponer de oficio o por queja del interesado, sin perjuicio de la responsabilidad que pueda corresponder al funcionario.

<Expresión tachada INEXEQUIBLE> En virtud del principio de eficacia, se tendrá en cuenta que los procedimientos deben lograr su finalidad, removiendo de oficio los obstáculos puramente formales y evitando decisiones inhibitorias.

Las nulidades que resulten de vicios de procedimiento podrán sanearse en cualquier tiempo de oficio o a petición del interesado.

En virtud del principio de imparcialidad las autoridades deberán actuar teniendo en cuenta que la finalidad de los procedimientos consiste en asegurar y garantizar los derechos de todas las personas sin ningún género de discriminación; por consiguiente, deberán darles igualdad de tratamiento, respetando el orden en que actúen ante ellos <sic>.

En virtud del principio de publicidad, las autoridades darán a conocer sus decisiones mediante las comunicaciones, notificaciones o publicaciones que ordenan este código y la ley.

En virtud del principio de contradicción, los interesados tendrán oportunidad de conocer y de controvertir esas decisiones por los medios legales.

Estos principios servirán para resolver las cuestiones que puedan suscitarse en la aplicación de las reglas de procedimiento.

Las autoridades deberán observar estrictamente los principios consagrados en este artículo al expedir los reglamentos internos de que tratan los artículos 1, de la Ley 58 de 1982 y 32 de este código.

16. Artículo 209. Constitución Política de Colombia. “La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones”.

Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.

17. Ley 678 de 2001. Por medio de la cual se reglamenta la determinación de responsabilidad patrimonial de los agentes del Estado a través del ejercicio de la acción de repetición o de llamamiento en garantía con fines de repetición.

En relación con la responsabilidad penal del servidor público, es la misma predicable para el interventor –contratista–; por tanto, se configura en los mismos tipos penales, tema que se desarrolla adelante.

## **2.2 Interventor–contratista**

Los interventores, en su calidad de contratistas, de acuerdo con lo dispuesto por los artículos 52 y 53 del Estatuto de Contratación, responden civil y penalmente por hechos u omisiones que causen daño a la administración pública, bien sea derivados de la celebración o ejecución de su contrato o del contrato vigilado.

También el interventor responde disciplinariamente, según lo señalado en el artículo 53 del CDU<sup>18</sup>.

Por último, el interventor puede ser sujeto de responsabilidad fiscal.

### *2.2.1 Responsabilidad civil*

La responsabilidad civil del interventor se concreta en la denominada responsabilidad contractual, es decir, en asumir las consecuencias y efectos que pueda generar cualquier daño derivado del incumplimiento (hecho antijurídico) de sus obligaciones o funciones emanadas del contrato de interventoría o de los actos administrativos a los cuales está sometida su actividad.

El interventor, en principio, responde civilmente por el incumplimiento total, parcial o defectuoso de sus obligaciones contractuales, en términos de cantidad, calidad y oportunidad.

Además y de conformidad con lo señalado en el artículo 26 del Estatuto de Contratación, en su calidad de contratista responde:

- ✦ Cuando formulen propuestas en las que se fijen condiciones económicas y de contratación artificialmente bajas con el propósito de obtener la adjudicación del contrato.
- ✦ Por haber ocultado al contratar, inhabilidades, incompatibilidades o prohibiciones, o por haber suministrado información falsa.

---

18. Los contratistas, exceptuando aquellos que tengan la calidad de interventores o cumplan funciones públicas, no son sujetos de la acción disciplinaria.

- ♦ Por la buena calidad del objeto contratado.

Teniendo en cuenta que el interventor está al servicio de la administración pública y es un colaborador que debe fundamentar sus actuaciones en los principios de lealtad, buena fe, transparencia y responsabilidad, el Estatuto de Contratación contempla su responsabilidad civil, derivada no sólo del incumplimiento de las obligaciones de su contrato, sino también por los daños irrogados por su actuación u omisión respecto de la ejecución del contrato sometido a interventoría.

Sobre este punto cabe reiterar que para determinar dicha responsabilidad, en relación con el incumplimiento del objeto del contrato vigilado, debe tenerse en cuenta que las obligaciones del interventor son de medio y solamente será responsable cuando el objeto no se cumpla por actuaciones u omisiones exclusivamente imputables a él, derivadas de su ejercicio de interventoría y que no se ajusten a las condiciones establecidas en el contrato vigilado y en el de interventoría.

Al respecto, el Tribunal de Arbitramento Distrito Capital –SOP– IDU vs. Consultoría Oscar G. Grimaux y otra manifestó lo siguiente:

La responsabilidad del interventor es de tal grado que no puede tolerar conductas negligentes u omisivas de parte del respectivo contratista, so pena de ver comprometida posteriormente su propia responsabilidad. Sin embargo, como ya se anotó en un aparte anterior de esta providencia, el interventor es un profesional y las obligaciones a cargo de éste son obligaciones de medio, porque, en realidad, lo que se exige del interventor es que, valga la redundancia, utilice los medios a su alcance para vigilar, inspeccionar, autorizar o informar al contratante de determinadas conductas que venga desarrollando el contratista en el cumplimiento de las obligaciones propias de su respectivo contrato.

El interventor como colaborador de la administración, en su proceder debe ser consecuente con los principios de lealtad, buena fe, transparencia y responsabilidad respecto de la entidad contratante. Además, es claro que cualquier error u omisión en el ejercicio de sus funciones puede acarrearle responsabilidad de carácter civil o penal, porque como la función del interventor es velar por que la ejecución de la obra se cumpla de acuerdo con las especificaciones técnicas y económicas del contrato, en el evento que la obra no satisfaga esos requerimientos, de esto no sólo se deriva la responsabilidad para el contratista, sino que también el interventor, podría comprometer la suya, lo cual dependerá de las circunstancias propias de cada caso y que éstas resulten imputables a la actuación o gestión del interventor.

Como se infiere del precepto legal antes transcrito, la responsabilidad del interventor se predica cuando surgen daños o perjuicios ocasionados a la administración por razón de la celebración y/o ejecución del contrato y en los cuales hubiese obrado erróneamente el interventor, siendo precisamente este proceder erróneo, ese error de conducta, la fuente, precisamente, del daño o perjuicio que ha sido causado a la administración<sup>19</sup>.

Para declarar la responsabilidad civil del contratista interventor se requiere que la entidad estatal formule demanda ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo o lo cite al proceso en que la entidad estatal figure como demandada.

Para imputar responsabilidad contractual al interventor, dentro del respectivo proceso contencioso administrativo, se deberán demostrar los elementos constitutivos de la citada responsabilidad: a) incumplimiento de la obligación; b) daño y c) relación de causalidad.

Respecto de estos tres elementos, en el capítulo 5 se establecen los parámetros para determinar el incumplimiento de obligaciones en la ejecución de cualquier contrato, los cuales son aplicables al interventor. El daño corresponde al detrimento patrimonial que se cause a la entidad estatal o al contratista con la conducta del interventor y su relación con el incumplimiento de la obligación deberá configurar lo que se ha denominado el *nexo causal*, es decir, que el daño se haya generado directamente por el incumplimiento del interventor.

La demostración de los anteriores requisitos genera la indemnización de perjuicios a favor de la entidad estatal.

### 2.2.2 Responsabilidad penal

Lo primero que hay que resaltar es la mención específica que hace el artículo 53 del Estatuto de Contratación sobre la materia, al disponer que los interventores externos responderán penalmente tanto por el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de interventoría, como por los hechos u omisiones que les fueren imputables y que causen daño o perjuicio a las entidades, derivados de la celebración y ejecución de los contratos respecto de los cuales hayan ejercido o ejerzan las funciones de interventoría.

19. Laudo Tribunal de Distrito Capital, Secretaría de Obras Públicas e Instituto de Desarrollo Urbano vs. Consultoría Oscar G. Grimaux y Asociados SAT y Citeco Consultora S.A. Laudo del 20 de noviembre de 2006.

El segundo aspecto por destacar es la especificidad del legislador en relación con los particulares que cumplen labores de interventoría, al disponer el artículo 56 del Estatuto de Contratación que, para efectos penales, el interventor se considera un particular que cumple funciones públicas en todo lo relacionado con la celebración, ejecución y liquidación de los contratos que celebre con las entidades estatales y que, en consecuencia, estarán sujetos a la responsabilidad que en esta materia señala la ley para los servidores públicos.

Las disposiciones citadas permiten concluir que, en materia de responsabilidad penal, no es procedente distinción alguna entre la imputable a particulares y a servidores públicos que cumplan funciones de interventoría. Por el contrario, se deduce que el Estatuto de Contratación unificó esta responsabilidad y, por consiguiente, no se presenta una distinción respecto de la tipicidad de las conductas, como sí existe en el régimen disciplinario. Así mismo, no hay diferencia en lo atinente al régimen punitivo, ya que la sanción será la misma para el particular o el servidor público que incurra en la infracción penal.

Las conductas correspondientes a violación del régimen legal de inhabilidades e incompatibilidades, interés ilícito en la celebración de contratos, contrato sin cumplimiento de requisitos legales, que se encontraban tipificadas en el Capítulo IV del Código Penal (Decreto Ley 100 de 1980), se encuentran descritas en los artículos 408, 409 y 410 del nuevo Código Penal (Ley 599 de 2000)<sup>20</sup>.

20. Código Penal-Ley 599 de 2000. “Capítulo IV. De la Celebración Indebida de Contratos.

Artículo 408. Violación del Régimen Legal o Constitucional de Inhabilidades e Incompatibilidades. Penas aumentadas por el artículo 14 de la Ley 890 de 2004, a partir del 1o. de enero de 2005. El texto con las penas aumentadas es el siguiente: El servidor público que en ejercicio de sus funciones intervenga en la tramitación, aprobación o celebración de un contrato con violación al régimen legal o a lo dispuesto en normas constitucionales, sobre inhabilidades o incompatibilidades, incurrirá en prisión de sesenta y cuatro (64) a doscientos dieciséis (216) meses, multa de sesenta y seis punto sesenta y seis (66.66) a trescientos (300) salarios mínimos legales mensuales vigentes, e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas de ochenta (80) a doscientos dieciséis (216) meses.

Artículo 409. Interés Indebido en la Celebración de Contratos. Penas aumentadas por el artículo 14 de la Ley 890 de 2004, a partir del 1o. de enero de 2005. El texto con las penas aumentadas es el siguiente: El servidor público que se interese en 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, incurrirá en prisión de sesenta y cuatro (64) a doscientos dieciséis (216) meses, multa de sesenta y seis punto sesenta y seis (66.66) a trescientos (300) salarios mínimos legales mensuales vigentes, e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas de ochenta (80) a doscientos dieciséis (216) meses.

Artículo 410. Contrato Sin Cumplimiento de Requisitos Legales. Penas aumentadas por el artículo 14 de la Ley 890 de 2004, a partir del 1o. de enero de 2005. El texto con las penas

Respecto al alcance del artículo 56 del Estatuto de Contratación, en relación con el hecho de que para efectos penales el *contratista se considera que cumple funciones públicas*, la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia señaló que el contratista sólo responde, cuando con motivo del contrato, asume funciones propias del Estado. En efecto, expresó:

Por ello, si el objeto del contrato administrativo no tiene como finalidad transferir funciones públicas al contratista, sino la de conseguir la ejecución práctica del objeto contractual, con el fin de realizar materialmente los cometidos propios del contrato, necesario es concluir que la investidura de servidor público no cobija al particular<sup>21</sup>.

### 2.2.3 Responsabilidad disciplinaria

La determinación de la responsabilidad disciplinaria de los particulares que realizan funciones de interventoría parte del análisis del artículo 53 del CDU y de las sentencias proferidas por la Corte Constitucional en relación con el tema. La norma citada dispone:

Sujetos disciplinables. El presente régimen se aplica a 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 recursos de este, salvo las empresas de economía mixta que se rijan por el régimen privado.

Cuando se trate de personas jurídicas la responsabilidad disciplinaria será exigible del representante legal o de los miembros de la Junta Directiva<sup>22</sup>.

Como se observa, el artículo 53 considera sujetos disciplinables a los particulares –personas naturales o jurídicas– que cumplan labores de interventoría en los contratos estatales, en la medida que ejercen funciones públicas.

La sanción disciplinaria que se imponga al servidor público que por razón del ejercicio de sus funciones tramite contrato sin observancia de los requisitos legales esenciales o lo celebre o liquide sin verificar el cumplimiento de los mismos, incurrirá en prisión de sesenta y cuatro (64) a doscientos dieciséis (216) meses, multa de sesenta y seis punto sesenta y seis (66.66) a trescientos (300) salarios mínimos legales mensuales vigentes, e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas de ochenta (80) a doscientos dieciséis (216) meses”.

21. Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Penal. Sentencia del 13 de marzo de 2006. Proceso 24833.

22. Artículo 53. Ley 734 de 2002.

En demanda presentada contra el artículo anterior, la Corte Constitucional, en relación con la interventoría, analizó y se pronunció mediante Sentencia C-037 de 2003, específicamente sobre lo siguiente:

Si la expresión “*que cumplan labores de interventoría en los contratos estatales*”, contenida en el artículo 53 de la Ley 734 de 2002 –en el que se establece el listado de particulares sometidos al régimen disciplinario especial contemplado en el Libro III Ibidem–, vulnera el artículo 243 constitucional por reproducir una norma declarada inexecutable en la Sentencia C-280 de 1996, sentencia donde la Corporación declaró la inexecutable de algunos apartes de los artículos 29 y 32 de la Ley 200 de 1995 y señaló específicamente que dado que “entre el contratista y la administración no hay subordinación jerárquica, sino que éste presta un servicio, de manera autónoma, por lo cual sus obligaciones son aquellas que derivan del contrato y de la ley contractual. Entonces, no son destinatarios del régimen disciplinario las personas que están relacionadas con el Estado por medio de un contrato de prestación de servicios personales, por cuanto se trata de particulares contratistas y no de servidores públicos”<sup>23</sup>. (Cursiva de la Corte).

En relación con el tema objeto de controversia, la Corte planteó dos consideraciones preliminares: 1) la responsabilidad del particular que cumple funciones públicas en el Estado Social de Derecho y 2) los particulares como destinatarios de la ley disciplinaria y la evolución jurisprudencial en la materia.

#### La responsabilidad del particular que cumple funciones públicas en el Estado Social de Derecho

Reitera la Corte la importancia del principio de responsabilidad en el contexto del Estado Social de Derecho, analizado no solamente desde la órbita del Estado sino también de los particulares.

Al respecto señala: “La afirmación del principio de responsabilidad se hace evidente, en efecto, a través de varios elementos que reorientan en forma significativa tanto las relaciones entre los ciudadanos y el Estado, el papel de los agentes estatales y el cumplimiento de las funciones públicas”<sup>24</sup>.

23. Corte Constitucional. Sentencia C-037/03 del 28 de enero de 2003. M.P.: Álvaro Tafur Galvis.

24. Ibid. Sentencia C-037/03 del 28 de enero de 2003.

Y agrega:

Ahora bien, la responsabilidad en el cumplimiento de los fines del Estado no corresponde solamente a los servidores públicos en el Estado Social de Derecho. 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<sup>25</sup>.

Cabe recordar que enmarcada la participación como derecho-deber<sup>26</sup>, la Corte ha aceptado, como expresión auténtica de este principio, que los particulares sean encargados del ejercicio directo de funciones públicas, ya sean judiciales o administrativas, así como que participen en actividades de gestión de esta misma índole.

Sobre el ejercicio de funciones públicas por particulares, la Corte llama la atención sobre cuatro aspectos:

1. No todas las funciones públicas pueden ser ejercidas por los particulares, existen limitaciones sobre este ejercicio. Al respecto expresó:

La Corte precisó<sup>27</sup> que no todo tipo de funciones pueden ser atribuidas a los particulares mediante este mecanismo, sino que la Constitución y en determinados casos la ley establecen límites que impiden la atribución a los particulares de funciones (i) de contenido político o gubernamental, (ii) de contenido materialmente legislativo o jurisdiccional que ocasionalmente ejercen las autoridades administrativas, (iii) “exclusivas” de las autoridades administrativas como las funciones que ejerce la Fuerza Pública, (iv) de aquellas que nunca han estado en cabeza de las autoridades administrativas y que por tanto requieren de norma constitucional o legal expresa y directa para ser atribuidas como el caso de determinadas funciones atribuidas a los notarios y a las Cámaras de Comercio (v) o que vacíen de contenido la competencia de la autoridad que las otorga<sup>28</sup>.

2. La propia Constitución determinó la posibilidad de que los particulares desempeñen temporalmente funciones públicas al

25. Ibíd. Sentencia C-037/03 del 28 de enero de 2003.

26. Artículos 2 y 95. Constitución Política de Colombia.

27. Se refiere a la Sentencia C-866/99 en la que se examinó la constitucionalidad de los artículos 110 y 111 de la Ley 489 de 1998 que establecen el régimen de los particulares que temporalmente desempeñan funciones administrativas.

28. Corte Constitucional. Sentencia C-037/03 del 28 de enero de 2003. M.P.: Álvaro Tafur Galvis.



tenor del artículo 123 que al respecto señala: “La ley determinará el régimen aplicable a los particulares que temporalmente desempeñen funciones públicas y regulará su ejercicio”.

3. Las funciones públicas deben ser atribuidas mediante actos administrativos o convenios, que fijarán, en cada caso particular, las condiciones y circunstancias de la atribución, en los términos de los artículos 123 y 210 de la Constitución.
4. Las autoridades administrativas solamente pueden atribuir a los particulares las funciones que son de su competencia, no las de otros funcionarios.

Sobre la responsabilidad del particular que cumple funciones públicas, concluye la Corte:

Ahora bien, como ha señalado esta Corporación, 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, es natural que 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<sup>29</sup>.

Los particulares como destinatarios de la ley disciplinaria.  
Evolución jurisprudencial en la materia

**Primera etapa. La adopción de un criterio subjetivo.**  
**La exigencia de subordinación al Estado**

En relación con la responsabilidad disciplinaria que pueda recaer sobre los particulares, la jurisprudencia inicial de la Corte señaló que el criterio determinante para establecer si un particular podía ser sujeto o no de responsabilidad disciplinaria estaba dado por el tipo de relación con el Estado. Si de dicha relación no se implicaba una especial subordinación del particular frente al Estado, no cabía la aplicación del régimen disciplinario. Sobre este criterio, en la Sentencia C-280/96 se precisó que por no existir

29. Ibíd. Sentencia C-037/03 del 28 de enero de 2003.

entre el contratista de prestación de servicios y la administración una relación de subordinación, sino la prestación de un servicio de manera autónoma, dichos contratistas no son destinatarios de la ley disciplinaria<sup>30</sup>.

**Segunda etapa. La adopción de un criterio material.**

**La función pública y el interés público inherente a ella**

En sentencia posterior, C-286/96, la Corte señaló que el criterio subjetivo expresado en la Sentencia C-280/96 resultaba plenamente aplicable para el caso de los servidores públicos, pero que la responsabilidad disciplinaria del particular debía determinarse a partir de un criterio material, relacionado con la función pública que le haya sido encomendada y el interés, también público, que es inherente a ella y no con la calidad o condición de particular con la que actúa.

Al respecto, la Corte señaló:

Ahora bien, siendo indudable que todo servidor público, por el hecho de serlo, queda sometido automáticamente a un régimen disciplinario, según los términos previstos por la Constitución y por la ley, el fundamento de su aplicación es subjetivo, pues tiene lugar con motivo y a partir de la investidura correspondiente radicada en el sujeto, en cuanto es titular genérico de las funciones públicas que su cargo implica, con total independencia de si las ha ejercido o no.

[...]

De allí resulta que, sin desconocer la libertad de las personas en su iniciativa y en sus actividades económicas y laborales, la Constitución haya previsto formas de vinculación de los particulares a la gestión de intereses y asuntos públicos sin que en virtud de ella pierdan su condición privada.

Así lo contemplan, entre otras normas, los artículos 2º, 116, 123, 131, 221 (1º del Acto Legislativo No. 2 de 1995), 246, 267, 277-9, 318, 340 (Cfr. Sala Plena, Sentencia C-015 del 23 de enero de 1996) y 365 de la Constitución, que autorizan el ejercicio de funciones públicas por personas particulares, en ciertas situaciones y previos determinados requisitos que la propia Carta o las leyes establecen, o que les permiten participar en actividades de gestión de esa misma índole.

30. Corte Constitucional. Sentencia C-280/96 del 25 de junio de 1996. M.P.: Alejandro Martínez Caballero, citada en la Sentencia C-037/03.

Desde luego, tal ejercicio de funciones públicas no puede estar despojado de los necesarios controles ni hallarse exento de las responsabilidades que en sí mismo implica.

En los señalados eventos, el fundamento de la responsabilidad del particular es material y la aplicación del régimen disciplinario objetiva, ya que ni una ni otra atienden al estado o condición de quien actúa sino a la función pública que le ha sido encomendada y al interés, también público, que a ella es inherente.

Cambia así sustancialmente la lectura del artículo 6º de la Constitución Política, que ya no admite una interpretación literal sino sistemática: a la luz del conjunto de principios y preceptos constitucionales, el particular que se halla en cualquiera de las situaciones en las que el orden jurídico lo faculta para cumplir papeles que en principio corresponderían a organismos y funcionarios estatales, no puede ser mirado de modo absoluto bajo la óptica de una responsabilidad igual a la de los demás particulares, circunscrita apenas a su condición privada, ya que por razón de la tarea que efectivamente desarrolla, en la medida de ésta y en cuanto toca con el interés colectivo, es públicamente responsable por su actividad, sin que llegue por eso a convertirse –se repite– en servidor del Estado desde el punto de vista subjetivo.

[...]

Con arreglo al principio de legalidad, que surge claramente para los particulares del artículo 6º de la Constitución, y según el postulado del debido proceso, cuya vigencia estricta en los procesos disciplinarios ha proclamado la doctrina constitucional, la incorporación de los particulares que ejercen funciones públicas como sujetos pasibles del poder disciplinario no representa ni podría representar, so pena de flagrante oposición a los mandatos superiores, una norma abierta que de modo automático exponga a quien se halla en tal hipótesis al escrutinio arbitrario de su actividad por parte de los organismos que ejercen el poder disciplinario y a la expectativa de posibles procesos y sanciones ajenos a reglas legales predeterminadas o al derecho de defensa<sup>31</sup>. (Subrayado de la Corte).

En la Sentencia C-563 de 1998, la Corte reitera el criterio material para determinar la responsabilidad de los particulares que ejercen funciones públicas, cuando afirma:

31. Corte Constitucional. Sentencia C-286/96 del 27 de junio de 1996. M.P.: José Gregorio Hernández Galindo.

[...] Cuando se asigna al particular el cumplimiento de una función pública, éste adquiere la condición de un sujeto cualificado, en la medida en que se amplifica su capacidad jurídica, sin que por ello deje de ser un particular. Sin embargo, en este evento su situación jurídica se ve afectada en virtud de las responsabilidades que son anejas a quien cumple funciones de la indicada naturaleza.

[...]

En consecuencia, cuando el particular es titular de funciones públicas, correlativamente asume las consiguientes responsabilidades públicas, con todas las consecuencias que ella conlleva, en los aspectos civiles y penales, e incluso disciplinarios, según lo disponga el legislador.

La Corte reitera en los siguientes términos el criterio de materialidad:

En resumen, las consideraciones anteriores pueden plantearse de la siguiente forma: aunque, en principio, los particulares no se encuentran sometidos al régimen disciplinario de la Ley 200 de 1995, pues este ha sido previsto para la sanción de las conductas desplegadas por los servidores públicos, aquellos sí lo están cuando han sido encargados de la prestación de una función pública. Ello no quiere significar, según la última apreciación, que el régimen aplicable a los particulares sea, *in toto*, el mismo de los servidores públicos. La ley, en cada caso, determinará cuáles son los aspectos sancionatorios previstos para unos y otros, tal como se deduce del texto del inciso tercero del artículo 123 Constitucional<sup>32</sup>.

### El estado actual de la cuestión

De la evolución jurisprudencial se desprende entonces que el criterio esencial para determinar si un particular puede ser sujeto o no del control disciplinario es el hecho de que éste cumpla o no funciones públicas.

A ello cabría agregar que una lectura sistemática de la Constitución (artículos 118, 123, 124, 256-3, 277-5 y 277-6) lleva precisamente a la conclusión que el control disciplinario fue reservado por el constituyente para quienes cumplen de manera permanente o transitoria funciones públicas.

Mediante el contrato de interventoría la entidad estatal contratante le traslada al interventor, facultades que le son propias, lo cual implica el

32. Corte Constitucional. Sentencia C-181/02 del 12 de marzo de 2002. M.S.: Marco Gerardo Monroy Cabra.

ejercicio de funciones públicas. Lo anterior se fundamenta en las siguientes consideraciones:

- En cumplimiento de los derechos y deberes de las entidades estatales, que en materia de contratación le son asignados por el numeral primero del artículo 4 de la Ley 80 de 1993, éstas deben exigir del contratista la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado.
- El numeral primero del artículo 26 del Estatuto de Contratación establece que, en virtud del principio de responsabilidad:

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<sup>33</sup>.

- El artículo 32 del Estatuto de Contratación faculta al interventor para emitir órdenes al contratista, enmarcadas dentro del objeto y el marco del contrato vigilado.

La ley no establece ningún tipo de diferencia entre las funciones y responsabilidades que cumple un interventor por razón del tipo de vinculación con la entidad para la cual ejerce esta actividad. Al respecto, afirma la Corte:

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

[...]

Por tratarse de un particular, precisamente, como ya se señaló, solo en el caso de que se le atribuyan prerrogativas que puedan considerarse el ejercicio de funciones públicas cabe someter a dicho particular a la Ley disciplinaria<sup>34</sup>.

La Corte complementa las consideraciones anteriores con el análisis de las funciones y facultades del interventor y al respecto expresa:

33. Numeral 1. Artículo 26. Ley 80 de 1993.

34. Corte Constitucional. Sentencia C-037/03 del 28 de enero de 2003. M.P.: Álvaro Tafur Galvis.

Téngase en cuenta que el interventor, como encargado de vigilar la buena marcha del contrato, podrá exigir al contratista la información que estime necesaria; efectuará a nombre de la administración las revisiones periódicas indispensables para verificar que las obras ejecutadas, los servicios prestados o los bienes suministrados cumplan con las condiciones de calidad ofrecidas por los contratistas; podrá dar órdenes que se consignarán necesariamente por escrito; de su actuación dependerá que la administración responsable del contrato de que se trate adopte oportunamente las medidas necesarias para mantener durante su desarrollo y ejecución las condiciones técnicas, económicas y financieras que fueron previstas en él, es decir que tiene atribuidas prerrogativas de aquellas que en principio solo corresponden a la Administración, al tiempo que su función se convierte en determinante para el cumplimiento de los fines de la contratación estatal<sup>35</sup>.

Del análisis de los diferentes pronunciamientos de la Corte Constitucional sobre la responsabilidad de los particulares que temporalmente ejercen funciones públicas y para el caso específico de los interventores, se concluye que las labores de interventoría desarrolladas en cumplimiento de contratos con entidades estatales implican que este contratista ejerce una función pública y que, en tal sentido, le es aplicable la ley disciplinaria.

#### 2.2.4 Responsabilidad fiscal

Para la Corte Constitucional, la responsabilidad fiscal viene a constituir “una especie de la responsabilidad que en general se puede exigir a los servidores públicos o a quienes desempeñen funciones públicas, por los actos que lesionan el servicio o el patrimonio público, e incluso a los contratistas y a los particulares que hubieren causado perjuicio a los intereses patrimoniales del Estado”<sup>36</sup>.

Dicha responsabilidad tiene como fin la protección del patrimonio del Estado y se deriva de la gestión fiscal de servidores públicos y de los particulares que tengan a su cargo el manejo e inversión de bienes o fondos públicos. Ésta tiene el carácter de administrativa y patrimonial y se hace efectiva mediante la reparación de los daños que el Estado haya podido sufrir como resultado de la gestión fiscal irregular.

35. Ibíd. Sentencia C-037/03 del 28 de enero de 2003.

36. Corte Constitucional. Sentencia SU-620/96 del 13 de noviembre de 1996. M.P.: Antonio Barrera Carbonell.

La responsabilidad fiscal derivada de la actuación contractual pública se deduce mediante un proceso de responsabilidad fiscal, definido como el conjunto de actuaciones administrativas adelantadas por las contralorías con el fin de determinar y establecer 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.

### Gestión fiscal

Teniendo en cuenta que la responsabilidad fiscal de los contratistas se encuentra edificada en la premisa de que estos ejerzan “gestión fiscal”, es decir, administren o manejen bienes y recursos públicos, es importante efectuar un análisis de lo que se entiende por ella y su alcance y aplicación, en relación con los particulares que colaboran con la Administración Pública en materia de contratación estatal.

El artículo 3 de la Ley 610 de 2000 define la gestión fiscal en los siguientes términos:

Para los efectos de la presente ley, se entiende por *gestión fiscal* el conjunto de *actividades económicas, jurídicas y tecnológicas*, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado *que manejen o administren recursos o fondos públicos*, tendientes a la adecuada y correcta *adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición* de los bienes públicos, así como a la *recaudación, manejo e inversión* de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales. (Cursiva fuera de texto).

En relación con la anterior definición de gestión fiscal, la Corte Constitucional, en sentencia C-840/01, expresó:

Como bien se aprecia, se trata de una definición que comprende las actividades económicas, jurídicas y tecnológicas como universo posible para la acción de *quienes tienen la competencia o capacidad para realizar uno o más de los verbos asociados al tráfico económico de los recursos y bienes públicos*, en orden a cumplir los fines esenciales del Estado conforme a unos principios que militan como basamento, prosecución y sentido teleológico de las respectivas atribuciones y facultades. Escenario dentro

del cual discurren, entre otros, el ordenador del gasto, el jefe de planeación, el jefe jurídico, el almacenista, el jefe de presupuesto, el pagador o tesorero, el responsable de la caja menor, y por supuesto, *los particulares que tengan capacidad decisoria frente a los fondos o bienes del erario público puestos a su cargo. Siendo patente que en la medida en que los particulares asuman el manejo de tales fondos o bienes*, deben someterse a esos principios que de ordinario son predicables de los servidores públicos, a tiempo que contribuyen directa o indirectamente en la concreción de los fines del Estado.

Por lo tanto, cuando alguna contraloría del país decide crear y aplicar un programa de control fiscal en una entidad determinada, debe actuar con criterio selectivo frente a los servidores públicos a vigilar, esto es, tiene que identificar puntualmente a quienes ejercen gestión fiscal dentro de la entidad, dejando al margen de su órbita controladora a todos los demás servidores. *Lo cual es indicativo de que el control fiscal no se puede practicar in sólidum o con criterio universal, tanto desde el punto de vista de los actos a examinar, como desde la óptica de los servidores públicos vinculados al respectivo ente.* Circunstancia por demás importante si se tienen en cuenta las varias modalidades de asociación económica que suele asumir el Estado con los particulares en la fronda de la descentralización por servicios nacional y/o territorial. Eventos en los cuales la actividad fiscalizadora podrá encontrarse con empleados públicos, trabajadores oficiales o empleados particulares, sin que para nada importe su específica condición cuando quiera que los mismos tengan adscripciones de gestión fiscal dentro de las correspondientes entidades o empresas.

Bajo tales connotaciones resulta propio inferir que *la esfera de la gestión fiscal constituye el elemento vinculante y determinante de las responsabilidades inherentes al manejo de fondos y bienes del Estado por parte de los servidores públicos y de los particulares.* Siendo por tanto indiferente la condición pública o privada del respectivo responsable, cuando de establecer responsabilidades fiscales se trata<sup>37</sup>. (Cursiva fuera de texto).

En consecuencia, es importante someter a discusión si en todos los casos los interventores son sujetos de gestión fiscal por el solo hecho de que los contratos estatales sometidos a su vigilancia se encuentren financiados con recursos públicos o si, por el contrario, en cada caso se requiere efectuar un análisis más detallado para determinar, en forma cierta y concreta si el

37. Corte Constitucional. Sentencia C-840/01 del 09 de agosto de 2001. M.P.: Jaime Araujo Rentería.



interventor efectivamente tuvo disponibilidad sobre los bienes y recursos públicos y facultad decisoria sobre los mismos.

Al respecto, la *Guía práctica de la indagación preliminar y proceso de responsabilidad fiscal* de la Contraloría General de la República<sup>38</sup> plantea el siguiente criterio para determinar si el contratista está ejerciendo gestión fiscal y señala:

No obstante la amplitud del concepto de la gestión fiscal, se requiere a más de la simple disponibilidad material que tienen los servidores públicos sobre el patrimonio público para el cumplimiento de sus funciones (o los particulares, según el caso, cuando administran o custodian dicho patrimonio), tener una disponibilidad o titularidad jurídica sobre los mismos, esto es, que el sujeto tenga la capacidad funcional o contractual de ejercer actos de gestión fiscal sobre ese patrimonio. Si carece de dicha titularidad jurídica, no tiene mando o decisión de disponibilidad sobre los fondos o bienes públicos (así tenga la disponibilidad material), no habría gestión fiscal, y por lo tanto no habría responsabilidad fiscal, sino patrimonial, lo cual obligaría a que la reparación se surtiera por otra vía diversa (v. gr. acción patrimonial ordinaria, o contractual, o a través de la acción civil dentro del proceso penal si lo hubiere, etc.).

Es evidente que en los eventos que el interventor se halle vigilando la inversión de recursos entregados a título de anticipo, está ejerciendo gestión fiscal, por cuanto está manejando recursos que tienen el carácter de públicos y se encuentran bajo su responsabilidad.

En relación con la inversión de los demás recursos de un contrato estatal, el interventor, en el cumplimiento de su función de control y vigilancia, será responsable cuando emita una orden no ajustada al contrato, que implique tomar una decisión sobre el manejo de los recursos y que además genere daño al patrimonio del Estado.

En consecuencia, en cada caso particular las contralorías deberán efectuar un detenido análisis para determinar si efectivamente el particular está ejerciendo gestión fiscal, con el propósito de no incurrir en una aplicación desmedida de la norma, partiendo del supuesto, muchas veces erróneo, de que por el solo hecho de estar frente a la celebración o ejecución de un contrato estatal de suyo corresponde al ejercicio de gestión fiscal.

38. Contraloría General de la República. *Guía práctica de la indagación preliminar y proceso de responsabilidad fiscal*, versión 1.0. [CD- ROM]

### Proceso de responsabilidad fiscal

De conformidad con el artículo 267 de la Constitución Política, el control fiscal “es una función pública, que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación”, con el fin de establecer la adecuada utilización de los recursos públicos y, por tanto, proteger el patrimonio público.

En materia de contratación estatal, además de las finalidades mencionadas, el control fiscal busca la aplicación estricta de los principios de transparencia, moralidad, economía y legalidad.

El citado control se ejecuta en forma posterior y selectiva sobre aspectos financieros, de gestión y de resultados de la actividad de la administración pública y de los particulares. Igualmente, se ejerce un control de legalidad para establecer que todas las actuaciones y decisiones de la administración pública se efectuaron de conformidad con las normas que asignan las facultades y competencias que las rigen.

El artículo 65 del Estatuto de Contratación dispone, en relación con el control fiscal de la contratación estatal, que éste se lleva a cabo cuando se ha culminado la etapa de perfeccionamiento de los contratos. Este control también comprende el examen posterior de las cuentas correspondientes a los pagos para determinar su legalidad y pertinencia.

Así mismo, con posterioridad a la terminación o liquidación de los contratos, se podrá ejecutar un control financiero, de gestión y de resultados.

Se faculta a las autoridades de control fiscal para exigir informes a los servidores públicos de cualquier orden sobre su gestión contractual, así como a los interventores respecto del ejercicio de su función.

Respecto del control fiscal posterior a la ejecución y liquidación de los contratos estatales, la Corte Constitucional ha destacado su importancia, así:

El control fiscal sobre los contratos liquidados o terminados tiene trascendental importancia ya que permite analizar aspectos como éstos: determinar y calificar el grado de economía y eficiencia con que la administración ha obrado, el cumplimiento de las obligaciones contractuales, la calidad de las obras, bienes y servicios objeto del contrato, el control de las cuentas

y la evaluación de los resultados obtenidos con la inversión, todo ello en cumplimiento de lo ordenado en los artículos 267 y 272 de la Carta [...]»<sup>39</sup>.

El proceso de responsabilidad fiscal corresponde a la actuación administrativa que llevan a cabo las contralorías para determinar la responsabilidad de servidores públicos o particulares y obtener el resarcimiento por los daños irrogados al erario.

La Contraloría General de la República tiene competencia prevalente para adelantar hasta su culminación los procesos de responsabilidad fiscal que se originen como consecuencia de la facultad excepcional de control establecida en el artículo 267 de la Constitución Política.

La responsabilidad fiscal se predica de una conducta dolosa o culposa atribuible a una persona que realiza gestión fiscal y que ha causado un daño patrimonial al Estado.

En el proceso de responsabilidad fiscal, como lo ha señalado la Corte Constitucional, debe darse plena aplicación al principio constitucional del debido proceso<sup>40</sup>.

En relación con la solidaridad que se predica en fallos proferidos dentro de algunos procesos de responsabilidad fiscal entre servidores públicos y contratistas e interventores, es necesario señalar que aquella solamente se puede predicar de la ley, convención o testamento, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 1508 del Código Civil. La Ley 80 de 1993 en sus artículos 26, 50, 51, 52 y 53 no contempla ninguna responsabilidad solidaria. Igual afirmación se puede predicar del contenido normativo de la Ley 610 de 2000, puesto que no contiene disposición alguna que permita a la Contraloría establecer responsabilidad solidaria en sus fallos.

La responsabilidad fiscal es individual y no se puede predicar solidaridad entre el representante legal de la entidad contratante y los contratistas o entre estos, máxime cuando el hecho generador puede ser disímil para cada uno de ellos.

Sobre la procedencia de adelantar en forma concomitante la acción de repetición y el proceso de responsabilidad fiscal, con ocasión de una condena

39. Corte Constitucional. Sentencia C-623/99 del 25 de agosto de 1999. M.P.: Carlos Gaviria Díaz.

40. Corte Constitucional. Sentencias C- 540/97 del 23 de octubre de 1997. M.P.: Hernando Herrera Vergara y Corte Constitucional. Sentencia SU-620/96 del 13 de noviembre de 1996. M.P.: Antonio Barrera Carbonell.

proferida a una entidad estatal por culpa de un servidor público, el Consejo de Estado manifestó que estos son instrumentos procesales independientes y autónomos, y no pueden promoverse indistintamente. Al respecto expresó:

[...]

Conforme con lo expuesto, se establece que estos mecanismos procesales (i) son autónomos e independientes, (ii) tienen diferente naturaleza, judicial la acción de repetición y administrativa la del proceso de responsabilidad fiscal, (iii) no son subsidiarios, ni su ejercicio es discrecional, *razón por la cual no pueden promoverse indistintamente*. Aunque su objeto es parcialmente afín –resarcir los daños causados al patrimonio público–, tienen una condición de aplicación diferente, pues, (a) mientras el *fundamento de hecho de la acción de repetición es el daño antijurídico ocasionado a un tercero imputable a dolo o culpa grave de un agente del Estado*, que impone a la administración la obligación de obtener de éste el reembolso de lo pagado a la víctima (b) el del *proceso de responsabilidad fiscal* está constituido por el daño directo al patrimonio del Estado por el ejercicio de la gestión fiscal o con ocasión de ésta, causado por servidores públicos y personas de derecho privado que manejen bienes y fondos públicos – artículo 1 Ley 610.

[...]

La jurisprudencia y doctrina transcritas sirven para reiterar lo ya dicho en relación con el caso específico consultado, pues no es jurídicamente viable adelantar de modo simultáneo la acción de repetición y el proceso de responsabilidad fiscal, ya que es claro para la Sala que el ámbito de procedibilidad de cada uno de estos mecanismos está concretamente definido en la Constitución y en la ley y, por lo mismo, su ejercicio no es concurrente o alternativo sino excluyente. En efecto, siempre que se lesione el patrimonio de un tercero que obtiene a su favor el resarcimiento de perjuicios en virtud de una condena, conciliación u otra forma de terminación de un conflicto, sólo es posible mediante el ejercicio de la acción de repetición obtener del agente el reembolso de los perjuicios que le ocasionó al Estado; mientras que si la lesión al patrimonio estatal se produjo directamente por ejercicio de gestión fiscal, sin ocasionar daño a terceros, sólo es viable obtener por la administración la reparación mediante el proceso de responsabilidad fiscal<sup>41</sup>. (Cursiva fuera de texto).

41. Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 6 de abril de 2006. M.P.: Flavio Augusto Rodríguez Arce. Radicación 1716.

Es necesario precisar que la responsabilidad fiscal se deriva de una gestión fiscal, es decir, del manejo o administración de recursos o fondos públicos. Respecto de los interventores, se debe tener en cuenta, que sus obligaciones son de medio y no de resultado y que al emitir un concepto, por regla general, no toma decisiones sobre administración o manejo de recursos o fondos públicos y por ende, la responsabilidad fiscal que pudiere sobrevenir en la ejecución de un proyecto público, estaría en cabeza del servidor público o del particular que detente la competencia y titularidad para ello. Si por la actuación de un interventor se causa algún daño al patrimonio público, no derivado de su facultad decisoria de emitir órdenes en el manejo de fondos o bienes del Estado, la fuente de su responsabilidad patrimonial será la civil y no la fiscal.



# Metodología de interventoría

La interventoría es una actividad que requiere una metodología que guíe la acción de las personas que en ella intervienen. La claridad en la definición metodológica es esencial para el logro de los objetivos del interventor.

Las consideraciones que se presentan en este capítulo son el resultado del análisis de planteamientos de algunos autores que se ocupan del tema de interventoría, de la reflexión sobre experiencias del ejercicio profesional en este campo y de adaptar elementos de otras modalidades de control aplicadas en la administración pública.

La propuesta se desarrolla para las fases de planeación, ejecución y terminación de la interventoría y liquidación de su respectivo contrato.

## I. PLANEACIÓN

Según la American Management Association, la planificación “consiste en determinar lo que se debe hacer, cómo se debe hacer, qué acción debe tomarse, quién es el responsable de ella y por qué”<sup>1</sup>. Sobre el mismo aspecto, Juan José Miranda expresa: “la planeación es la disposición sistemática de tareas para el logro de un objetivo”<sup>2</sup>.

La planeación de la interventoría es un proceso dinámico y sistemático de análisis y reflexión que debe expresarse en un documento denominado plan de interventoría, el cual constituye punto de referencia para llevar a cabo la interventoría, controlar su avance y establecer los ajustes a que haya lugar.

1. Citado por Serpell Bley, A. y Alarcón Cárdenas, L. F. (2003). *Planificación y control de proyectos*. 2a. ed. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Católica de Chile, p. 17.

2. Miranda Miranda, J. J. (2006). *El desafío de la gerencia de proyectos: basado en los principios y orientaciones del PMI*. 2a. ed. Bogotá: MM Editores, p. 130.

Un control efectivo requiere de planificación adecuada y recursos suficientes. Es necesario que en la planeación se evalúen los riesgos del contrato, prioricen las acciones de control, y determinen los medios e instrumentos más apropiados para vigilar con eficacia el desempeño del contratista y el cumplimiento de sus obligaciones. Recursos suficientes significan que el personal tenga las habilidades adecuadas, entrenamiento necesario y acceso a ayudas especializadas para evaluar los entregables y el desempeño del contratista<sup>3</sup>.

Planear una interventoría implica una serie de ventajas, entre las cuales se destacan las siguientes:

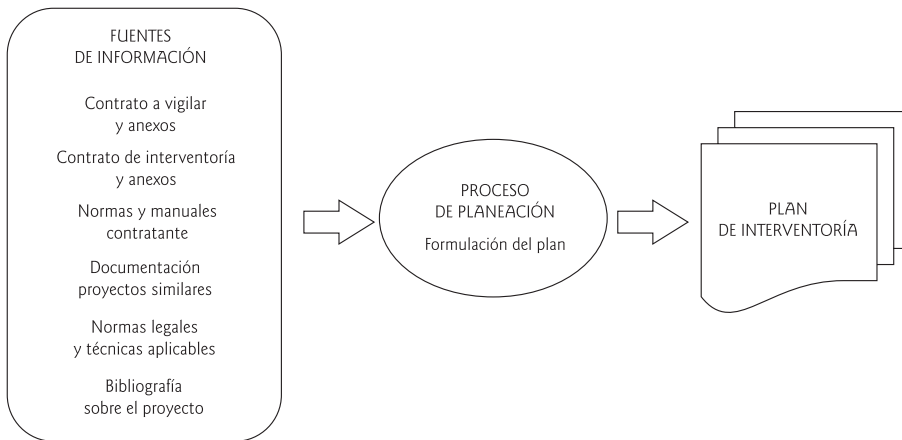
- ♦ Guiar la ejecución del trabajo de interventoría, determinando acciones a realizar, secuencia, oportunidad y responsables.
- ♦ Identificar y utilizar con eficiencia los recursos requeridos para el desarrollo de la interventoría.
- ♦ Establecer parámetros de referencia para el seguimiento, control y evaluación de la interventoría.
- ♦ Dar adecuado manejo a las consecuencias de los riesgos relacionados con el proyecto vigilado y administrar los riesgos de la interventoría.
- ♦ Contribuir al logro de los objetivos de la interventoría y al éxito del proyecto vigilado.

### 1.1 Proceso de planeación

Como se ha indicado, la planeación es un proceso dinámico que se cumple en tres etapas: i) identificación y obtención de fuentes de información, ii) formulación del plan y iii) resultado de la planeación: el plan.

3. State of Washington. Report on social service contracting practices, p. 16. [Consultado en julio 13 de 2005] Disponible en: [http://www.ofm.wa.gov/contracts/perf\\_based\\_contracting.pdf](http://www.ofm.wa.gov/contracts/perf_based_contracting.pdf) (Traducción propia).





**Figura 6.** Proceso de planeación de interventoría.

*Fuente:* Elaboración propia.

### 1.1.1 Fuentes de información

Son aquellos insumos que permiten al interventor formarse un criterio general y detallado del proyecto a controlar, de sus características y de su entorno, con el fin de determinar los recursos, la metodología, los procedimientos y los resultados intermedios y finales de la interventoría.

Entre estas fuentes, se destacan las siguientes: el contrato a vigilar y el contrato de interventoría y sus correspondientes anexos, las normas y manuales de la entidad contratante, las normas legales y técnicas que sean aplicables, bibliografía sobre el tema objeto del proyecto, documentación de proyectos similares que sirvan como referentes, documentación relacionada con el entorno del proyecto y cualquier otra información que el interventor juzgue necesaria.

Las fuentes se obtienen de la entidad contratante, del contratista, de terceros y de la investigación que realice el interventor.

### 1.1.2 Formulación

Es la actividad de análisis y reflexión sistemática que interrelaciona los objetivos de la interventoría con las fuentes de información o insumos para el desarrollo de la misma, con el propósito de elaborar un plan que guíe el ejercicio de la interventoría.

### 1.1.3 Plan de interventoría

El proceso de planeación se concreta en la elaboración de un plan de interventoría que se convierte en la ruta o guía para la ejecución de la interventoría. Dicho plan debe mantenerse actualizado, ajustando los aspectos que se requieran de acuerdo con los cambios que se presenten en el contrato vigilado.

El plan debe contemplar los siguientes aspectos:

- ✦ Resumen del contrato y del proyecto a vigilar
- ✦ Objetivos de la interventoría
- ✦ Alcance del trabajo de interventoría.
- ✦ Metodología específica
- ✦ Conceptos e informes
- ✦ Programación de actividades
- ✦ Estructura organizacional y determinación del personal
- ✦ Recursos de interventoría
- ✦ Sistema de información y gestión documental
- ✦ Riesgos de la interventoría
- ✦ Control de la ejecución
- ✦ Ajustes y actualización del plan

#### Resumen del contrato y del proyecto a vigilar

Como punto de referencia para el planificador y para sus lectores, el plan de interventoría inicia con un resumen del contrato y del proyecto a vigilar.

#### Objetivos de la interventoría

Ejercer seguimiento adecuado y oportuno al contrato vigilado, para verificar el cumplimiento de su objeto y obligaciones, y coadyuvar con las partes para lograr una ejecución exitosa.

### Alcance

El alcance se refiere a los aspectos del contrato vigilado que deben ser controlados y al grado de profundidad que deben tener estos controles.

La interventoría tiene delimitado su alcance, así como sus actuaciones, por la normatividad y principios que rigen tanto el contrato vigilado como el contrato de interventoría y, lógicamente, por las estipulaciones contenidas en los contratos antes mencionados. La delimitación del alcance tiene como propósito asegurar que se realice el trabajo suficiente y necesario para lograr los objetivos de la interventoría.

### Metodología específica

La metodología se refiere a la identificación y explicación de los procedimientos que se aplicarán para el control de los diferentes componentes del contrato vigilado, orientados hacia el cumplimiento de los objetivos de la interventoría.

El interventor desarrolla el plan de interventoría para *cada contrato*. El plan contiene una lista de pruebas y revisiones que han de ser llevadas a cabo para el *monitoreo de cada contrato (interventoría)*. El plan también incluye las tareas del personal. Puede ser ajustado a medida que se dispone de información adicional para que refleje un alcance adecuado con el nivel de riesgo del contrato<sup>4</sup>. (Cursiva fuera de texto).

Un procedimiento de interventoría es un conjunto de técnicas seleccionadas y aplicadas para verificar y evaluar un hecho o grupo de hechos relacionados con el desarrollo del contrato. Las técnicas son las acciones y medios que se utilizan en el marco de un procedimiento para obtener información objetiva y suficiente que contribuya a la evaluación del hecho.

Una visita es un procedimiento cuyo objetivo es realizar diferentes verificaciones, lo que implica la aplicación de varias técnicas. Éstas requieren la ejecución de una o varias acciones. Por ejemplo, la técnica de análisis físico o químico de elementos implica reparación y calibración de equipos, selección de una muestra, acopio de la muestra, transporte de elementos, práctica de la prueba, etc.

---

4. South Florida Employment & Training Center Consortium. Policy & Procedure Manual, august 2003. p. 12. [Consultado en agosto 3 de 2005] Disponible en: <http://www.southfloridaworkforce.org/Manuals/polproc0803/manual092503/polprocmanual092503.pdf> (Traducción propia).

Los procedimientos de interventoría se describen en manuales o guías, incluidos los administrativos y de apoyo logístico que soporten las actividades de interventoría.

### Conceptos e informes

El plan debe indicar cada uno de los conceptos e informes que la interventoría está obligada a emitir con destino al contratante, al contratista y a otras entidades estatales, cuando sea el caso.

### Programación de actividades

A partir de la identificación del objeto y de las obligaciones del contrato a vigilar, se programan actividades de control que permitan verificar su cumplimiento y que contribuyan al éxito del mismo.

La programación de las actividades de la interventoría se elabora con base en el cronograma de ejecución del proyecto a vigilar y dentro de los términos y plazos contemplados en el contrato de interventoría. Debe contener, de manera clara y precisa, las acciones de control, fechas y responsabilidad de su ejecución, guardando estrecha relación con cada una de las etapas del contrato vigilado.

La programación se traduce en un cronograma que se debe ajustar a la medida que se presenten situaciones o hechos que lo afecten.

### Estructura organizacional y determinación de personal

Con base en la naturaleza y las características del contrato vigilado, el alcance de la interventoría y la programación de actividades, se determina la estructura organizacional y el personal requerido.

La interventoría debe contar con una estructura organizacional que contemple las áreas técnicas y administrativas necesarias para cumplir sus objetivos, complementada con documentos explicativos de las funciones de cada una.

De acuerdo con el objeto y la complejidad del contrato vigilado, se determina el equipo humano apropiado para controlar los aspectos técnicos, financieros, administrativos y de cumplimiento del mismo. El equipo lo lidera un director de interventoría con la experiencia, capacidad y calidades apropiadas o exigidas por el contratante.

Es necesario capacitar y actualizar al equipo interventor sobre reglamentación, políticas, metodologías y acciones de control aplicables al contrato vigilado. Al respecto, Hinton expresa: “El entrenamiento en interventoría de contratos incrementa la posibilidad de que los funcionarios cumplan eficientemente esta labor”<sup>5</sup>.

Es importante disponer de una asesoría legal que preste apoyo en los aspectos jurídicos, tanto del contrato vigilado como del contrato de interventoría. Igualmente, en caso que se requiera, se contratarán asesores especializados para aspectos técnicos específicos<sup>6</sup>.

### Recursos de interventoría

El plan de interventoría debe incluir los elementos de logística y recursos técnicos para el desarrollo de la misma, como laboratorios, software especializado, equipos de medición y calibración. Igualmente debe prever los recursos y apoyos para desplazamientos del equipo interventor.

### Sistema de información y gestión documental

Gran parte del éxito de una interventoría se fundamenta en el manejo eficiente de la información que utiliza para su labor, la cual se encuentra contenida en documentos y en registros relacionados con el contrato vigilado y con su ejecución.

Para el desarrollo de la interventoría, es necesario diseñar y aplicar un sistema de gestión documental que determine cada uno de los documentos, su utilización, trámite y conservación.

Así mismo, se debe disponer de un sistema de información para registrar los datos básicos del contrato vigilado y las acciones de control que se vayan ejecutando en él, de manera que sea posible conocer en tiempo real el estado

5. Hinton, R. W. Components of an Effective Contract Monitoring System. Best Practices in Government. United States of America. State of Georgia: Department of Audits and Accounts. Performance Audit Operations Division, July 2003, p. 10. [Consultado en marzo 20 de 2007] Disponible en: <https://www.audits.state.ga.us/internet/pao/rptlist.html> (Traducción propia).

6. “Para trabajo altamente técnico, consultores expertos en la materia pueden realizar la interventoría de forma independiente o prestar apoyo al interventor”. “For highly technical work, consultant subject matter experts may perform monitoring services independently or in conjunction with agency staff”. State of Texas. Contract Management Guide. Version 1.3. February 2, 2007. p. 65. [Consultado en 19 de febrero de 2007] Disponible en: <http://www.tbpc.state.tx.us/communities/procurement/pub/contractguide> (Traducción propia).

de ejecución del contrato y cumplir la obligación de mantener informado al contratante al respecto.

Los sistemas de gestión documental y de registro de información deben guardar armonía y constituirse en soporte mutuo, ya que se refieren a un mismo objeto, un contrato vigilado y a las diferentes acciones relacionadas con él.

### **Riesgo de interventoría**

El riesgo de interventoría se define como la posibilidad de que las acciones de control sobre un proyecto público no se realicen en la forma y oportunidad debidas.

El análisis del riesgo se realiza a partir de dos componentes: riesgos del contrato vigilado y su entorno, que se denomina riesgo externo, y riesgos originados en la interventoría o riesgo interno. Lo anterior permite contextualizar el riesgo en el marco de la conexidad que caracteriza el contrato de interventoría en relación con el contrato vigilado, tema desarrollado en el capítulo cuarto, en el cual se afirma que si las condiciones establecidas y programadas de ejecución del contrato vigilado cambian, se afecta o modifica en forma directa el contrato de interventoría. Esta conexidad es predicable del riesgo, en la medida que aquel que afecte al contrato vigilado puede repercutir en el contrato de interventoría.

### **Riesgos externos**

Son aquellos relacionados con las características propias del proyecto vigilado y de su entorno, del contrato y de las partes contratantes.

En el capítulo 2 nos ocupamos de los riesgos del proyecto y de su entorno; sin embargo, es conveniente reiterar que cuanto más complejo sea un proyecto y se carezca de referentes o conocimiento sobre proyectos similares, aumenta el riesgo para la interventoría. La entidad contratante debe tener en cuenta esta circunstancia para la selección de un interventor con las calidades y la experiencia apropiadas para planear y ejecutar su trabajo con la mayor diligencia posible.

### Riesgo interno

Este riesgo puede provenir de variables que están bajo el dominio o control del interventor y, en otros casos, de circunstancias de fuerza mayor que pueden afectar su labor y escapan a su control.

Entre las primeras podemos mencionar debilidad en el conocimiento del proyecto y contratos vigilados; deficiencia en el perfil profesional y personal del equipo de interventoría; deficiencia o carencias en equipos técnicos requeridos para la interventoría (laboratorios, programas, equipos, etc.); metodología y procedimientos de interventoría inadecuados o inoportunos.

El riesgo interno se puede originar en deficiencias en las etapas de planeación o ejecución de la interventoría y puede conducir a extralimitaciones, omisiones o falta de oportunidad en las acciones de interventoría, cuyas consecuencias pueden tener diferentes repercusiones tanto en el contrato vigilado como en el propio contrato de interventoría.

El riesgo de interventoría no es un asunto de fácil identificación y ponderación, es un factor inherente a esta actividad, y se debe tener presente en los procesos de planeación y ejecución de la misma. La Guía de Administración de Contratos del Estado de Texas afirma: “No hay fórmula mágica que pueda ser usada para identificar o cuantificar el riesgo impuesto por un contrato en particular. La determinación del riesgo está basada en la experiencia subjetiva”<sup>7</sup>.

Con base en las consideraciones anteriores, para cada contrato a vigilar se elaborará un documento de riesgos de interventoría, que debe ser tenido en cuenta en la planeación, con el fin de administrar y mitigar el riesgo, adoptando acciones en aspectos como metodología, conformación del equipo interventor y de asesores, y recursos técnicos y financieros a utilizar.

El interventor debe asumir una actitud vigilante con respecto a los riesgos que puedan atentar contra el éxito de su tarea, es decir, contra el cumplimiento del objeto del contrato, de los objetivos que la entidad persigue con la ejecución del mismo, o de las condiciones de excelencia que siempre busca la entidad, en cuanto a calidad, oportunidad, costos,

7. State of Texas. Contract Management Guide. Versión 1.3., february 2007. p. 14 [Consultado en mayo 23 de 2007]. Disponible en: <http://www.tbpc.state.tx.us/communities/procurement/pub/contractguide> (Traducción propia).

seguridad, orden, transparencia, y respeto de las normas y de los derechos de los clientes, la ciudadanía y los contratistas<sup>8</sup>.

### **Control de la ejecución**

Para asegurar la consecución de los objetivos de la interventoría y el éxito de la misma, se deben diseñar procedimientos eficientes orientados al aseguramiento de la calidad, así como mecanismos de seguimiento y monitoreo que incluyan alertas e indicadores para detectar oportunamente desviaciones en las acciones de control frente a lo planeado e introducir los ajustes o modificaciones a que haya lugar.

### **Ajustes y actualización del plan**

La planeación es una función dinámica, dado que el objeto para el cual se realiza y su entorno cambian constantemente. El plan debe actualizarse de manera permanente. Los cambios que se introduzcan deben ser documentados y divulgados al equipo interventor.

## **2. EJECUCIÓN**

La ejecución de la interventoría se inicia cuando se han cumplido los requisitos de perfeccionamiento y de ejecución de su contrato y, si es del caso, se haya suscrito la respectiva acta de iniciación.

Las labores de interventoría se inician a partir de la etapa precontractual o al inicio del plazo de ejecución del contrato vigilado, dependiendo de lo pactado en el contrato de interventoría.

### **2.1 Precontractual**

Aunque en nuestro medio no es muy frecuente, la literatura especializada y la doctrina recomiendan la participación del interventor en algunas actividades precontractuales como estrategia para contribuir al éxito de los proyectos públicos.

---

8. Empresas Públicas de Medellín –EPPMM–. BiblioInternet: Módulo riesgo de interventoría. Disponible en: <http://www.eppm.com/BiblioInternet/Colecciones/Interventoria/InterventoriaMódulo4RiegoInterv.doc>



Los pliegos de condiciones y las minutas de contratos que forman parte de ellos son reglas para la selección del contratista, la ejecución del proyecto y la determinación de sus resultados. Se puede afirmar que el éxito de un proyecto empieza por el cuidado que se tenga en las definiciones y condiciones establecidas en la invitación; por esta razón, es conveniente contar en este proceso con el apoyo y opinión del equipo interventor, sin que tenga ninguna intervención en la evaluación de propuestas y adjudicación del contrato.

La participación de la interventoría en la etapa precontractual, abarca el examen y la evaluación de documentos que originan el contrato, y de las decisiones tomadas por la entidad contratante con respecto al proyecto.

La participación del interventor en esta etapa puede prevenir gastos innecesarios o extravagantes y por lo tanto, aportar un ahorro a la entidad<sup>9</sup>.

## 2.2 Contractual

Cuando el interventor es contratado únicamente para la etapa contractual, su labor se inicia simultáneamente con la ejecución del contrato vigilado, desarrollando las acciones de control definidas en el plan de interventoría.

### 2.2.1 Revisión de los requisitos de perfeccionamiento y ejecución del contrato

El contrato estatal debe estar debidamente perfeccionado y haber cumplido los requisitos de ejecución establecidos en el estatuto contractual y los estipulados en el contrato, si se hubieren pactado.

El artículo 41 del Estatuto exige la aprobación de la garantía y la existencia de las disponibilidades presupuestales correspondientes. El artículo 23 de la Ley 1150 de 2007 incluyó como requisito de ejecución, la acreditación del pago de aportes parafiscales y al sistema de seguridad social integral.

En el evento que el contrato lo estipule, se suscribirá la respectiva acta de iniciación y, a partir de ella, se contarán los plazos de ejecución y duración, debiéndose modificar las garantías para que cubran los amparos a partir de la fecha del acta.

9. Contracts Audit –Guidance Notes–, p. 7. [Consultado en marzo 8 de 2005] Disponible en: [http://www.auditnet.org/docs/Contract\\_Audit\\_Guidance.pdf](http://www.auditnet.org/docs/Contract_Audit_Guidance.pdf) (Traducción propia).

### 2.2.2 Registro de información y gestión documental

#### Registro de información

El interventor debe ingresar en el sistema los registros iniciales y los registros relacionados con la ejecución y el control del contrato vigilado.

Registros iniciales:

- ✦ Datos básicos del contrato: número y fecha, nombre del contratante y del contratista, objeto, plazos, valor, forma y requisitos para pago, pólizas, lugar de ejecución.
- ✦ Propuesta: cronograma, productos o resultados, presupuesto y flujo de recursos.
- ✦ Datos del contratista: ubicación y funcionarios encargados del proyecto.
- ✦ Cronograma de interventoría: incluye visitas, informes del contratista, hitos del proyecto, cronograma de desembolsos, fechas de terminación y liquidación.

Registros durante la ejecución:

- ✦ Anticipos y pagos al contratista
- ✦ Modificaciones, prórrogas y suspensiones
- ✦ Informes técnicos y financieros del contratista y resultados de su análisis
- ✦ Visitas de interventoría y sus resultados
- ✦ Indicadores de ejecución técnica y financiera
- ✦ Alertas de control
- ✦ Conceptos de interventoría

El sistema de información, además de registrar los datos del contrato vigilado y su ejecución, debe incluir controles sobre trámites y archivo de documentos, de manera que se crea una relación de control y verificación mutua entre los sistemas de gestión documental y el sistema de registro de información de la interventoría. Todo registro en el sistema de información debe estar soportado por un documento; algunos trámites de documentos no se podrán realizar sin haber efectuado los registros que correspondan en el sistema de información.

### Gestión documental

Para el desarrollo de la interventoría se debe diseñar un sistema de gestión documental que determine los siguientes aspectos: tipo de documentos que se utilizarán, contenido y origen de cada uno, trámite que les dará la interventoría y otros agentes que intervengan en el proceso contractual y procedimientos de conservación.

En el diseño del sistema de gestión documental se debe tener en cuenta la posibilidad de realizar trámites de interventoría a través de medios electrónicos, cuya utilización está autorizada por las leyes 1150 de 2007 y 527 de 1999.

Esta alternativa implica que el interventor debe contar con sistemas de información, equipos y tecnología modernos que le permitan desarrollar su actividad de manera ágil y eficiente sin que sus actuaciones dejen de tener la objetividad y los soportes que requieren.

### Los documentos de interventoría

Un documento es un medio que contiene información; puede ser físico, electrónico u óptico. Son ejemplos de medio físico el papel, las cintas de video y de audio y las fotografías; de medio electrónico, los archivos digitales de texto, imagen y sonido.

Los documentos de interventoría se dividen en dos clases: los recibidos por el interventor y los que él prepara.

- ♦ *Documentos recibidos.* Los que recibe o consulta el interventor y constituyen fuente para la planeación y ejecución de su trabajo. De acuerdo con su origen, pueden ser:
  - Recibidos del contratante: contienen información que la entidad estatal entrega al interventor para llevar a cabo su trabajo, como pliego de condiciones, convocatoria, propuesta aprobada, concepto del evaluador, contrato y sus anexos, actas, normatividad aplicable, reglamentos de la entidad sobre interventoría, actos, conceptos y correspondencia generada durante la ejecución del contrato, entre otros.
  - Recibidos del contratista: documentos que el contratista entrega al interventor en cumplimiento de sus obligaciones o por solicitud de éste: informes técnicos, financieros y

administrativos, documentos técnicos, manuales, metodologías, diseños, cartillas, hojas de vida, propuestas, subcontratos, y soportes de pagos, entre otros.

- Recibidos de terceros: documentos entregados por personas o entidades que no son parte del contrato vigilado, pero que se relacionan con la ejecución del mismo; por ejemplo, organismos de control, población beneficiaria, entidades académicas e instituciones estatales.
  - Documentos consultados: son aquellos que el interventor utiliza, en algunas oportunidades, para argumentar y soportar sus conceptos. Pueden ser libros, artículos de revistas especializadas, artículos y documentos de Internet, normas técnicas, manuales, normas legales, informes de proyectos similares, entre otros.
- ♦ *Documentos preparados por el interventor.* Los que produce o elabora el interventor en ejercicio de su actividad. Por ejemplo, planes, programas de interventoría, protocolos de revisión, actas, listas de chequeo, informes de visita, registros de pruebas y ensayos, registro de cálculo y recálculo sobre soportes del contratista, videos, registros de audio y registros fotográficos, conceptos, informes y correspondencia.

Estos documentos se utilizan básicamente para: documentar la planeación de la interventoría; registrar los análisis y comentarios del interventor a los documentos que recibe de diversas fuentes; registrar los hechos relacionados con las visitas de interventoría, como programas, acciones de control practicadas y sus resultados e informes de visitas; emitir conceptos y opiniones sobre la ejecución y liquidación; y presentar informes al contratante.

El interventor debe cuidar que los documentos contengan información clara, completa y detallada sobre la situación o el hecho al cual se refieren, fecha de preparación, fuentes de donde se obtuvo información, para que sean soportes pertinentes, adecuados y oportunos de sus actuaciones.

## Trámite

El interventor debe diseñar y aplicar un procedimiento para el trámite de documentos, en el cual se indiquen de manera detallada, las acciones a emprender con cada uno de ellos, desde su elaboración o recibo hasta su archivo, incluidos plazos, responsables, revisiones, autorizaciones, normas de seguridad y conservación, en cumplimiento de los compromisos contractuales.

## Archivo<sup>10</sup>

Los documentos de interventoría deben estar debidamente archivados para mantener de manera ordenada y completa la información y facilitar su ubicación. Como mínimo, se deben establecer tres archivos: general, de cada contrato de interventoría y de cada contrato vigilado.

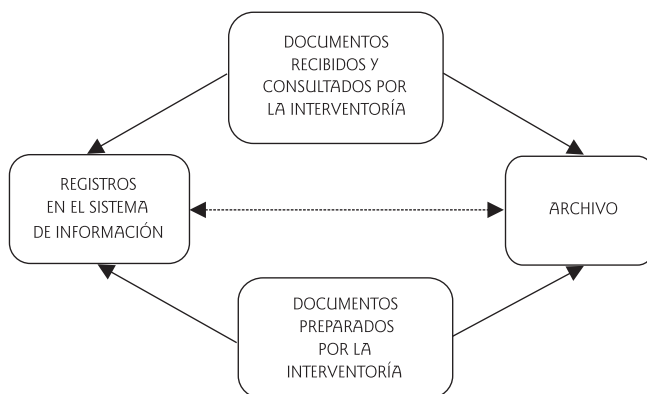
- ♦ General: contiene documentos e información de uso general del interventor para su ejercicio profesional. Por ejemplo, normas legales, normas técnicas aplicables a los proyectos que controla, manuales y guías de interventoría y, en general, documentos de soporte y referencia para su actividad interventora.
- ♦ De cada contrato de interventoría: contiene el contrato celebrado con la entidad contratante para el desarrollo de una interventoría y toda la información que se cruce con ella y que no haga referencia a un contrato vigilado específico, como reglamentos aplicables, directrices de supervisores, informes del interventor, etc<sup>11</sup>.
- ♦ De cada contrato vigilado: por cada contrato vigilado, el interventor debe llevar un archivo documental, conformado por antecedentes del contrato (pliego de condiciones, documentos de adjudicación), reglamentos del contratante aplicables al contrato, el contrato y los demás documentos que lo integran, informes y correspondencia

10. Conjunto de documentos, sea cual fuese su fecha, forma y soporte material, producidos o recibidos por una persona u organización pública o privada en el ejercicio de su actividad y conservados para sus propias necesidades. Adaptado de Cruz Mundet, J. R. *Manual de archivística*. 5a. ed. Madrid: Ediciones Biblioteca del Libro, 2003, pp. 90-91.

11. “El equipo de interventoría mantendrá archivos de interventoría para cada contrato”. “The contract monitoring team shall maintain contract monitoring files for each contracted service provider”. South Florida Employment & Training Center Consortium. Policy & Procedure Manual, august 2003. p. 34. [Consultado en agosto 3 de 2005] Disponible en: <http://www.southfloridaworkforce.org/Manuals/polproc0803/manual092503/polprocmanual092503.pdf> (Traducción propia).

recibida del contratista y del contratante, documentos producidos por el interventor y la demás documentación específicamente relacionada con el contrato.

La relación entre el sistema de información y el sistema de gestión documental se expresa gráficamente de la siguiente manera:



**Figura 7.** Sistemas de información y de gestión documental

Fuente: Elaboración propia.

### 2.2.3 Reunión posperfeccionamiento<sup>12</sup>

Es importante realizar esta reunión después del perfeccionamiento del contrato y antes del inicio del mismo porque permite, a las partes interesadas,

12. Hinton la denomina reunión post-adjudicación: “Una reunión post-adjudicación o de puesta en marcha entre la entidad estatal y el personal del proveedor puede ser de gran valor para asegurarse que el proveedor entiende las expectativas de la entidad estatal”. “A post-award or kickoff meeting between agency and vendor personnel can prove to be of considerable value in making certain that the vendor understands the agency’s expectations”. Hinton, óp. cit., p. 15. (Traducción propia).

Esta reunión también es conocida como encuentro de inicio: “Una reunión de inicio (también conocida como reunión post-adjudicación) es una interacción entre el contratante y el contratista elegido inmediatamente después de la adjudicación para asegurar un entendimiento claro y mutuo de todos los términos y condiciones del contrato y las respectivas obligaciones de las partes”. “A Kickoff Meeting (also known as a post-award meeting) is an interaction between government and contractor held immediately following the award of a contract. It is an orientation for the contractor to ensure a clear and mutual understanding of all contract terms and conditions and the respective responsibilities of the parties”. State of Georgia. Contract Administration Guide. Atlanta. November 2002. Last Update February 2003. p. 6. [Consultado en mayo 23 de 2007]. Disponible en: [http://gta.georgia.gov/vgn/images/portal/cit\\_1210/20480736ContractAdminGuide02-20-03Final.pdf](http://gta.georgia.gov/vgn/images/portal/cit_1210/20480736ContractAdminGuide02-20-03Final.pdf) (Traducción propia).

formular sus opiniones acerca de los factores de mejoramiento del proyecto y de aquellos relacionados con la ejecución del contrato. Así mismo, contribuye a prevenir conflictos o incumplimientos que pueden resultar perjudiciales para el proyecto y costosos para las partes.

El contratista debe hacer una presentación del proyecto que va a ejecutar conforme a la propuesta aprobada, a partir de la cual el contratante, el interventor y los beneficiarios del proyecto, si los hay, deben plantear sus consideraciones e interrogantes, de modo que cualquier diferencia o dificultad se pueda solucionar a tiempo. En esta reunión se deben precisar los mecanismos de coordinación entre contratista, interventor y supervisor.

A diferencia del taller de metodología de interventoría, que se tratará posteriormente, esta reunión no se realiza en todos los casos, es recomendable efectuarla en contratos que por su valor, complejidad del objeto contratado y características como naturaleza, tamaño y cantidad de los agentes relacionados con el proyecto (beneficiarios, aportantes, ejecutores) requieren mayor coordinación operativa para ejecutarlos. Incluso la experiencia previa de la entidad contratante o de la interventoría con el contratista puede sugerir la necesidad de dicha reunión.

Al respecto, la Guía de Administración de Contratos del Estado de Texas señala:

No todos los contratos requieren una reunión post-adjudicación formal, pero generalmente debería haber alguna forma de discusión entre las partes contratantes después de la adjudicación, para asegurar que ellas están de acuerdo sobre las exigencias de desempeño y los procedimientos administrativos aplicables según los términos del contrato. La reunión post-adjudicación NO puede ser usada para cambiar los términos del contrato<sup>13</sup>.

#### 2.2.4 *Acta de iniciación*

Únicamente cuando el contrato lo establezca, se debe suscribir acta de iniciación donde se consigne que se han cumplido los requisitos de perfeccionamiento y ejecución y se registren los demás acuerdos y

13. State of Texas. Contract Management Guide. Version 1.3. february 2, 2007. p. 56-57. [Consultado en 19 de febrero de 2007] Disponible en: <http://www.tbpc.state.tx.us/communities/procurement/pub/contractguide> (traducción propia).

manifestaciones de las partes contratantes. Es recomendable elaborarla y firmarla en la misma reunión de posperfeccionamiento.

El interventor firmará el acta, si el contrato así lo exige.

### 2.2.5 Taller de metodología de interventoría

Se debe convocar al contratista a un taller de explicación de la metodología de interventoría, donde se le indicará de manera clara y completa las acciones de control, incluidos los informes que debe presentar, los tipos de visitas de interventoría, los conceptos que emitirá el interventor y los asuntos que deba surtir el contratista ante el interventor y el supervisor del contrato<sup>14</sup>.

A este taller deben asistir las personas que tienen la responsabilidad del manejo técnico y financiero del contrato vigilado, así como los funcionarios que hayan sido delegados para efectuar la supervisión y coordinación de los contratos.

### 2.2.6 Técnicas de interventoría

Las técnicas son las acciones y medios que se utilizan, en el marco de un procedimiento, para obtener información objetiva y suficiente que contribuya a la evaluación de un hecho. Se seleccionan y emplean de acuerdo con la naturaleza del proyecto, las normas técnicas que le sean aplicables, el aspecto específico a evaluar, las obligaciones que deben cumplir tanto el contratista como el interventor, los recursos de que dispone la interventoría y la oportunidad en que se practiquen, entre otros. “Un control efectivo se logra a través de la aplicación de procedimientos y técnicas de control aplicados a la medida de cada contrato<sup>15</sup>.”

Se pueden usar técnicas convencionales o técnicas asistidas por tecnología<sup>16</sup>. Las primeras se aplican en casos que, por la naturaleza de la prueba, no

14. “Los contratistas deben conocer la metodología de vigilancia y control del contrato”. “Contractors must also understand how contracts will be monitored and evaluated”. State of Washington. Report on social service contracting practices. p. 16. [Consultado en julio 13 de 2005]. Disponible en: [http://www.ofm.wa.gov/contracts/perf\\_based\\_contracting.pdf](http://www.ofm.wa.gov/contracts/perf_based_contracting.pdf) (Traducción propia).

15. Hinton, óp. cit., p. 4. (Traducción propia).

16. Las técnicas de interventoría asistidas por tecnología implican utilizar como medio para su aplicación, equipos o aparatos mecánicos, electrónicos o computarizados, con características y condiciones de funcionamiento apropiados para la medición o evaluación a realizar.



se requiere el apoyo de instrumentos de alta tecnología; sus resultados son de fácil sustentación y demostración. En proyectos de alta tecnología, es necesario que el interventor practique sus verificaciones utilizando instrumentos técnicos apropiados que den a sus resultados mayor grado de confiabilidad.

### Clasificación de las técnicas

De acuerdo con la forma de verificación, se clasifican en verbales (a través de la palabra), documentales (a través de documentos), experimentales (experiencia con el objeto examinado) y sensoriales (a través de los sentidos).

La validez de las técnicas depende de variables como la pertinencia, la forma y oportunidad, así como de la capacidad, conocimiento y experiencia de la persona que las selecciona y aplica.

### Técnicas verbales

Son medios que permiten obtener información mediante el contacto verbal con personas que desarrollan actividades o están relacionadas con un proyecto. La información se obtiene a través de:

- ♦ Diálogo: conversación informal, individual o grupal; usualmente sobre temas referentes al objeto de control.
- ♦ Entrevista: conversación más formal y estructurada que el diálogo. Las preguntas pueden ser planeadas (preferiblemente) o espontáneas, de acuerdo con el desarrollo de la misma.
- ♦ Declaración: manifestación verbal realizada por un contratista o un tercero sobre hechos relacionados con la ejecución de un contrato, la cual queda registrada por escrito y firmada por el declarante.

La calidad de la información obtenida depende de factores como la experiencia y los conocimientos del interventor, y la predisposición y los conocimientos del entrevistado<sup>17</sup>. Son técnicas que complementan generalmente a las sensoriales y, al igual que en estas, sus resultados requieren ser consignados

<sup>17</sup>. Mas, J. y Ramió, C. (1997). *La auditoría operativa en la práctica*. Barcelona: AlfaOmega, p. 346.

en documentos preparados por el interventor y se deben soportar con formatos de entrevistas, grabaciones de audio, de video, etc.

### **Técnicas documentales**

Consisten en obtener y analizar información registrada en documentos recibidos por el interventor, entre las cuales se encuentran:

- ♦ Verificación analítica: análisis combinado de datos cuantitativos (porcentajes, tendencias, indicadores) con información cualitativa. Se considera una de las técnicas esenciales en cualquier procedimiento de interventoría.
- ♦ Conciliación: establece las conformidades y diferencias entre dos conjuntos de datos, que aunque se registren en fuentes diferentes, deberían ser iguales, por cuanto son relativos al mismo tema. Los registros hechos por el contratista sobre el movimiento de recursos en una cuenta bancaria deben coincidir con los registros contenidos en los extractos emitidos por la entidad financiera.
- ♦ Comparación: establece las conformidades y diferencias entre un conjunto de datos estándar o ideal y los datos reales de la ejecución. Se comparan las cifras de un presupuesto con las cifras reales de ejecución.
- ♦ Cálculo: aplicación de operaciones numéricas sobre datos generados por el sujeto de control para constatar su exactitud o para obtener las desviaciones respecto de un estándar. El interventor puede hacer cálculos sobre estudios de laboratorio y confirmarlos o refutarlos, dependiendo de sus resultados y de referentes teóricos, o de casos similares.
- ♦ Confirmación o circularización: consiste en obtener, de una entidad o persona externa al contratista, la validación de una información suministrada por éste. Por ejemplo, un interventor financiero puede solicitar confirmación de la existencia y saldo de las cuentas bancarias donde se manejan los anticipos del contrato o un interventor técnico puede solicitar a un laboratorio acreditado los resultados de pruebas técnicas realizadas a productos o elementos relacionados con el proyecto. En cada caso, el interventor debe valorar la solidez de la información que se obtenga de terceros.

- ♦ **Comprobación:** verificación de la autoría (quién lo elaboró), propiedad (a quién pertenece), legalidad (si cumple con requisitos legales) y veracidad (si su contenido refleja la realidad) de los soportes de una operación o actividad. El interventor financiero verifica estas propiedades en documentos (por ejemplo facturas y comprobantes) al revisar la ejecución de recursos financieros. De igual forma, el interventor técnico puede hacerlo con certificados de calidad.

### **Técnicas experimentales**

Consisten en obtener y evaluar información de hechos relacionados con un proyecto, a través de procesos experimentales y analíticos que se realicen con herramientas o instrumentos tecnológicos de carácter mecánico, electrónico, computarizado, análisis químicos, biológicos, etc. Las técnicas experimentales se caracterizan por garantizar la posibilidad de que, practicadas en las mismas condiciones por diferentes analistas, deben arrojar resultados similares. Son usadas sobre todo en interventoría técnica.

### **Técnicas sensoriales**

Se basan en obtener información del objeto controlado a través de los sentidos (vista, oído, tacto, olfato y gusto) de forma individual o combinada. Permiten al interventor cerciorarse de la forma en que se realizan ciertas actividades o de las características y funcionamiento de los objetos.

En un contrato cuyo objeto sea la siembra de café tipo especial aplicando buenas prácticas agrícolas, el interventor puede utilizar diferentes técnicas: observar el color y tamaño del grano para establecer su calidad; palparlo para darse una idea del proceso de lavado y beneficio; percibir el aroma del grano para conocer el grado de fermentación y degustarlo para evaluar el grado de acidez.

#### **2.2.7 Visitas de interventoría**

Se realizan visitas de interventoría cuando la naturaleza del proyecto no amerite la presencia permanente del interventor o de un delegado residente en el lugar de ejecución.

De acuerdo con el aspecto por verificar, las visitas pueden ser técnicas y financieras y administrativas. Su cantidad, extensión y oportunidad dependen de la complejidad y duración del contrato.

Las visitas son ordinarias cuando están programadas y especiales cuando se realizan a petición del contratante, de un organismo de control o por información que recibe el interventor sobre presuntas irregularidades en la ejecución del contrato.

La visita, cualquiera que sea, comprende tres actividades: programación, desarrollo e informe.

### Programación de la visita

Es el análisis que realiza el interventor para determinar el objetivo de la visita y planificar las actividades de control que va a desarrollar. Esta programación se concreta en un documento denominado programa de visita<sup>18</sup>.

Si durante la visita el interventor observa circunstancias que llaman su atención, debe verificar los hechos que considere pertinentes, así no se encuentren contemplados en el programa, por cuanto éste no es inflexible.

Como complemento al programa de visita, se diseñan los registros de interventoría o protocolo de visita, documentos en los cuales el interventor va registrando de manera ordenada y sistemática los controles y verificaciones que practica.

Las visitas deben ser anunciadas para asegurar que el contratista disponga de la información, los elementos y los miembros del equipo ejecutor requeridos para las verificaciones que practicará el interventor. Solamente en circunstancias excepcionales se realizan visitas no anunciadas; por ejemplo, cuando el interventor tenga conocimiento de presuntas irregularidades. “El equipo de interventoría puede realizar visitas no programadas al contratista, si el Director de interventoría tiene razones para creer que existen problemas”<sup>19</sup>.

18. “Las visitas de interventoría son más efectivas cuando se basan en una metodología específica o una lista de chequeo de actividades de revisión”. “On-site monitoring visits are most effective when based on a specific methodology or a checklist of review tasks”. Hinton, óp. cit., p. 21. (Traducción propia).

19. South Florida Employment & Training Center Consortium. Policy & Procedure Manual, august 2003. p. 10. [Consultado en agosto 3 de 2005] Disponible en: <http://www.southfloridaworkforce.org/Manuals/polproc0803/manual092503/polprocmanual092503.pdf> (Traducción propia).

## Desarrollo

Al inicio de la visita, el interventor debe informar a los representantes del contratista el objetivo de la misma.

En la reunión inicial de la visita, el interventor informa al representante del contratista el objetivo de la visita y otros asuntos significativos notados durante la revisión de escritorio. Adicionalmente, el interventor le anuncia que habrá una reunión al final de la visita con el propósito de discutir asuntos significativos y conclusiones<sup>20</sup>.

En seguida, dará inicio a las verificaciones indicadas en cada uno de los puntos de su programa de trabajo, aplicando las técnicas de interventoría que correspondan, registrando y documentando las acciones de control practicadas y los resultados que vaya obteniendo.

En caso necesario, el interventor puede solicitar apoyo del equipo ejecutor del proyecto, cuidando que esta participación no comprometa los resultados de las pruebas practicadas.

Al final de la visita el interventor debe reunirse con el director del proyecto, hacerle conocer su opinión preliminar sobre el resultado de la misma e informarle que en tiempo breve le será remitido el correspondiente informe<sup>21</sup>.

No es recomendable realizar actas de visita que incluyan juicios y opiniones de interventores y contratistas sin el suficiente fundamento. Sin embargo, cuando las circunstancias lo aconsejen, se deben elaborar actas para dejar constancia de una situación o de la ocurrencia de un hecho.

## Informes

El informe de visita tiene como finalidad dejar constancia de las acciones de control practicadas sobre los diferentes aspectos de un proyecto: oportunidad, alcance, cobertura, técnicas aplicadas y resultados obtenidos. El informe soporta el trabajo del interventor y sus opiniones.

20. Los Angeles County. Contract Monitoring Manual, June 2003. p 20. [Consultado en agosto 31 de 2006] Disponible en: <http://www.ladcss.org/manuals/monitoringman/monitoring.htm> (Traducción propia).

21. En algunos casos, el contrato de interventoría o los reglamentos de la entidad contratante establecen los plazos para el trámite de los informes de visita.

De cada visita de interventoría se debe producir un informe con el siguiente contenido básico:

- ♦ Datos del contrato. Número y fecha, objeto, contratista.
- ♦ Información de la visita. Fecha y lugar, tipo de visita, funcionarios que la atendieron e interventor.
- ♦ Objetivo de la visita.
- ♦ Desarrollo del programa. Se indican las actividades desarrolladas por el interventor durante la visita para dar cumplimiento al programa de la misma.
- ♦ Conclusiones. El interventor expresa su concepto sobre los hechos y situaciones objeto de la visita; de allí se pueden derivar otras acciones de la interventoría.

El informe debe ser remitido al contratista en el plazo acordado para que tenga oportunidad de manifestar su acuerdo o desacuerdo con lo allí expresado.

### 2.2.8 Informes del contratista

El contrato debe determinar la obligación del contratista de presentar a la entidad estatal contratante y al interventor informes periódicos sobre avance del proyecto, resultados parciales o totales obtenidos, ejecución del presupuesto y flujo de recursos<sup>22</sup>. “Los informes periódicos del contratista son un método efectivo para que una entidad estatal determine si se está cumpliendo adecuadamente con el objeto contratado”<sup>23</sup>.

Se recomienda que los informes sean entregados en formatos diseñados al inicio del contrato, con instructivos precisos sobre su diligenciamiento, fechas de corte y fechas de presentación. El contratista debe presentar al interventor todos los informes periódicos que se estipulen en el contrato y aquellos que el interventor, en ejercicio de sus funciones, considere

22. “El contrato debería establecer que el contratista proporcione información para determinar si se están cumpliendo con el objeto del contrato y las demás obligaciones”. Hinton, óp. cit., p. 20. (Traducción propia).

23. “Regular programmatic reports from the vendors are an effective method for the state agency to determine whether the vendor is adequately providing the contracted services”. Ibíd., p. 20. (Traducción propia).

pertinentes para la adecuada vigilancia de la ejecución del contrato<sup>24</sup>, sin que por ello se omita el cumplimiento de las obligaciones de inspección y control que corresponden al interventor.

El interventor debe revisar y evaluar el contenido de los informes y expresar por escrito al contratista un concepto sobre los mismos. “El desempeño reportado debe compararse con los criterios de desempeño establecidos en la propuesta y en el contrato”<sup>25</sup>.

### 2.2.9 Recomendaciones y observaciones

La interventoría debe establecer parámetros para evaluar el grado de avance en la ejecución del contrato vigilado y el cumplimiento del objeto y demás obligaciones. Si se presentan deficiencias, desviaciones o atrasos en la ejecución del contrato, el interventor debe ejercer acciones preventivas o correctivas orientadas al cumplimiento y éxito del mismo, entendiendo que su función no es simplemente de verificación, sino que es un agente coadyuvante para el éxito de un proyecto<sup>26</sup>.

### Recomendaciones

En el marco del contrato, el interventor debe emitir sugerencias tendientes a mejorar la calidad del objeto o de los procedimientos utilizados, así como lo relacionado con el ritmo de ejecución del proyecto.

Esta es una actitud preventiva y proactiva del interventor, encaminada a obtener los mejores logros y la satisfacción de la entidad estatal en los términos y las condiciones establecidas en el contrato.

24. Corte Constitucional. Sentencia C-037/03 del 28 de enero de 2003. M.P.: Álvaro Tafur Galvis. “Téngase en cuenta que el interventor, como encargado de vigilar la buena marcha del contrato, podrá exigir al contratista la información que estime necesaria [...]”.

25. “The reported performance should be compared against the performance criteria established in the RFP (Request for Proposal) or RFQ (Request for Quote), vendor proposal, and contract”. Hinton, óp. cit., p. 20. (Traducción propia).

26. En el laudo del 20 de noviembre de 2006 del Tribunal de Distrito Capital, Secretaría de Obras Públicas e Instituto de Desarrollo Urbano vs. Consultoría Oscar G. Grimaux y Asociados SAT y Citeco Consultora S.A se expresó: “De esta forma, el interventor viene a cumplir un doble papel: preventivo, en relación con posibles circunstancias que se avizoren en el desarrollo del contrato y también un papel correctivo, de tal manera que la entidad estatal pueda adoptar las medidas que estime conducentes o adecuadas en el momento en que surja algún contratiempo en relación con la ejecución del contrato”.

A estas recomendaciones el interventor deberá efectuar un estricto seguimiento para determinar si el contratista las implantó o acogió e informar a la entidad estatal sobre los resultados de las mismas. En caso negativo, se deberá evaluar la procedencia de comunicar a la entidad cualquier eventual incumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista.

En la medida que la interventoría utilice en forma adecuada, efectiva y oportuna este procedimiento, contribuye al éxito de los proyectos y al cumplimiento de los fines de la contratación estatal.

### Observaciones

Las observaciones se formulan para el adecuado y oportuno desarrollo del contrato, como una acción correctiva para coadyuvar en el cumplimiento de su objeto.

Cuando la interventoría analiza la ejecución de un proyecto y establece que se está desarrollando en forma indebida o ineficiente, bien sea en sus aspectos técnicos, financieros, administrativos o de cumplimiento, y que dichas circunstancias influyen negativamente en la ejecución del contrato, debe manifestarlo por escrito al contratista, señalando las observaciones a que haya lugar, tendientes a mejorar la ejecución del proyecto.

En lo técnico, las observaciones se relacionan con los recursos, metodología, cronograma y calidad del objeto. El interventor podrá formular observaciones sobre el plan de trabajo, cuando técnicamente no sea conveniente; solicitar incremento en el ritmo de las actividades cuando presenten retraso; y pronunciarse sobre cualquier procedimiento inadecuado o defecto en los bienes, obras o servicios ejecutados.

En lo financiero y administrativo, se relacionan con las ineficiencias e irregularidades en el uso de los recursos entregados a título de anticipo y en el manejo de los demás recursos de inversión sujetos a interventoría, así como al incumplimiento de las demás obligaciones administrativas a cargo del contratista.

En caso que el contratista no dé respuesta o no implemente las acciones correctivas tendientes al cumplimiento de las observaciones formuladas, se deberá evaluar la procedencia de comunicar a la entidad cualquier eventual incumplimiento de sus obligaciones.

Esta actitud correctiva evita lesiones del patrimonio público, problemas y aumento de costos en el proyecto o su fracaso total.



### 2.2.10 Incumplimientos

Las obligaciones, que emanan básicamente de la ley y del contrato, son técnicas, financieras, administrativas y jurídicas. Se deben cumplir dentro de los plazos establecidos en el contrato y en los términos, forma, cantidad y calidad pactados.

Se presenta incumplimiento de las obligaciones cuando no se ejecutan en los términos y condiciones pactadas en los documentos contractuales, es decir, cuando no se cumple la prestación o se cumple en forma defectuosa o tardía.

El incumplimiento puede ser:

- ✦ Total o definitivo: cuando el contratista no cumple ni realiza actos tendientes a satisfacer las prestaciones debidas a la entidad o no ejecuta o no entrega el objeto contractual en el plazo convenido y éste no se puede cumplir dentro de la vigencia del contrato.
- ✦ Parcial: cuando el contratista, dentro del plazo pactado, no ejecuta el objeto con las condiciones o especificaciones establecidas tanto de calidad o cantidad o no se ajusta a las normas técnicas obligatorias o a los usos del tráfico comercial y la buena fe contractual; igualmente, cuando no cumple las demás obligaciones en las fechas pactadas. No obstante lo anterior, si existe la posibilidad de cumplimiento dentro de la vigencia del contrato, se configura la mora.

La calificación del incumplimiento requiere un análisis de imputación para efectos de determinar la responsabilidad, mediante la valoración de las actuaciones del contratista y contratante, teniendo en cuenta las causales de exoneración de responsabilidad (fuerza mayor o caso fortuito, culpa de un tercero e incumplimiento del contratante).

Efectuado el análisis de los aspectos mencionados, el interventor deberá dar inicio, si su contrato lo faculta, al denominado procedimiento de incumplimiento contractual<sup>27</sup> o comunicar a la entidad contratante la ocurrencia de los hechos constitutivos del mismo.

27. “El control se orienta básicamente a verificar que las obligaciones del contratista se cumplan en los plazos pactados en el contrato e informar sobre el estado y avance, información que siempre será relevante pero sobre todo en situaciones de incumplimiento: una reacción oportuna de quien controla la ejecución del contrato no sólo puede evitar que se incurra en incumplimiento o morigerar sus efectos, sino que, si la situación se hace insalvable, la entidad se encontrará jurídicamente legitimada para adoptar las decisiones y los correctivos que sean del caso en el tiempo y previo el agotamiento del procedimiento que corresponda”. Departamento

Dicho procedimiento tiene el carácter de sancionatorio y tiene por objeto que, con posterioridad al trámite del mismo, la entidad estatal o la autoridad judicial competente declare el incumplimiento y aplique o haga efectiva las sanciones contractuales pactadas.

La existencia o no de facultades de la Administración Pública para imponer multas en sede administrativa al contratista incumplido, así como la oportunidad para ello, han sido temas de discusión. Hasta la entrada en vigencia de la Ley 1150 de 2007, se discutía la facultad para la aplicación de las multas y cláusula penal directamente por la administración pública, en razón a que el Estatuto de Contratación no contemplaba una potestad expresa para ello.

La doctrina del Consejo de Estado presentó dos etapas, bajo la vigencia de la Ley 80 de 1993, las cuales se exponen a continuación.

#### Facultad de la administración

El Consejo de Estado había determinado que la Administración, con fundamento en la potestad de dirección y control que le corresponde en la ejecución de los contratos estatales, tenía facultad para aplicar las sanciones pactadas en el contrato, declarar el incumplimiento del mismo y hacer efectiva la cláusula penal, si a ello hubiere lugar.

Además de las providencias que sustentan dicha facultad, se han proferido otras en las cuales se determina que la facultad sancionadora es procedente ejercerla con antelación a la extinción del contrato, es decir, dentro del plazo de ejecución y liquidación del mismo<sup>28</sup>.

Nacional de Planeación. (2004). *Manual de buenas prácticas para la gestión contractual pública. Proyecto de contratación pública BIRF-DNP*. Bogotá: El Departamento, p. 25. Disponible en: [http://www.contratos.gov.co/Archivos/MANUAL\\_BUENAS\\_PRACTICAS.pdf](http://www.contratos.gov.co/Archivos/MANUAL_BUENAS_PRACTICAS.pdf)

28. Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 14 de diciembre de 2000. C.P.: Luis Camilo Osorio Isaza. Radicación 1293.  
Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 18 de marzo de 2004. C.P.: Ricardo Hoyos Duque. Radicación 73001-23-31-000-1997-05495-01 (15936).

### Facultad del Juez del contrato

El Consejo de Estado señaló categóricamente en auto del 10 febrero de 2005<sup>29</sup> que la Administración no está facultada para imponer, en forma unilateral y en sede administrativa, ninguna sanción contractual, así ésta se haya pactado en el contrato.

En dicha providencia manifestó que, en estricta aplicación del principio de legalidad, la Administración no está facultada por la ley para imponer multas o declarar incumplimiento y hacer efectiva la cláusula penal pecuniaria, máxime cuando los contratos estatales se encuentran sujetos al derecho privado. La doctrina expuesta fue reiterada en Sentencia del 20 de octubre de 2005<sup>30</sup>.

En el ámbito jurídico y académico se ha criticado el cambio de doctrina del Consejo de Estado y se ha señalado que es la autonomía de la voluntad que se predica de los contratos estatales la que permite pactar multas y cláusula penal y que además se incluya en el contrato la forma de imponerlas por uno de los contratantes, máxime cuando las multas son conminatorias y no resarcitorias, como lo ha afirmado el mismo Consejo de Estado.

### Reforma de la Ley 80 de 1993

El artículo 17 de la Ley 1150 de 2007 termina con la discusión de si era procedente o no la imposición de multas en sede administrativa por la entidad estatal contratante, ya que expresamente esta disposición consagra la facultad de imponer las que hayan sido pactadas. Este precepto delimita la oportunidad para su imposición, por cuanto establece que sólo son procedentes mientras se halle pendiente la ejecución de obligaciones a cargo del contratista, de lo cual se infiere que no podrán ser impuestas durante la etapa de liquidación del contrato.

Así mismo, se podrá declarar el incumplimiento y hacer efectiva la cláusula penal pecuniaria cuando ésta se encuentra pactada.

Dicho artículo contiene un párrafo transitorio que señala que estas facultades se entienden previstas en aquellos contratos suscritos con anterioridad a la vigencia de esta ley siempre y cuando dichas cláusulas se encuentren

29. Consejo de Estado. Auto del 10 febrero de 2005. Auto 25000-23-26-000-2003-00085-01 (25765)DM.

30. Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 20 de octubre de 2005. Radicación 25000-23-26-000-1995-01670-01 (14579).

pactadas. Atendiendo el principio de que toda facultad sancionadora debe estar consagrada previamente en la ley, se considera que este párrafo es inconstitucional y que mal puede predicar la existencia retroactiva de una facultad inexistente; en consecuencia, todo acto administrativo mediante el cual se hubiere aplicado una multa sería nulo por falta de competencia, atendiendo la doctrina imperante del Consejo de Estado antes referida.

La interventoría está obligada a formular al contratista el traslado de incumplimiento en los casos en que considere que éste se presente, sin importar si corresponde a la entidad estatal o al juez del contrato imponer o declarar las sanciones o multas correspondientes. Dicha actuación deberá ser comunicada a la entidad estatal contratante.

El interventor debe acudir al respectivo procedimiento administrativo contractual, en los términos del artículo 77 de la Ley 80 de 1993, es decir, debe dar oportunidad al contratista de manifestar sus opiniones y, por tanto, de ejercer su derecho a la defensa, máxime si, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 17 de la Ley 1150 de 2007, el derecho al debido proceso se ha erigido como un principio rector para la aplicación de sanciones en la contratación estatal.

Todo contrato que presente un retraso significativo en su ejecución debe sujetarse al procedimiento de incumplimiento. La utilización tardía de este procedimiento, cuando el plazo del contrato está ad portas de su vencimiento, pierde su objetivo primordial. De su oportunidad y eficacia son responsables el interventor y la Administración, respecto de lo que a cada uno corresponda.

#### **Declaratoria de siniestro**

La declaratoria de siniestro se efectúa mediante acto administrativo motivado, el cual se constituye en la prueba de la ocurrencia del siniestro.

Hasta la vigencia del artículo 7 de la Ley 1150 de 2007, esta facultad de la entidad estatal contratante se fundamentaba en lo dispuesto en el numeral 5 del artículo 68 del CCA sobre las obligaciones que prestan mérito ejecutivo a favor de las entidades públicas.

Dicho artículo permite a las entidades estatales emitir un acto administrativo con el “privilegio de la decisión previa”. Esta facultad se puede ejercitar durante la ejecución del contrato, durante su liquidación y con posterioridad a ésta.



En Sentencia del 12 de julio de 2000, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo –Sección Tercera–, Radicación 20001-23-31-000-1999-0090-01 (16669), expresó:

En primer término se precisará que el acto administrativo en que la Administración beneficiaria de un contrato de seguros reconoce la existencia de un siniestro y exige al Asegurador la indemnización equivale a la reclamación ante éste.

[...]

Debe recordarse que la Ley 80 de 1993 exige como uno de los presupuestos para la ejecución del contrato estatal que el contratista de la Administración preste garantía única, es decir, que traslade los riesgos que pueden originarse en la ejecución del contrato a un tercero (inc. 1 numeral 19 art. 2516).

[...]

También exige que la garantía única prestada por el contratista sea aprobada por la Administración contratante (inc. 1 art. 4117 ibídem y arts. 1718 y 1819 del decreto reglamentario 679 de 1994).

Por tanto cuando la Administración aprueba la garantía prestada por su contratista, significa que cuando en el futuro acaezca el riesgo asegurado y ella reconozca en acto administrativo la existencia del siniestro podrá exigir al asegurador, quien asumió los riesgos trasladados por el contratista de la Administración, la indemnización hasta el monto asegurado.

En Sentencia del 27 de julio de 2005, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo –Sección Tercera–, Expediente 12394 (7261), indicó:

No obstante, cuando se declara el siniestro a través del acto administrativo, es porque el riesgo ya se realizó, es decir, el incumplimiento ya se produjo, y lo que hace la entidad estatal a través de su decisión unilateral, es manifestarlo y concretarlo para derivar a partir de tal declaración, las consecuencias contractuales y legales del caso.

[...]

En otras palabras, el acto administrativo es la prueba de la realización del riesgo y podría decirse que esta forma de acreditar el siniestro se convierte en un privilegio para la administración, ya que le basta su propia decisión fundamentada, que goza de la presunción de legalidad. Esta forma de acreditar el siniestro también constituye una ventaja para la aseguradora,



ya que tiene la posibilidad de discutir administrativa y judicialmente el acto, en la medida que los fundamentos jurídicos y fácticos que la administración adujo para acreditar el siniestro no sean suficientes. Se adelanta así el debate en torno a un acto dictado con base en una potestad que dimana de la ley. Acto que una vez ejecutoriado prestará con la póliza correspondiente mérito ejecutivo contra la aseguradora, la que debe pagar el seguro en los términos convenidos.

La facultad de la Administración para declarar el siniestro por incumplimiento de las obligaciones del contratista, en sede administrativa, era objeto de discusión<sup>31</sup> hasta la expedición de la Ley 1150 de 2007, ya que el inciso 4

31. Sobre el tema, Benavides ha indicado que “más aún, podemos preguntarnos sobre la realidad del fundamento del poder de declaración unilateral del siniestro en el numeral 5 artículo 68 del CCA, unánimemente afirmado por el Consejo de Estado”. En efecto, este numeral prescribe que prestan mérito ejecutivo “las demás garantías que a favor de las entidades públicas se presten por cualquier concepto, las cuales se integrarán con el acto administrativo ejecutoriado que declare la obligación”.

En primer lugar, el numeral no se refiere a las garantías otorgadas por los contratistas de la administración, sino a todas las otras que se otorgan por otros conceptos. Esta interpretación parece imponerse con la lectura del numeral 4 del mismo artículo, destinado precisamente a “las pólizas de seguro y las demás garantías que otorguen los contratistas a favor de entidades públicas”.

En segundo lugar, el mismo numeral 4 establece que, para que presten mérito ejecutivo, las pólizas y demás garantías contractuales deben acompañarse del “acto administrativo de liquidación final del contrato, o (de) la resolución ejecutoriada que decreta la caducidad, o la terminación según el caso”. Por consiguiente, la ley habilita a la entidad estatal para que ejerza de manera concreta su potestad de auto-tutela declarativa por medio de estos tres actos administrativos y no de otros. A la luz del numeral 4, las entidades pueden declarar unilateralmente la ocurrencia del siniestro mediante la liquidación unilateral del contrato, su caducidad o su terminación unilateral. Por el contrario, carecen de dicha potestad frente a otros eventos, como la garantía de estabilidad de la obra o calidad de los servicios, cuyo siniestro ocurre normalmente después de la liquidación del contrato.

Y en tercer lugar, si se descartan estos dos argumentos y se concibe, como lo hace el Consejo de Estado, que el poder de declaración del siniestro se apoya, no en el numeral 4 sino en el 5, que hemos transcrito, debemos recordar que en estos eventos las garantías también deben ser acompañadas del “acto administrativo ejecutoriado que declare la obligación”, para así constituir el título ejecutivo. Sin embargo, de esta exigencia no podemos deducir que la administración tiene competencia para declarar el siniestro. En este caso, como en el de la imposición unilateral de multas que vimos antes, la exigencia de un acto administrativo no puede llevarnos a concluir que la administración tiene competencia concreta para proferirlo. El numeral 5 nos exige un acto administrativo que declare la obligación garantizada, pero no concreta el origen de dicho acto, no nos explica porqué puede adoptarlo la administración. Por consiguiente, es necesario acudir a otras normas de derecho positivo que determinen la competencia para proferir actos administrativos declaratorios de obligaciones. Concluir que el artículo 5° establece competencia para declarar el siniestro amparado por la garantía nos lleva a la lógica del poder general de autotutela, que nos parece contrario a la lógica de nuestro derecho administrativo, arraigada al derecho positivo, así como peligroso por la extensión de los poderes de la administración. Benavides, J. L. (2004). *El contrato estatal*. 2ª ed. Universidad Externado de Colombia, pp. 424-425.

del artículo 7 contempló expresamente la facultad de declarar el siniestro mediante acto administrativo que deberá ser notificado al respectivo asegurador.

### *2.2.11 Conceptos*

Los conceptos contienen opiniones o calificaciones sobre las actividades del contratista o respecto del cumplimiento de sus obligaciones y, por consiguiente, implican acciones o decisiones de la entidad contratante.

Entre los principales conceptos que emite la interventoría, podemos mencionar los siguientes:

#### **Actas de recibo**

Se debe dejar constancia, en acta, de las entregas parciales y definitivas de resultados o productos que realice el contratista, con firmas de los funcionarios debidamente facultados y con la participación del interventor, quien debe consignar en ella su opinión sobre el cumplimiento, en términos de cantidad, calidad y especificaciones técnicas de los resultados o productos recibidos, o fundamentar la negativa de recibo.

#### **Pagos parciales**

El interventor debe conceptuar sobre la procedencia o no de efectuar los pagos pactados al contratista con base en las actas de recibo parcial y definitivo de resultados o productos y de conformidad con otras obligaciones contractuales que deba cumplir el contratista.

#### **Prórrogas y suspensiones**

La prórroga tiene por objeto la ampliación del plazo de ejecución del contrato y deberá fundamentarse en hechos ajenos a las partes contratantes, que tengan incidencia negativa en la ejecución o desarrollo del proyecto. Así mismo, en el evento que la entidad estatal contratante requiera la ejecución de productos adicionales a los inicialmente pactados, es necesario ampliar el plazo de ejecución.

La solicitud de prórroga deberá estar debidamente justificada por el contratista y requiere el concepto del interventor, quien efectuará un

análisis detallado de los fundamentos de la misma y del cronograma de las actividades pendientes por ejecutar.

Las prórrogas no deben tramitarse para justificar demoras o atrasos atinentes al contratista, por cuanto ello implicaría purgar su mora e incumplimiento.

La solicitud de suspensión deberá estar fundamentada en situaciones ajenas al contratista y, si es del caso, en razones de fuerza mayor o caso fortuito que impidan la ejecución de las obligaciones pactadas.

La suspensión determina la inejecución de las actividades del contrato e interrumpe su término de ejecución, para lo cual deberá suscribirse la respectiva acta en la que se estipule el tiempo durante el cual se suspende el contrato, incluida la fecha de su reanudación, que debe corresponder a aquella en que se estima que las causas que dieron lugar a la suspensión han desaparecido y, por consiguiente, es procedente continuar la ejecución del contrato. Toda suspensión requiere el concepto del interventor.

#### Modificaciones al contrato

El interventor emite concepto sobre modificaciones al contrato, que pueden estar relacionadas con aspectos como adiciones en cuantía, cambios en especificaciones, cantidades y precios de componentes del objeto o inclusión de ítems y precios no previstos, entre otros.

Para efectos de emitir su concepto, el interventor debe tener líneas o patrones de conducta, que podríamos resumir en lo siguiente:

- ✦ Cualquier cambio se debe enmarcar dentro del objeto del contrato. Es muy importante no perder de vista este criterio para que el interventor no permita que se cambie el objeto del contrato. Algunos cambios en resultados o productos intermedios pueden ser tan significativos que modifican el objeto de un proyecto; coloquialmente podríamos decir “estamos hablando de otro proyecto”. Si no es posible cumplir con un objeto, lo más aconsejable es liquidar el contrato, porque se está frente a la modificación de un elemento sustancial que desvirtúa los antecedentes y la justificación del contrato.
- ✦ Se debe mantener el equilibrio financiero del contrato. Las modificaciones propuestas por el contratista deben ser valoradas y valuadas adecuadamente, es decir, se debe determinar su repercusión frente a los valores inicialmente contratados para preservar el equilibrio económico. En algunos casos, siempre que se mantenga



el cumplimiento del objeto, es posible aceptar modificaciones que impliquen menor valor, reduciendo el valor del contrato.

### Cesión

Se presenta cuando el contratista, con la aceptación de la entidad contratante, cede a otro contratista la responsabilidad total del cumplimiento del objeto y de las demás obligaciones del contrato y, en consecuencia, cesa en sus responsabilidades.

Es una figura excepcional que se presenta en situaciones de fuerza mayor o caso fortuito. Se acepta teniendo en cuenta la importancia del cumplimiento del objeto y de su responsabilidad y, a veces, de salvar los recursos ya invertidos.

Debe ser cuidadosamente sustentada y requiere el concepto del interventor.

### Subcontrataciones

Se entiende por subcontratación la facultad del contratista de celebrar contratos con terceros para la ejecución de algunas actividades, sin que el subcontratista tenga relación contractual alguna con la entidad estatal contratante. La responsabilidad por el cumplimiento de las actividades siempre estará en cabeza del contratista.

Los subcontratos deben ser autorizados por la entidad estatal, cuando dicha autorización esté pactada en el contrato. En este caso se requerirá concepto del interventor.

### Cambios en el equipo de personal del proyecto

Dado que para la evaluación y adjudicación de la propuesta, usualmente se presentan las hojas de vida del equipo técnico, financiero y administrativo de un proyecto, cualquier cambio que se presente durante la ejecución debe ser sometido a concepto previo del interventor.

### Terminación anticipada

El contrato estatal termina en la fecha estipulada; a partir de ésta, se extingue el vínculo negocial.

En contratación estatal se predica la terminación del contrato por causas normales o anormales.

Como lo ha señalado el Consejo de Estado<sup>32</sup>, las causas normales de terminación son: cumplimiento del objeto, vencimiento del plazo de duración del contrato y acaecimiento de la condición resolutoria pactada por las partes.

Las causas que dan lugar a terminación anticipada del contrato son mutuo acuerdo de las partes, caducidad administrativa, terminación unilateral, desistimiento del contratista por la modificación unilateral del contrato en porcentaje mayor al 20% de su cuantía, terminación unilateral por nulidad absoluta del contrato, y declaratoria judicial de terminación del contrato.

El interventor deberá emitir su concepto respecto de aquellas causales estipuladas en el contrato, que requieran su opinión, o en los eventos en que la entidad estatal contratante lo requiera.

#### Acta de liquidación por mutuo acuerdo

Documento por medio del cual las partes contratantes efectúan un balance técnico y financiero de la ejecución del contrato y acuerdan la forma de liquidarlo, es decir, de poner fin a su relación contractual en forma voluntaria y expresa.

El interventor debe entregar al contratante el proyecto de acta junto con su concepto sobre la ejecución y cumplimiento del contrato, el cual deberá ser coherente con el contenido del acta.

En el proyecto de acta se deja constancia expresa del concepto del interventor sobre el grado de cumplimiento del objeto en términos de calidad, cantidad y oportunidad, cumplimiento de cada una de las demás obligaciones del contratista, pagos parciales, así como de la valoración económica del objeto entregado.

Teniendo en cuenta los efectos que produce entre las partes la suscripción del acta de liquidación por mutuo acuerdo, el interventor deberá elaborar el proyecto de acta con sumo cuidado, tanto en el aspecto técnico como financiero<sup>33</sup>.

32. Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 04 de diciembre de 2006. Expediente 15239.

33. “Las entidades deberán ser muy cuidadosas en la elaboración de las actas de liquidación, de manera que éstas reflejen el balance de la ejecución del contrato en forma fidedigna, lo cual puede hacerse más eficiente y eficazmente si se transfiere, de modo contractual esa obligación al

Esta acta puede contener la declaratoria de paz y salvo de las partes, en cuyo caso ninguna de ellas podrá acudir al juez del contrato para efectuar reclamaciones respecto de la celebración, ejecución y liquidación del mismo. No obstante, podrá contener acuerdos y divergencias, en cuyo caso cualquiera de las partes dejará consignadas las salvedades, objeciones y observaciones a la misma, en forma clara, expresa y detallada. Solamente los hechos relacionados con estas últimas podrán ser sometidos al conocimiento y decisión del juez del contrato.

En cualquier acta de liquidación, teniendo en cuenta las estipulaciones contractuales, deberá exigirse, antes de la suscripción, que el contratista extienda o amplíe, si es del caso, la garantía del contrato a la estabilidad de la obra, a la calidad del bien o servicio suministrado, a la provisión de repuestos y accesorios, al pago de salarios, prestaciones e indemnizaciones, a la responsabilidad civil y, en general, al aval de las obligaciones que deba cumplir con posterioridad a la extinción del contrato.

Extinguido el contrato, subsisten las obligaciones derivadas de las garantías otorgadas y las relacionadas con la estabilidad de las obras, calidad del bien o servicio y suministro de repuestos.

Es importante que el contrato se liquide por mutuo acuerdo dentro del plazo establecido para este propósito, por cuanto los términos son perentorios y preclusivos. Expirado el término para efectuar la liquidación por mutuo acuerdo procede la liquidación unilateral, siempre y cuando la administración pública esté facultada para ello, según el tipo o clase de contrato. De acuerdo con el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007, se podrá efectuar la liquidación por mutuo acuerdo, en principio, dentro de los cuatro meses siguientes a la expiración del plazo previsto para la ejecución del contrato y en todo caso, dentro de los dos años siguientes contados a partir del vencimiento del término pactado para efectuar la liquidación bilateral o al establecido en la ley para efectuar la liquidación unilateral.

---

interventor en aquellos casos en que el contrato cuente con interventoría externa, o al menos, se le vincule para que preste su concurso mediante pacto contractual: la actividad del interventor debe empezar por la revisión y aval técnico de los estudios previos y pliegos de condiciones, y terminar con la elaboración del acta de liquidación del contrato”. Departamento Nacional de Planeación. (2004). *Manual de buenas prácticas para la gestión contractual pública. Proyecto de Contratación Pública BIRF-DNP*. Bogotá: El Departamento, pp. 54-55. Disponible en: [http://www.contratos.gov.co/Archivos/MANUAL\\_BUENAS\\_PRACTICAS.pdf](http://www.contratos.gov.co/Archivos/MANUAL_BUENAS_PRACTICAS.pdf)

### 2.2.12 Informes de la interventoría

El interventor debe presentar, a la entidad estatal contratante, informes de las actividades relacionadas con la ejecución y el control del contrato vigilado y con el cumplimiento de sus propias obligaciones, en las fechas pactadas en el contrato de interventoría.

Respecto de los informes relacionados con el contrato vigilado, es importante para la entidad contratante que el interventor exprese el grado de avance en su ejecución, los resultados obtenidos y el cumplimiento de las obligaciones del contratista. Esto permitirá al contratante evaluar la ejecución y, en caso necesario, impartir las instrucciones que considere pertinentes<sup>34</sup>.

### 2.3 De las condiciones del interventor

En razón a la importancia de la función que cumple el interventor para el éxito de un contrato, siendo el representante de la entidad contratante para la vigilancia de su ejecución y examinador y acompañante del contratista, debe tener condiciones profesionales y personales<sup>35</sup> que lo habiliten para el desempeño de esta labor y para que sus conceptos generen confianza a las personas y entidades que directa o indirectamente tengan relación con el contrato vigilado. No cabe duda de que, independientemente de las responsabilidades asignadas por la ley que se derivan del ejercicio de sus funciones, el interventor tiene además una responsabilidad social, ya que los proyectos públicos benefician a la sociedad y se ejecutan con recursos que ella aporta al Estado.

El interventor es un profesional que requiere conocimientos adecuados y debe mantenerse actualizado en el estado del arte o *lex artis* de la disciplina que profesa, de manera que su actuación de vigilancia y acompañamiento contribuya al éxito del contrato vigilado.

34. “Entre las funciones que cumple la interventoría, sin duda, es determinante la de informar a la entidad contratante respecto de la manera como se viene ejecutando el contrato y que ésta se encuentre al corriente de si el contratista, en desarrollo de sus obligaciones, ha venido ajustándose y atendiendo las finalidades del servicio o los propósitos técnicos, tecnológicos y financieros que se tuvieron en cuenta precisamente para establecer la relación contractual. Y es usual que las funciones propias del interventor sean materia de una estipulación contractual en donde se establecen de manera clara”. Laudo Tribunal de Distrito Capital, Secretaría de Obras Públicas e Instituto de Desarrollo Urbano vs. Consultoría Oscar G. Grimaux y Asociados SAT y Citeco Consultora S.A. Laudo del 20 de noviembre de 2006.

35. El numeral 3 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 privilegia para la selección del interventor los aspectos técnicos y de experiencia.

Aunque, la interventoría no ha tenido un desarrollo académico significativo, en un futuro cercano los centros académicos muy seguramente incorporarán formación especializada en este tema, ya que su importancia lo amerita. Incluso pueden llegar a ofrecer programas de posgrado.

En lo personal, el interventor debe tener un comportamiento objetivo e imparcial, actuando siempre con la independencia y prudencia que su función requiere.

Objetividad e imparcialidad se entienden como la capacidad de obtener y valorar información objetiva y suficiente para soportar los juicios que emite sin interés de perjudicar o favorecer a ninguna de las partes.

Independencia significa actuar de acuerdo con sus propios criterios profesionales, con sujeción a las disposiciones legales aplicables dentro del marco del contrato y de las normas técnicas o prácticas que le sean inherentes, sin aceptar injerencias o presiones indebidas de ninguna de las partes. La prudencia está relacionada con la reserva y el manejo de la información que un interventor conoce por razón de su actividad, la cual solo debe ser transmitida y divulgada en los términos que lo permitan el contrato y la ley.

### 3. TERMINACIÓN Y LIQUIDACIÓN DEL CONTRATO DE INTERVENTORÍA

El contrato de interventoría termina en el plazo pactado en éste y no depende de la terminación del contrato vigilado, ya que son contratos independientes en cuanto a duración.

Vencido el plazo de ejecución del contrato, se debe proceder a su liquidación en la forma y dentro de los plazos establecidos en el estatuto de contratación o en el propio contrato.

Para la liquidación del contrato de interventoría, el interventor debe presentar un informe final que comprenda los aspectos técnicos y financieros correspondientes a la ejecución de su contrato. Con base en éste, el supervisor debe proceder a proyectar el acta de liquidación por mutuo acuerdo para la firma de las partes contratantes.



## Bibliografía

### CAPÍTULO I. PROYECTOS PÚBLICOS

- Agencia Colombiana de Cooperación Internacional –ACCI–. Indicaciones para la presentación de un proyecto. Santa Fe de Bogotá: Editorial Gente Nueva, abril de 2000. Disponible en: <http://www.acci.gov.co/interesgeneral/Indicaciones%20Proyectos.pdf> 34 p.
- Arboleda Vélez, G. (2001). *Proyectos. Formulación, evaluación y control*. 4a. ed. Cali: AC Editores.
- Banguero, H. (2001). *Gerencia integral de Proyectos. Un enfoque de ciclo de vida*. Sin edición. Cali: Universidad del Valle.
- Benavides, J. L. (2004). *El contrato estatal*. 2a. ed. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Blank Bubis, L. (1990). *La administración de organizaciones: un enfoque estratégico*. Cali: Centro Editorial Universidad del Valle.
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 1 de junio de 1995. C.P.: Jesús María Carrillo Ballesteros. Expediente 7326.
- \_\_\_\_\_. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 26 de agosto de 1998. C.P.: César Hoyos Salazar. Radicación 1121.
- \_\_\_\_\_. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 23 de junio de 2005. C.P.: Germán Rodríguez Villamizar. Radicación 07001-23-31-000-1995-00216-01 (12846).
- \_\_\_\_\_. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 31 de agosto de 2006. C.P.: Mauricio Fajardo Gómez. Proceso 14287. Acumulado Radicación: R-7664.
- Constitución Política de Colombia, 1991.
- Corte Constitucional. Sentencia C-580/2002. M.P.: Alfredo Beltrán Sierra.

Decreto 841 de 1998. Por el cual se reglamenta la Ley 38 de 1989, normativa del presupuesto general de la nación, en lo referente al Banco de Proyectos de Inversión y otros aspectos generales.

Decreto 2170 de 2002. Por el cual se reglamenta la Ley 80 de 1993, se modifica el Decreto 855 de 1994 y se dictan otras disposiciones en aplicación de la Ley 527 de 1999.

Departamento Administrativo de Planeación Distrital. Subdirección de Programación y Seguimiento de la Inversión Pública. Manual de procedimientos para la operación y administración del Banco de Programas y Proyectos de las Localidades –BPP-L–. Bogotá D.C.: El Departamento, noviembre de 2003. 100 p. Disponible en: <http://www.segobdis.gov.co/documentos/localidades/MANUALDEFNOV2003.pdf>

Departamento Nacional de Estadística –DANE. Sistema Nacional de Información Estadística –SNIE–. Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las Actividades Económicas –CIU–. Revisión 3.1 A.C (adaptada para Colombia). 2006. Disponible en: [http://www.dane.gov.co/index.php?option=com\\_content&task=category&sectionid=39&id=402&Itemid=899](http://www.dane.gov.co/index.php?option=com_content&task=category&sectionid=39&id=402&Itemid=899)

Departamento Nacional de Planeación –DNP–. (1993). Banco de Proyectos de Inversión Nacional. Manual Metodológico General. Bogotá: DNP.

\_\_\_\_\_. (1998). *Red Nacional de programas y proyectos. Ideas básicas sobre los proyectos de inversión y gestión*. Bogotá: DNP.

Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social –ILPES–. (1994). *Manual de jerarquización de proyectos*. Santiago de Chile: ILPES.

\_\_\_\_\_. (1999). *Guía para la presentación de proyectos*. 24 ed. México: Siglo XXI Editores.

\_\_\_\_\_. (2003). *Bases conceptuales para el ciclo de cursos sobre gerencia de proyectos y programas*. Serie Manuales No. 24. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe –CEPAL.

Ley 80 de 1993. Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

Ley 152 de 1994. Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo.



- Ley 590 de 2000. Por la cual se dictan disposiciones para promover el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresa.
- Ley 598 de 2000. Por la cual se crean el Sistema de Información para la Vigilancia de la Contratación Estatal, –SICE–, el Catálogo Único de Bienes y Servicios, –CUBS–, y el Registro Único de Precios de Referencia, –RUPR–, de los bienes y servicios de uso común en la Administración Pública y se dictan otras disposiciones.
- Ley 816 de 2003. Por medio de la cual se apoya a la industria nacional a través de la contratación pública.
- Ley 1150 de 2007. Por la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos.
- Miranda M., J. J. (2004). *Gestión de proyectos: identificación, formulación, evaluación financiera, económica, social y ambiental*. 4a. ed. Bogotá: MM Editores.
- Mokate, K. La evaluación socioeconómica de proyectos de inversión: el estado del arte. Bogotá: Universidad de Los Andes. Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, s.f. p. 98-102. Disponible en: [http://iies.faces.ula.ve/Revista/Articulos/Revista\\_02/Pdf/Rev02Mokate.pdf](http://iies.faces.ula.ve/Revista/Articulos/Revista_02/Pdf/Rev02Mokate.pdf)
- Organización de las Naciones Unidas –ONU–. International Standard Industrial Classification of All Economic Activities –ISIC–, Revision 4. Structure and explanatory notes. Draft – 20 November 2006. (Version submitted for official editing) <http://unstats.un.org/unsd/cr/registry/isic-4.asp>
- Pino Ricci, J. (2005). *El régimen jurídico de los contratos estatales*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Palacio Hincapié, J. A. (2005). *La contratación de las entidades estatales*. 5a. ed. Medellín: Librería Jurídica Sánchez R. Ltda.
- Presidencia de la República. Directiva Presidencial No. 12 de octubre 1 de 2002.
- Vallejo M., C. (1994). La planeación en Colombia: una reflexión general. En: *Gerencia pública en Colombia*. Santafé de Bogotá: Consejería Presidencial para la Modernización del Estado y Asociación Colombiana para la Modernización del Estado.

### Bibliografía adicional

- Baker, S. y Baker, K. (1999). *Administre sus proyectos*. Serie Fácil. 2a. ed. Prentice Hall, México.
- Cohen, E. y Martínez, R. Formulación, evaluación y monitoreo de proyectos sociales. Comisión Económica para América Latina y el Caribe –CEPAL–. División de Desarrollo Social. Disponible en: <http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/dds/noticias/paginas/8/15448/P15448.xml&xsl=/dds/tpl/p18f.xsl&base=/dds/tpl/top-bottom.xslt>
- Comisión Europea. Oficina de Cooperación Asuntos Generales. Manual gestión del ciclo de proyecto. EuropeAid. Marzo de 2001. [http://lnweb18.worldbank.org/.../\\$FILE/manual%20de%20gestion%20del%20ciclo%20del%20proyecto.pdf](http://lnweb18.worldbank.org/.../$FILE/manual%20de%20gestion%20del%20ciclo%20del%20proyecto.pdf)
- Departamento Nacional de Planeación (2001). *Dirección de inversiones y finanzas públicas. El BPIN para principiantes*. Bogotá: DNP.
- \_\_\_\_\_. (2001). Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas. Subdirección de Programación y Seguimiento Presupuestario del Sector Central. *Manual de la inversión pública nacional*. Bogotá, D.C.: DNP.
- Fondo Colombiano de Modernización y Desarrollo Tecnológico de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas –FOMIPYME–. Manual de operación. Bogotá, D.C., julio de 2003. En: [www.mincomercio.gov.co](http://www.mincomercio.gov.co)
- Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo –FONADE–. Manual de procedimientos y metodología de evaluación de proyectos FOMIPYME. Grupo de Ciencia y Tecnología. Bogotá D.C., mayo de 2002. Disponible en internet en: [www.fonade.gov.co](http://www.fonade.gov.co)
- Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social –ILPES–. (2001). Comisión Económica para América Latina y el Caribe –CEPAL–. *El uso de indicadores socioeconómicos en la formulación y evaluación de proyectos sociales: aplicación metodológica*. Santiago de Chile: Publicación de las Naciones Unidas.
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura –FAO–. Gestión del Ciclo de Proyectos. Programa de Análisis Socioeconómico y de Género –ASEG–. Roma. 2002. Disponible en internet en: [www.fao.org/sd/seaga/downloads/Es/ProjectEs.pdf](http://www.fao.org/sd/seaga/downloads/Es/ProjectEs.pdf)
- Ortegón, E., Pacheco, J. F. y Roura, H. (2005). Metodología general de identificación, preparación y evaluación de proyectos de inversión

pública. Serie Manuales No. 39. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social –ILPES– / Comisión Económica para América Latina y el Caribe –CEPAL.

Roura, H. y Cepeda, H. Manual de identificación, formulación y evaluación de proyectos de desarrollo rural. Serie Manuales No. 02. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social –ILPES– / Comisión Económica para América Latina y el Caribe –CEPAL. 320 p. <http://www.eclac.org/cgi-bin/get-Prod.asp?xml=/publicaciones/xml/9/6729/P6729.xml&xsl=/ilpes/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xslt>

Villarreal Barón, J. M. (2001). *Los proyectos y la planeación territorial*. Sin edición. Bogotá: Tiempo de leer.

Vizzio, M. Á. Los sistemas de inversión pública en América Latina y el Caribe. Serie Política Fiscal. Comisión Económica para América Latina y el Caribe –CEPAL–. División de Desarrollo Económico / Organización de las Naciones Unidas –ONU–. Santiago de Chile, marzo de 2000. p. 35 En: [www.eclac.org](http://www.eclac.org)

## CAPÍTULO 2. RIESGO EN PROYECTOS

Botero, J. F. Gerencia de proyectos y control. Gestión en proyectos de infraestructura. *Revista de Derecho Público*. Universidad de los Andes. Bogotá. No. 14 (jun. 2002), pp. 165-192.

Cabanellas, G. (2003). *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*. 28a. ed. Buenos Aires: Heliasta.

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 11 de septiembre de 2003. C.P.: Ricardo Hoyos Duque. Radicación: 68001-23-15-000-1995-00464-01(14.781).

\_\_\_\_\_. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Providencia del 26 de febrero de 2004. C.P.: Germán Rodríguez Villamizar. Radicación: 25000-23-26-000-1991-07391-01(14043).

\_\_\_\_\_. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 7 de diciembre de 2005. M.P.: Germán Rodríguez Villamizar. Radicación: 15003 -96-07740.

Decreto 679 de 1994. Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 80 de 1993.

Decreto 423 de 2001. Por el cual se reglamentan parcialmente las leyes 448 de 1998 y 185 de 1995.

Decreto 2170 de 2002. Por el cual se reglamenta la Ley 80 de 1993, se modifica el Decreto 855 de 1994 y se dictan otras disposiciones en aplicación de la Ley 527 de 1999.

Departamento Nacional de Planeación. Consejo Nacional de Política Económica y Social –CONPES–. Documento Conpes 3133. Modificaciones a la Política de Manejo de Riesgo Contractual del Estado para Procesos de Participación Privada en Infraestructura establecida en el Documento Conpes 3107 de 3 de abril de 2001. Bogotá: DNP, 3 de septiembre de 2001. 11 p

\_\_\_\_\_. (2001). Consejo Nacional de Política Económica y Social –CONPES–. Documento Conpes 3107. Política de Manejo de Riesgo Contractual del Estado para Procesos de Participación Privada en Infraestructura. Bogotá: DNP.

Laudo arbitral Sepúlveda Lozano Cía. Ltda. vs. Instituto de Desarrollo Urbano –IDU–. Laudo del 5 de mayo de 1997.

Laudo arbitral Compañía de Estudios e Interventorías S.A. –CEI– vs. Instituto de Desarrollo Urbano –IDU–. Laudo del 10 de abril de 2003.

Laudo arbitral RCN Televisión S.A. vs. Comisión Nacional de Televisión. Laudo del 10 de noviembre de 2004.

Ley 80 de 1993. Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

Ley 448 de 1998. Por medio de la cual se adoptan medidas en relación con el manejo de las obligaciones contingentes de las entidades estatales y se dictan otras disposiciones en materia de endeudamiento público.

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

Miranda M., J. J. (2004). *El desafío de la gerencia de proyectos: alcance-tiempo-presupuesto-calidad*. Bogotá: MM Editores.

Project Management Institute –PMI–. (2000). Una guía a los fundamentos de la dirección de proyectos (PMBOK® Guide). Pensilvania: PMI.

### Bibliografía adicional

Azuero, F. ¿De quién son los riesgos en los contratos de concesión? *Economía Colombiana y coyuntura política*. Contraloría General de la República. No. 295 (marzo-abril) 2003, pp. 83-89.

———. El mejoramiento en la contratación pública: aspectos gerenciales y normativos. *Economía Colombiana*. No. 300 (enero-febrero) 2004, pp. 121-127.

Baca Urbina, G. (1990). *Evaluación de proyectos: análisis y administración del riesgo*. 2a. ed. México: McGraw-Hill.

Fonseca, P. E. La asignación o distribución de riesgos en la contratación de obras públicas. *Revista de Derecho Público*. Universidad de los Andes. Bogotá. No. 14 (jun. 2002), pp. 35-48.

Maturana Rengifo, J. E. ¿Cómo analizar los riesgos en proyectos industriales? *Notas Gerenciales*. No. 1. Pontificia Universidad Javeriana (2003), pp. 2-8.

Thobani, M. Infraestructura privada, riesgos del Estado. Disponible en: Finanzas & Desarrollo. Fondo monetario Internacional. Marzo de 1999 [www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/1999/03/pdf/thobani.pdf](http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/1999/03/pdf/thobani.pdf), pp. 50-53.

### CAPÍTULO 3. INTERVENTORÍA DE PROYECTOS PÚBLICOS

Aspectos del control y procedimientos de auditoría a las obras sociales. En: El Control Público. Publicación electrónica e impresa del Secretariado Permanente de Tribunales de Cuentas, Órganos y Organismos Públicos de Control Externo de la República Argentina. Ushuaia, República Argentina. ed. No. 106. ed. digital No. 7. (jun.-jul. 2006), pp. 114-126.

Blank Bubis, L. (1990). *La administración de organizaciones: un enfoque estratégico*. Cali: Centro Editorial Universidad del Valle.

City of Berkeley. Citywide Contract Compliance Audit. Berkeley, California: Office of the City Auditor, may 18, 2004. 16 p. [Consultado en

31 de agosto de 2006]. Disponible en: <http://www.ci.berkeley.ca.us/citycouncil/2004citycouncil/packet/051804/2004-05-18%20Item%2023.pdf>

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 13 de septiembre de 1999. C.P.: Ricardo Hoyos Duque. Expediente 10607.

Constitución Política de Colombia, 1991.

Contraloría General de la República. Guía de Auditoria Gubernamental con Enfoque Integral –Audite 3.0–. Resolución Orgánica No. 5774 del 31 de agosto de 2006. Por la cual se adopta la metodología para el proceso auditor en la Contraloría General de la República – Guía de Auditoria Gubernamental con Enfoque Integral Audite 3.0. [CD-ROM]

Corte Constitucional. Sentencia C-037/03 del 28 de enero de 2003. M.P.: Álvaro Tafur Galvis.

Decreto 777 de 1992. Por el cual se reglamentan la celebración de los contratos a que refiere el inciso segundo del artículo 355 de la Constitución Política.

Decreto 262 de 2000. Por el cual se modifican la estructura y la organización de la Procuraduría General de la Nación y del Instituto de Estudios del Ministerio Público; [...].

Decreto 2170 de 2002. Por el cual se reglamenta la Ley 80 de 1993, se modifica el Decreto 855 de 1994 y se dictan otras disposiciones en aplicación de la Ley 527 de 1999.

Decreto 3286 de 2004. Por el cual se crea el Sistema de Información de Seguimiento a los Proyectos de Inversión Pública.

Departamento Nacional de Planeación. Manual de buenas prácticas para la gestión contractual pública. Proyecto de Contratación Pública BIRF-DNP. Bogotá: El Departamento, 2004. 80 p. Disponible en: [http://www.contratos.gov.co/Archivos/MANUAL\\_BUENAS\\_PRACTICAS.pdf](http://www.contratos.gov.co/Archivos/MANUAL_BUENAS_PRACTICAS.pdf)

Department of Defense of The United States of America –DOD–. Defense Contract Audit Agency –DCAA–. DCAA Contract Audit Manual –CAM– January 2005 Edition. [Consultado en marzo 15 de 2007] Disponible en: [www.dcaa.mil](http://www.dcaa.mil)

- Escola, H. J. (1977). *Tratado integral de los contratos administrativos*. Tomo II. Buenos Aires: Editorial de Palma.
- Hinton, R. W. Components of an Effective Contract Monitoring System. Best Practices in Government. United States of America. State of Georgia: Department of Audits and Accounts. Performance Audit Operations Division, July 2003. 34 p. [Consultado en marzo 20 de 2007] Disponible en: <https://www.audits.state.ga.us/internet/pao/rptlist.html>
- Lara, A. y Farrando, I. (2002). *Contratos administrativos*. Buenos Aires: Lexis Nexis: Abeledo-Perrot
- Laudo arbitral Distrito Capital, Secretaría de Obras Públicas e Instituto de Desarrollo Urbano vs. Consultoría Oscar G. Grimaux y Asociados SAT y Citeco Consultora S.A. Laudo del 20 de noviembre de 2006.
- Ley 42 de 1993. Sobre la organización de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen.
- Ley 80 de 1993. Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.
- Ley 87 de 1993. Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del Estado y se dictan otras disposiciones.
- Ley 134 de 1994. Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana.
- Ley 344 de 1996. Por la cual se dictan normas tendientes a la racionalización del gasto público, se conceden unas facultades extraordinarias y se expiden otras disposiciones.
- Ley 599 de 2000. Por la cual se expide el Código Penal.
- Ley 734 de 2002. Por la cual se expide el Código Disciplinario Único.
- Ley 850 de 2003. Por medio de la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas.
- Ley 1150 de 2007. Por la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos.

Los Angeles County. Chief Administrative Office. Contract Monitoring. (sin año). p. 1. [Consultado en febrero 19 de 2005] Disponible en: <http://cao.lacounty.gov/SIB/pdf/ConMonitor.pdf>

Moliner, M. (1998). *Diccionario de uso del español*. 2a. ed. Vol. I. Madrid: Editorial Gredos S.A.

Mutis Vanegas, A. y Quintero Múnera, A. (2000). *La contratación estatal: análisis y perspectivas*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

Parra, J. E. (2002). *El contrato de interventoría*. Sin edición. Bogotá: Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez.

Pérez Hualde, A. (2002). *Contratos administrativos: versión crítica*. Buenos Aires: Lexis Nexis: Abeledo-Perrot.

State of Texas. Contract Management Guide. Version 1.3. february 2, 2007. p. 65. [Consultado en 19 de febrero de 2007] Disponible en: <http://www.tbpc.state.tx.us/communities/procurement/pub/contractguide>

Strausz, R. Timing of Verification Procedures: Monitoring versus Auditing. En: *Journal of Economic Behavior & Organization*. Freien Universität Berlin. Berlin. Vol. 59 (jun. 3, 2005); p. 89-107. [Consultado en 11 de julio de 2005]. Disponible en: <http://www.gesy.uni-mannheim.de/dipa/33.pdf>

Townsend, R. Contract Auditing: Strategizing for success. En: *Internal Auditor Magazine*. Institute of Internal Auditors. (jun. 2003) [Consultado en agosto 5 de 2005]. Disponible en: <http://www.accountancy.com.pk/articles.asp?id=75>

#### CAPÍTULO 4. EL CONTRATO DE INTERVENTORÍA Y LA RESPONSABILIDAD DEL INTERVENTOR

Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 06 de abril de 2006. M.P.: Flavio Augusto Rodríguez Arce. Radicación 1716.

Constitución Política de Colombia, 1991.

Contraloría General de la República. Guía práctica de la indagación preliminar y proceso de responsabilidad fiscal, versión 1.0. [CD- ROM]

Corte Constitucional. Sentencia C-280/96 del 25 de junio de 1996. M.P.: Alejandro Martínez Caballero.



- \_\_\_\_\_. Sentencia C-286/96 del 27 de junio de 1996. M.P.: José Gregorio Hernández Galindo.
- \_\_\_\_\_. Sentencia C-393/96 del 22 de agosto de 1996. M.P.: Carlos Gaviria Díaz.
- \_\_\_\_\_. Sentencia SU-620/96 del 13 de noviembre de 1996. M.P.: Antonio Barrera Carbonell.
- \_\_\_\_\_. Sentencia C-540/97 del 23 de octubre de 1997. M.P.: Hernando Herrera Vergara.
- \_\_\_\_\_. Sentencia C-563/98 del 7 de octubre de 1998. M.P.: Antonio Barrera Carbonell y Carlos Gaviria Díaz.
- \_\_\_\_\_. Sentencia C-623/99 del 25 de agosto de 1999. M.P.: Carlos Gaviria Díaz.
- \_\_\_\_\_. Sentencia C-866/99 del 3 de noviembre de 1999. M.P.: Vladimiro Naranjo Mesa.
- \_\_\_\_\_. Sentencia C-840/01 del 09 de agosto de 2001. M.P.: Jaime Araujo Rentería.
- \_\_\_\_\_. Sentencia C-181/02 del 12 de marzo de 2002. M.S.: Marco Gerardo Monroy Cabra.
- \_\_\_\_\_. Sentencia C-372/02 del 15 de mayo de 2002. M.P.: Jaime Córdoba Triviño.
- \_\_\_\_\_. Sentencia C-037/03 del 28 de enero de 2003. M.P.: Álvaro Tafur Galvis.
- Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Penal. Sentencia del 13 de marzo de 2006. Proceso 24833.
- Decreto 01 de 1984. Por el cual se reforma el Código Contencioso Administrativo.
- Laudo arbitral Compañía de Estudios e Interventorías S.A. –CEI– vs. Instituto de Desarrollo Urbano –IDU–. Laudo del 10 de abril de 2003.
- Laudo arbitral Distrito Capital, Secretaría de Obras Públicas e Instituto de Desarrollo Urbano vs. Consultoría Oscar G. Grimaux y Asociados SAT y Citeco Consultora S.A. Laudo del 20 de noviembre de 2006.
- Ley 57 de 1887. Código Civil Colombiano.

Ley 80 de 1993. Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

Ley 489 de 1998. Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, [...].

Ley 527 de 1999. Por la cual se define y reglamenta el acceso y uso de los mensajes de datos del comercio electrónico y de las firmas digitales y se dictan otras disposiciones.

Ley 599 de 2000. Por la cual se expide el Código Penal.

Ley 610 del 2000. Por el cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías.

Ley 678 de 2001. Por medio de la cual se reglamenta la determinación de responsabilidad patrimonial de los agentes del Estado a través del ejercicio de la acción de repetición o de llamamiento en garantía con fines de repetición.

Ley 734 de 2002. Por la cual se expide el Código Disciplinario Único.

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

#### CAPÍTULO 5. METODOLOGÍA DE INTERVENTORÍA

Benavides, J. L. (2004). El contrato estatal. 2a. ed. Universidad Externado de Colombia.

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 12 de julio de 2000. C.P.: María Elena Giraldo Gómez. Radicación 20001-23-31-000-1999-0090-01(16669).

\_\_\_\_\_. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 14 de diciembre de 2000. C.P.: Luis Camilo Osorio Isaza. Radicación 1293.

\_\_\_\_\_. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 18 de marzo de 2004. C.P.: Ricardo Hoyos Duque. Radicación 73001-23-31-000-1997-05495-01 (15936).

\_\_\_\_\_. Auto del 10 febrero de 2005. Auto 25000-23-26-000-2003-00085-01 (25765)DM.

- \_\_\_\_\_. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 27 de julio de 2005. C.P.: Ramiro Saavedra Becerra. Expediente 12394 (7261).
- \_\_\_\_\_. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 20 de octubre de 2005. Radicación 25000-23-26-000-1995-01670-01 (14579).
- \_\_\_\_\_. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 4 de diciembre de 2006. C.P.: Mauricio Fajardo Gómez. Expediente 15239.
- Contracts Audit –Guidance Notes–. p. 7. [Consultado en marzo 8 de 2005]  
Disponible en: [http://www.auditnet.org/docs/Contract\\_Audit\\_Guidance.pdf](http://www.auditnet.org/docs/Contract_Audit_Guidance.pdf).
- Corte Constitucional. Sentencia C-037/03 del 28 de enero de 2003. M.P.: Álvaro Tafur Galvis.
- Cruz Mundet, J. R. (2003). *Manual de archivística*. 5a. ed. Madrid: Ediciones Biblioteca del Libro.
- Decreto 01 de 1984. Por el cual se reforma el Código Contencioso Administrativo.
- Departamento Nacional de Planeación. Manual de buenas prácticas para la gestión contractual pública. Proyecto de Contratación Pública BIRF-DNP. Bogotá: El Departamento, 2004. 80 p. Disponible en: [http://www.contratos.gov.co/Archivos/MANUAL\\_BUENAS\\_PRACTICAS.pdf](http://www.contratos.gov.co/Archivos/MANUAL_BUENAS_PRACTICAS.pdf)
- Empresas Públicas de Medellín –EEPPMM–. BiblioInternet: Módulo riesgo de interventoría. Disponible en: <http://www.eppm.com/BiblioInternet/Colecciones/Interventoría/InterventoríaMódulo4RiegoInterv.doc>
- Hinton, R. W. Components of an Effective Contract Monitoring System. Best Practices in Government. United States of America. State of Georgia: Department of Audits and Accounts. Performance Audit Operations Division, July 2003. 34 p. [Consultado en marzo 20 de 2007] Disponible en: <https://www.audits.state.ga.us/internet/pao/rptlist.html>
- Laudo arbitral Distrito Capital – Secretaría de Obras Públicas e Instituto de Desarrollo Urbano vs. Consultoría Oscar G. Grimaux y Asociados SAT y Citeco Consultora S.A. del 20 de noviembre de 2006.

- Ley 80 de 1993. Por la cual se expide el Estatuto General de la Contratación de la Administración Pública.
- Ley 594 de 2000. Por medio de la cual se dicta la Ley General de Archivos y se dictan otras disposiciones.
- Ley 1150 de 2007. Por la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos.
- Los Angeles County. Contract Monitoring Manual, june 2003. 45 p. [Consultado en agosto 31 de 2006] Disponible en: <http://www.ladc-ss.org/manuals/monitoringman/monitoring.htm>
- Mas, J. y Ramió, C. (1997). *La auditoría operativa en la práctica*. Barcelona: AlfaOmega.
- Miranda Miranda, J. J. (2006). *El desafío de la gerencia de proyectos: basado en los principios y orientaciones del PMI*. 2a. ed. Bogotá: MM Editores.
- Serpell Bley, A. y Alarcón Cárdenas, L. F. (2003). Planificación y control de proyectos. 2a. ed. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Católica de Chile.
- South Florida Employment & Training Center Consortium. Policy & Procedure Manual, august 2003. 115 p. [Consultado en agosto 3 de 2005] Disponible en: <http://www.southfloridaworkforce.org/Manuals/polproc0803/manual092503/polprocmanual092503.pdf>
- State of Georgia. Contract Administration Guide. Atlanta. November 2002. Last Update February 2003. 19 p. [Consultado en mayo 23 de 2007]. Disponible en: [http://gta.georgia.gov/vgn/images/portal/cit\\_1210/20480736ContractAdminGuide02-20-03Final.pdf](http://gta.georgia.gov/vgn/images/portal/cit_1210/20480736ContractAdminGuide02-20-03Final.pdf)
- State of Texas. Contract Management Guide. Versión 1.3., february 2007. 147 p. [Consultado en mayo 23 de 2007]. Disponible en: <http://www.tbpc.state.tx.us/communities/procurement/pub/contractguide>
- State of Washington. Report on social service contracting practices. 59 p. [Consultado en julio 13 de 2005] Disponible en: [http://www.ofm.wa.gov/contracts/perf\\_based\\_contracting.pdf](http://www.ofm.wa.gov/contracts/perf_based_contracting.pdf)

### Bibliografía adicional

- City of Tallahassee. Office of the City Auditor. Contract Monitoring Assistance and Guidance. Sub-recipient contract monitoring assistance and guidance report #0131, july 2001. 51 p. [Consultado 23 de mayo de 2007]. Disponible en: <http://www.talgov.com/auditing/auditpdfs/0131-subrecpcntrctmntrg-ag.pdf>
- City of Harrow. Office of the Deputy Prime Minister. United Kingdom. Monitoring and review of Supporting People services: an overview, december 2002. 74 p. [Consultado 3 de agosto de 2005]. Disponible en: [http://www2.harrow.gov.uk/Published/C00000259/M00001753/AI00005005/\\$Appendix3to report.docA.ps.pdf](http://www2.harrow.gov.uk/Published/C00000259/M00001753/AI00005005/$Appendix3to report.docA.ps.pdf)
- Department of Defense of The United States of America –DOD–. Defense Contract Audit Agency –DCAA–. DCAA Contract Audit Manual –CAM– January 2005 Edition. [Consultado en marzo 15 de 2007]. Disponible en: [www.dcaa.mil](http://www.dcaa.mil)
- Federal Acquisition Institute. United States of America. Contracting Officer's Technical Representative –COTR–. Training Blueprint (formerly called the “Contracting Officer's Representative –COR– Workbook”), november 2003. 150 p. [Consultado 31 de agosto de 2006]. Disponible en: <http://www.fai.gov/prodev/COTRTraininBlueprintFinal2.pdf>
- Montana State Legislature. Legislative Audit Division. Contract Monitoring: A Limited Scope Review. Legislative Special Project, january 1998. 17 p. [Consultado 23 de mayo de 2007]. Disponible en: <http://leg.mt.gov/content/audit/download/98sp-45.pdf>
- Organization for Economic Cooperation and Development –OECD–. Best practice guidelines for contracting out government services. PUMA Policy Brief No. 2, february 1997. 6 p. [Consultado 23 de mayo de 2007]. Disponible en <http://www.oecd.org/dataoecd/19/40/1901785.pdf>
- Queensland Government. Department of Public Works. Managing and Monitoring Suppliers' Performance. Better purchasing guide, september 2000. 16 p. [Consultado 1 de noviembre de 2006]. Disponible en: [http://www.qgm.qld.gov.au/00\\_downloads/bpg\\_monitoring.pdf](http://www.qgm.qld.gov.au/00_downloads/bpg_monitoring.pdf)
- State of Georgia. Georgia Procurement Manual, june 2006. 197 p. [Consultado 23 de mayo de 2007]. Disponible en: <http://www.aug.edu/procurement/procurementmanual%5B1%5D.pdf>

MANUEL FULGENCIO JIMÉNEZ MORIONES .....



## INTERVENTORÍA de PROYECTOS PÚBLICOS

Se terminó de imprimir en los talleres gráficos de Unibiblos, Universidad Nacional de Colombia en el mes de noviembre de 2007. En esta edición se empleó papel Propamate blanco de 90 g, se utilizaron caracteres Zapf Elliptical 711 BT 10/13 puntos, en un formato de 16.5 x 24 cm.