



UNIVERSIDAD SANTO TOMAS
MAESTRÍA EN DERECHO CONTRACTUAL PÚBLICO Y PRIVADO

LA VIGILANCIA Y CONTROL CONTRACTUAL
JURÍDICAS Y POLÍTICAS

MAESTRÍA EN DERECHO CONTRACTUAL PÚBLICO Y PRIVADO

BOGOTÁ, COLOMBIA, 2019



Contenido

Introducción.....	3
Finalidades de la contratación pública.....	9
Control y vigilancia como ejercicio de función pública a cargo de las entidades estatales .	14
Desarrollo histórico de las labores de control y vigilancia.....	18
Rol del contratista o funcionario público en las actividades de control y vigilancia	26
Conclusiones.....	31
Bibliografía.....	32



Resumen

La presente investigación nace de la necesidad de determinar la razón de la baja eficiencia administrativa del estado colombiano respecto de la ejecución de recursos públicos y el poco desarrollo del objeto misional de cada Entidad.

El Departamento Nacional de Planeación (DNP) realizó el 21 de febrero de 2016 una calificación para determinar cuáles son las gobernaciones, municipios y otras entidades ejecutoras del país que le dan un mejor manejo a los recursos públicos. Para medir y valorar la gestión de las entidades ejecutoras, el DNP aplicó los siguientes criterios de medición: 1) Transparencia, 2) Eficacia, 3) Eficiencia y 4) Medidas de Control. El índice se calculó para 1.220 entidades ejecutoras, entre municipios (1.045), departamentos (32), universidades (21) y corporaciones autónomas regionales (12), de 8.137 proyectos por un total de \$26,8 billones, con corte a 30 de septiembre de 2015.

En el ranking departamental, que mide la ejecución de las gobernaciones (donde se ejecutan 1.718 proyectos con una inversión total de \$12,4 billones), se destacaron tres gobernaciones como sobresalientes: Antioquia, Guaviare y Caldas. Por otra parte, se distinguieron 14 gobernaciones con un cumplimiento medio (encabezadas por Vichada y Amazonas), nueve con un cumplimiento bajo (encabezadas por Córdoba y Cundinamarca), y seis que se detectaron en estado crítico: Sucre, Caquetá, Chocó, Putumayo, San Andrés y Santander.

Así las cosas, el Director del Departamento Nacional de Planeación realizó un llamado “a gobernadores y alcaldes para que con esta medición identifiquen de forma preventiva situaciones que afectan la gestión de los proyectos, con el propósito de tomar las medidas para evitarlas o mitigarlas, y de esta forma mejorar las prácticas que conlleven al uso eficaz



y eficiente de los recursos” (Planeación, 2016) Sin embargo, ¿cuáles son estas medidas que pueden evitar o mitigar la mala ejecución de los recursos de las entidades públicas, si las mismas entidades tienen deficiencia en recursos físicos y de personal que no les permiten realizar una correcta vigilancia de la ejecución?

Atendiendo a dicha investigación, a partir de la cual solo se realizó un llamado de atención a los gobernadores y alcaldes, se considera necesario determinar qué es lo que lleva a una mala ejecución de los contratos y a una deficiencia en el desarrollo de la misión estatal y estudiar la figura de la tercerización de la supervisión es una solución efectiva para el incremento de la eficiencia administrativa.

El objetivo principal o general de la presente investigación es determinar si la tercerización de la supervisión de contratos estatales es un instrumento idóneo para generar eficiencia administrativa.

Para concluir si es o no el instrumento idóneo, es necesario estudiar el desarrollo de esta figura desde dos posiciones existentes en manejo estatal de los contratos: (i) la teoría de la gobernanza del estado en la vigilancia de los contratos estatales como función propia de la administración, y (ii) la tercerización de funciones estatales mediante la suscripción de contratos como un mecanismo que permite el cumplimiento de fines estatales.

Por lo cual el presente trabajo se centra en el control y vigilancia propio de la entidad sobre la ejecución del contrato estatal, aclarando que existen otros medios de control como el que ejercen órganos estatales como la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la Nación, oficinas de Control Interno de las entidades y el mismo control por parte de los ciudadanos.



El tipo de vigilancia y control que estudiaremos es el que realiza el contratante (Entidad estatal) con el fin de verificar el cumplimiento de las obligaciones adquiridas en virtud de la suscripción del contrato estatal, de igual forma en el presente artículo se estudia el rol de estado en la contratación estatal, el desarrollo histórico que ha tenido la figura de la vigilancia y control de los contratos estatales como herramienta para verificar el cumplimiento de los fines estatales.

Adicionalmente se estudia el control y vigilancia como ejercicio de función pública a cargo de las entidades estatales y el rol del contratista o funcionario público en las actividades de control y vigilancia (Supervisor e interventor) con el fin de determinar la posibilidad que tiene el estado de contar con el apoyo de particulares para el cumplimiento de esa función de vigilancia y control diferentes a la que ejerce el interventor entendido como ese particular con conocimiento especializado.



ABSTRACT

The state policy is developed under the figure of governance, it has a differential edge for the fulfillment of state objectives and is outsourcing through state procurement, which tells us that the State through individuals fulfills their duties in exchange for remuneration for them. The present investigation seeks to demonstrate the fulfillment of the function of surveillance and control of the state in the state contracts as a tool for the fulfillment of the state purposes.



Introducción

La satisfacción del interés general es uno de los presupuestos básicos de la contratación pública en Colombia.¹ De ahí que sea posible aplicar prerrogativas en los contratos estatales improcedentes en negocios entre particulares y que estos contengan condiciones especiales para proteger la adecuada satisfacción de las necesidades colectivas.

Dentro de las condiciones particulares aplicables al proceso de compra pública, se encuentra la actividad reglada y obligatoria de vigilancia y control, la cual debe ejecutarse de manera interna (bajo la figura de supervisión) o puede ser prestada por terceros (bajo la figura de interventoría) para ciertos asuntos y en condiciones previstas por la Ley.

La correcta ejecución de las labores de vigilancia se materializa en el marco del deber de responsabilidad que les atañe a los servidores públicos, quienes están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato en los términos del artículo 26 de la Ley 80 de 1993. Por lo tanto, una mala gestión en estos asuntos puede traer consecuencias disciplinarias, fiscales, civiles e incluso penales de alta relevancia para un ordenador del gasto.

Pese a la importancia de estas dos herramientas, la doctrina ha reconocido que su aplicación es compleja y difusa (Sánchez, 2018), lo cual motiva la redacción de este artículo,

¹ El artículo 3 de la Ley 80 de 1993 señala puntualmente: “Los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines. Los particulares, por su parte, tendrán en cuenta al celebrar y ejecutar contratos con las entidades estatales que, colaboran con ellas en el logro de sus fines y cumplen una función social que, como tal, implica obligaciones.”



el cual busca identificar en primer lugar cuál es el rol del supervisor e interventor en la contratación pública y segundo si los vínculos que estos sostienen con las entidades públicas son compatibles con el desarrollo de los fines del Estado.



FINALIDADES DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA

El contrato ha sido el instrumento idóneo para satisfacer tanto necesidades particulares como públicas. Las obligaciones constituyen un instrumento fundamental para la cooperación entre los particulares en búsqueda del desarrollo social (VALDERRAMA, 2015) y el Estado se sirve de esta herramienta para materializar sus políticas públicas bajo su *función de organización y activación de la cooperación social territorial*” fundada en la necesidad histórica de un *Status vivendi* común que armonice todas las oposiciones de interés dentro del territorio (Heller, 1998).

Al respecto, la jurisprudencia constitucional ha reconocido que:

“La contratación estatal, como actividad administrativa, constituye un instrumento facilitador del cumplimiento de los fines y funciones del Estado y la satisfacción de las necesidades e intereses colectivos, mediante el cual las diversas entidades que lo componen pueden recurrir a los particulares o a otras entidades estatales, que cuenten con los elementos o la idoneidad requerida para el cumplimiento de algunas de sus tareas, cuando éstas no puedan satisfacer tales necesidades de manera directa” (Corte Constitucional Sencia C-449 de 1992 MP. Jorge Arango Mejía)

Frente a la finalidad de la contratación pública, citando a Pérez-Illarbe, Gabriel de Vega Pinzón (2018) identifica tres periodos fundamentales en la legislación y concepción de las compras públicas:

En primer lugar, identifica el contrato público de raíz romana o contrato antisocial, como aquel que basaba la contratación en prestaciones sinalagmáticas, en plano de igualdad entre el sujeto privado y público. En esta etapa, se concebía el precio como el principal criterio de selección y “gobernar barato era uno de los principales lemas de la Administración Pública” (Duque, 2018). En consecuencia, por ejemplo, el Código Contencioso



Administrativo de la época (Ley 167 de 1941) señalaba que la jurisdicción de lo contencioso administrativo carecía de competencia en asuntos contractuales (Rodríguez, 2015).

En un segundo periodo, el contratista se observa como colaborador de la administración en el logro de los fines públicos. En este contexto se evidencia la importancia de tener en cuenta aspectos distintos al precio dentro de la compra pública y se reconoce la necesidad de que la Administración cuente con prerrogativas para “vigilar la ejecución correcta de las compras públicas, en aras del interés público”. Esta tendencia se marca inicialmente en el Decreto 528 de 1964, el cual reconocía que la jurisdicción de lo contencioso administrativo conocía de las controversias relativas a contratos administrativos celebrados por personas públicas; se materializa posteriormente en la Ley 28 de 1974, la cual le confería al ejecutivo facultades extraordinarias para dictar normas en materia de contratos y se mantiene en la Ley 80 de 1993 y sus normas modificatorias y reglamentarias. (Rodríguez, 2015)

En este sentido, el artículo 3 de la Ley 80 de 1993 señala que los servidores públicos y particulares tendrán en cuenta los fines estatales en la contratación estatal como sigue:

“Artículo 3o. De los fines de la contratación estatal. Los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines.

Los particulares, por su parte, tendrán en cuenta al celebrar y ejecutar contratos con las entidades estatales que, colaboran con ellas en el logro de sus fines y cumplen una función social que, como tal, implica obligaciones.”



Dentro de esta visión se encuentra la posición de la Corte Constitucional inscrita en la sentencia C-713 de 2009, la cual resalta el rol del contrato estatal como instrumento para cumplir las finalidades del Estado en procura del interés general en los siguientes términos:

“El fin de la contratación pública en el Estado Social de Derecho está directamente asociado al cumplimiento del interés general, puesto que el contrato público es uno de aquellos instrumentos jurídicos de los que se vale el Estado para cumplir sus finalidades, hacer efectivos los deberes públicos y prestar los servicios a su cargo, con la colaboración de los particulares a quienes corresponde ejecutar, a nombre de la administración, las tareas acordadas. El interés general, además de guiar y explicar la manera como el legislador está llamado a regular el régimen de contratación administrativa, determina las actuaciones de la Administración, de los servidores que la representan y de los contratistas, estos últimos vinculados al cumplimiento de las obligaciones generales de todo contrato y por ende supeditados al cumplimiento de los fines del Estado.”

Finalmente, de Vega propone un tercer periodo denominado *“compras públicas como instrumento de las políticas al servicio de los poderes políticos”*, el cual, desde la perspectiva del doctrinante, es el periodo actual en el cual las compras públicas tienen un potencial transversal que permite incidir en la política económica y social de un Estado. (Duque, 2018)

Al respecto, de Vega y Juan David Duque Botero formulan que la compra pública está vinculada a la consecución de objetivos sociales, ambientales y éticos, obteniendo beneficios como el empleo, la sanidad y el medio ambiente y por tanto no se satisface exclusivamente con la adquisición y bienes y servicios para las entidades estatales.

En términos económicos, Duque Botero sostiene que la contratación pública es una herramienta para impulsar la economía del país y convertir gastos en ingresos públicos, porque por medio de esta, por ejemplo, deja de centralizarse el gasto en subsidios y ayudas,



se favorece el crecimiento y formalización de pequeños empresarios y se mejoran los estándares de calidad. (Duque, 2018)

Bajo este periodo se reconoce que los contratos estatales persiguen además del interés público un interés económico del contratista, evidente en el artículo 5 de la Ley 80 de 1993, el cual estipula que:

“ARTÍCULO 5°.DE LOS DERECHOS Y DEBERES DE LOS CONTRATISTAS. Para la realización de los fines de que trata el artículo 3o. de esta ley, los contratistas:

1o. Tendrán derecho a recibir oportunamente la remuneración pactada y a que el valor intrínseco de la misma no se altere o modifique durante la vigencia del contrato (...)”

Lo anterior, no obsta para que el contrato se piense exclusivamente como un choque de intereses, sino que la doble finalidad del contrato estatal hace explícita la transacción económica en su interior, su rol en la previsión, organización, regulación de relaciones comerciales o civiles (Benavides, 2002) y evidencia la participación del particular en la función pública.

De esta forma se entiende que además del propósito natural del contrato estatal de satisfacer un interés general, es claro que su celebración surge de la necesidad del Estado de servirse de los particulares para la consecución de los fines públicos, sin que de ello se desprenda una pérdida de control por parte del ente estatal. De ahí que el presidente de Colombia durante la promulgación de la Ley 80 de 1993 señaló:

“[la reforma sigue la escuela moderna para] imponer la concepción del contrato estatal como acto de colaboración, de seriedad y de equidad para el logro de las finalidades del interés general sometido a los postulados de la autonomía de la voluntad, de la buena fe y de la legalidad.”²

² Discurso de Cesar Gaviria Trujillo citado en Betancur Jaramillo C, Derecho Procesal Administrativo, Medellín, Señal, 1996.



Posición reiterada por la jurisprudencia constitucional al aceptar que la posición autoritaria estatal se desplaza a una bilateral concertada en los siguientes términos:

“Criterios de economía, eficacia, moralidad y celeridad de las acciones estatales han determinado en los últimos tiempos que se demande la colaboración de los particulares, mediante el mecanismo de las diferentes modalidades de contratación, en la asunción y en el desarrollo de tareas o labores que antes eran del dominio exclusivo del Estado”(…) En tales condiciones, podría decirse que el contrato estatal cada día desplaza más el modo de actuación de la administración concretado en la imposición unilateral, en beneficio de la gestión concertada, más aún cuando se trata de acometer la realización de obras que demandan altas inversiones que no siempre el Estado está en condiciones de asumir.”³

Al respecto es importante recalcar que la necesidad de contar con el apoyo del particular en la gestión pública es cada vez mayor. José Luis Benavides (Benavides, 2002) resalta por ejemplo que el costo elevado de ciertas inversiones supera la capacidad de los presupuestos públicos y por tanto la participación del sector privado no es vista como una alternativa sino como una necesidad. Igualmente señala que la complejidad técnica creciente, la especialización de servicios, la formación más exigente de operarios y las limitaciones significativas de los presupuestos públicos ameritan mayor colaboración privada en las funciones públicas.

En esta misma línea, José Luis Rivero Ysern destacaba un fenómeno que hoy resulta absolutamente incuestionable:

“La administración no interviene siempre exclusiva y directamente en la satisfacción del interés público, sino que busca la realización del mismo a través de la realización de intereses privados. En este sentido, la gran mayoría de servicios públicos son gestionados a través de técnicas indirectas por particulares, siendo la concesión la más utilizada. En la actualidad, esta idea es aún más vigente, pues los Estados

³ Corte Constitucional, Sentencias: C-154 de 1996 del 18 de abril de 1996 MP: Ligia López y C-230 de 1995 del 25 de mayo de 1995 MP: Álvaro Palau Aldana.



modernos se sirven de los particulares para satisfacer las necesidades públicas, y se limitan a autorizar, regular e incluso adjudicar numerosas actividades en las cuales el interés público es fundamental, tales como las obras públicas, los servicios públicos, el urbanismo, las telecomunicaciones, el medioambiente o el consumo.”
(Rivero, 1969)

En este sentido, como conclusión preliminar se tiene que a lo largo de tiempo el contrato estatal ha sido visto como un instrumento del que se sirve el Estado para cumplir sus fines no solo desde un punto de vista de adquisición de bienes y servicios, sino que también como una herramienta para el desarrollo de políticas públicas paralelas, como lo son el impulso económico y social.

Adicionalmente es posible concluir que el particular como colaborador del Estado ha tenido con el paso del tiempo un papel preponderante en el proceso de compra pública. Las complejidades naturales del mercado estatal requieren mayor presencia privada que le otorgue a los procesos de contratación un conocimiento técnico, especializado y rentable.

Control y vigilancia como ejercicio de función pública a cargo de las entidades estatales

De las finalidades de los contratos estatales, puntualmente las señaladas en el artículo 3 de la Ley 80 de 1993 se identifica que, pese a que existe una relación bilateral entre la entidad en su calidad de contratante y el particular como contratista, es claro que la relación entre autoridad y colaborador se mantiene.

Al celebrar y ejecutar contratos estatales, la Entidad Pública ejerce función pública, al desplegar actividades en procura el cumplimiento de los fines del Estado (Artículo 3 de la



Ley 80 de 1993) que significan en general el ejercicio de la autoridad que le es inherente en orden a alcanzar sus propósitos. Al respecto, sobre la noción de la función pública, la Corte Constitucional en sentencia C-563 de 1998 señaló que:

“En sentido amplio la noción de función pública atañe al conjunto de las actividades que realiza el Estado, a través de los órganos de las ramas del poder público, de los órganos autónomos e independientes, (art. 113 de la Constitución Política) y de las demás entidades o agencias públicas, en orden a alcanzar sus diferentes fines. En un sentido restringido se habla de función pública, referida al conjunto de principios y reglas que se aplican a quienes tienen vínculo laboral subordinado con los distintos organismos del Estado. Por lo mismo, empleado, funcionario o trabajador es el servidor público que está investido regularmente de una función, que desarrolla dentro del radio de competencia que le asigna la Constitución.”

Por lo anterior, es claro que el ordenador del gasto ejerce función pública en varios estamentos del contrato estatal. Tal es el caso, por ejemplo, de la capacidad sancionatoria que utiliza para preservar el orden jurídico de los contratos, lo cual ha mencionado la Corte Constitucional, ocurre en los siguientes términos (Sentencia C-597 de 1996):

“mediante la asignación de competencias a la administración que la habilitan para imponer a sus propios funcionarios y a los particulares el acatamiento, inclusive por medios punitivos, de una disciplina cuya observancia contribuye indudablemente a la realización de sus cometidos”

O el caso de la función de control y vigilancia que ejerce sobre el contrato estatal, entendida por David Blanquer como una función pública de “*imperium*” que: “*habilita a la Administración Pública a averiguar hechos, recopilar datos e información, así como comprobarlos, con el objetivo de comprobar la vigencia efectiva de las normas y la obediencia del Derecho*” (Blanquer, 2015). Posición compartida por Barreto Moreno quien sostiene que la actividad de control y vigilancia es una de las formas que tiene la



administración para dar solución y solventar las necesidades que surgen por fallas del mercado, ofreciendo favorabilidad en términos de calidad y economía (Barreto, 2019).

En este sentido, el control y vigilancia en los contratos estatales pueden entenderse como parte del desarrollo de la supremacía estatal y la materialización del principio de responsabilidad a cargo del representante de la entidad bajo su expresión como función pública. Esto explicado por Quinche Ramirez porque: *“la responsabilidad está ligada a los conceptos de función y de control, en la medida en que del ejercicio de los diversos controles, devine la asignación de responsabilidades.”* (Quinche, 2012)

En consecuencia, los funcionarios que intervienen en la contratación pública, en ejercicio de la función pública que de ella se deriva, tienen la responsabilidad de buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, de vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y de proteger los derechos de la entidad, el contratista y los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato (art 26 de la Ley 80 de 1993).

Control que además se evidencia en el artículo 4 de la Ley 80 de 1993, el cual, señala que las entidades estatales exigirán del contratista la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado; y adelantarán revisiones periódicas de las obras ejecutadas, servicios prestados o bienes suministrados, para verificar que ellos cumplan con las condiciones de calidad ofrecidas por los contratistas; y en el artículo 14 de la Ley 80 de 1993, el cual dispone que las entidades estatales tendrán la dirección y responsabilidad de ejercer control y vigilancia en la ejecución del contrato y podrán pactar cláusulas excepcionales atendiendo a ciertos requisitos.



Por lo anterior, en ningún momento el representante legal de la entidad puede desprenderse del deber de garantizar la vigilancia y control de los contratos que suscribe. Aspecto que quedó contemplado en el artículo 12 de la Ley 80 de 1993 modificado por el artículo 21 de la Ley 1150 de 2007, el cual establece que: *“en ningún caso, los jefes y representantes legales de las entidades estatales quedarán exonerados por virtud de la delegación de sus deberes de control y vigilancia de la actividad precontractual y contractual”*. Prohibición que se entiende desde dos perspectivas: en primer lugar, por la posición acogida por la Corte Constitucional (Sentencia C- 915 de 2002) en la que señala la reserva del Estado para ejecutar las actividades de control y vigilancia en los siguientes términos:

“la Constitución Política ha reservado para el Estado las funciones de regulación, control y vigilancia de los servicios públicos, –que en sí mismas corresponden cabalmente al ejercicio de funciones públicas– mientras que la prestación de los mismos, en la medida en que no implica per se dicho ejercicio, ha determinado que puede ser adelantada por el Estado, por particulares o por comunidades organizadas (art. 365 C.P.)”

Y la posición que propone la Honorable Corte en la sentencia C-693 de 2008, en la cual evaluando la constitucionalidad del artículo 21 de la Ley 1150 de 2007 señaló que, dada la existencia de una función administrativa específica, que refleja cierto grado de jerarquía funcional entre una autoridad que coordina y otros funcionarios encargados de la ejecución de la labor, la autoridad jerárquicamente superior será siempre responsable de la orientación, vigilancia y control de sus subalternos. De forma tal que el delegante siempre responde por el dolo o culpa grave en el ejercicio de las funciones de vigilancia, control y orientación del delegatario en lo que concierne al ejercicio de la función administrativa.



Con lo anterior, parece claro que las actividades de control y vigilancia se ejecutan en desarrollo de la función pública intrínseca del Estado, sin embargo, queda preguntarse ¿cuál es el papel del privado como colaborador de la entidad estatal en el desarrollo de esta función? ¿Hasta donde es posible otorgarle deberes de control y vigilancia al contratista o al funcionario público, siendo esta una responsabilidad pública por medio de la cual se evidencia la supremacía estatal? Preguntas que resultan aún más relevantes cuando se tiene en cuenta las complejidades técnicas y administrativas crecientes que, como se mencionó previamente, priorizan una mayor intervención privada en la contratación pública.

Desarrollo histórico de las labores de control y vigilancia

Para evidenciar el papel del privado en las labores de control y vigilancia en los contratos estatales, es relevante hacer un recuento histórico que permita vislumbrar la participación de funcionarios y contratistas en los trabajos de inspección contractual pública.

El primer vestigio de la función de vigilancia y control se encuentra en los pueblos de Mesopotamia, que existieron entre el 500 a.C. hasta el 331 a.C., debido a la aparición de la escritura. Anteriormente, en las tradiciones vernáculas de arquitectura y construcción, la documentación de estos procesos era totalmente inexistente (Gelder, 2002)

La antigua Mesopotamia, cuenta con varios ejemplos de documentación contractual en especial en temas de construcción. De acuerdo con (Gelder, 2002), en los distintos contratos, específicamente en la contratación de suministros, se pueden evidenciar conceptos como penalidades, proceso de pagos, cronogramas, y supervisión del trabajo o avance. Incluso se cuenta con evidencia de reportes realizados en el sitio de construcción. De acuerdo al mismo autor, muchas veces los planos realizados para la construcción de algún proyecto



eran dimensionados, para la estimación de cantidades de obra y para poder darle inicio a la misma.

Muchas de las labores y conceptos mencionados anteriormente, manejados en la antigua Mesopotamia, permiten evidenciar que las labores de vigilancia y control de los contratos se realizaban desde tiempos remotos.

Para la época del imperio romano, se evidencia mayor desarrollo de la figura de vigilancia y control de los contratos en especial en obra, habida cuenta que durante esta época se adelantaron numerosas obras civiles, entre las cuales se resaltan, por su complejidad técnica y arquitectónica, los acueductos romanos que se extendieron a lo largo del Imperio para suplir las necesidades de agua de la población.

Para el desarrollo de estos trabajos existían profesionales dentro de la organización del trabajo para la construcción de estas obras, los cuales se pueden considerar como antecesores de los interventores debido a su papel dentro de la ejecución de estas obras; autores como (González-Tascón, 2005) describen la existencia de distintos profesionales, tales como: *censor*, *redemptors* (contratistas), *quaestores*, etc., que intervenían en estas obras, y otros que se desempeñan en labores de control y vigilancia; entre los cuales se destacan el *curator* o *locator operis*, quienes eran los encargados de supervisar los trabajos y garantizar que las cláusulas y condiciones del contrato de obra fueran cumplidas (González-Tascón, 2005). De la misma manera, la construcción de vías en la antigua civilización romana, también contaban con profesionales encargados de supervisar la ejecución de los trabajos llamados los *curatores viarum*.

Es importante resaltar que la presencia de estas labores pareciera estar íntimamente



relacionada con el surgimiento de la escritura cuneiforme, y que esta fue indispensable para poder empezar a ejecutar controles y vigilancia sobre las obras civiles de una manera profesional.

Durante la Edad Media, periodo de tiempo comprendido para efectos del presente documento, desde la caída del Imperio Romano de Occidente en el siglo V, hasta el primer viaje de Colon a América en 1492, se evidencia la existencia de personas dedicadas, dentro de la industria de la construcción, a ejercer funciones de control y vigilancia sobre las obras públicas.

Entre las personas que intervenían en la construcción de las catedrales y demás momentos europeos de alta relevancia histórica, se encuentra el (i) maestro de obra, (ii) el aparejador, (iii) los capítulos y (iv) los veedores). El primero de estos “*el maestro de obra*” es una figura esencial a lo largo de toda la historia de las profesiones de la construcción, es el rol alrededor del cual se fundamenta la ejecución de este tipo de proyectos en la Edad Media.

Originalmente, el maestro de obras fue una figura profesional que data desde el siglo XII (García Guardía, 2012), el cual, en un modo genérico, definía el rol de todos los que intervenían en la construcción (arquitectos, alarifes, aparejadores y albañiles). Dentro de las responsabilidades del maestro de obra, se encontraban las de diseño y dirección de la obra, aprovisionamiento de materiales y responsabilidad de los obreros.

Es importante anotar que, para esta época, no existía una coherencia con respecto a los términos utilizados para designar a los distintos oficios que intervenían en el proceso constructivo, y por lo tanto no es posible atribuirle a alguno de estos oficios responsabilidades



claras. Es por esto, que el maestro de obra, además de ser el encargado de ejecutar los diversos trabajos, también era el encargado de realizar labores de vigilancia y control sobre estas, en otras palabras, el maestro de obra tenía por funciones, dirigir e inspeccionar los materiales y la mano de obra que intervenían en la construcción de los edificios (Merino, 2012).

Fue hasta la definición de funciones claras de los distintos oficios que participaban en la construcción, o hasta la aparición histórica de la documentación de estas, que permitió separar y asignar responsabilidades claras a estos profesionales.

Con la extensión y la asunción de más responsabilidades por parte del maestro de obra, apareció la figura de “*Aparejador*”. La documentación existente de este oficio proviene del siglo XV, aunque su rol dentro de las obras civiles puede haberse desarrollado desde antes. (Romero, 2014)

El aparejador contaba con conocimientos de diseño, interpretaba las trazas del maestro y dirigía la obra, cuidando de la exacta colocación de los materiales y dirigía a los trabajadores (Cómez, 2009). El aparejador debía dar a cada uno de los oficiales las piedras necesarias para desempeñar su labor, mostrar su correcta utilización y donde debían ser asentadas, y se exigía su presencia en el momento del asentamiento de estas. Los aparejadores, de manera común, también tenían por tarea viajar por las canteras de donde se extraía el material para supervisar su extracción, comprobando la calidad de los materiales (Cómez, 2009).

Los aparejadores evolucionaron posteriormente en el arquitecto técnico (España), *économiste de la construction* (Francia), *quantity surveyor* (Reino Unido) y *geometra* (Italia) y por tanto puede entenderse como el primer antecedente común, de los profesionales



dedicados a las labores de vigilancia y control (Romero, 2014).

Otros autores, también señalan que, debido a la naturaleza de la organización de quienes contrataban las obras y de los proyectos mismos (en su mayoría catedrales), se designaban “*Capítulos*”, personas designadas por el obispo y que eran los responsables de definir los planes y controlar los trabajos. Asimismo, los miembros de estos capítulos se reunían anualmente, con el propósito de supervisar al administrador de la obra y ejercer un control y vigilancia sobre la contabilidad del proyecto (Vargas, 1997).

Finalmente estaban los “*Veedores*” quienes se encargaban de controlar la asistencia a la obra y vigilar el cumplimiento de los horarios por parte de los trabajadores. Por otro lado, tenían por responsabilidad, proveer y cuidar las herramientas y tasar todos los materiales necesarios para la ejecución del proyecto (Cómez, 2009).

En una fase más moderna, en el sistema jurídico anglosajón, las figuras de control y vigilancia las ha prestado principalmente el “*Quantity surveyor*”. Durante el siglo XIX la profesión comenzó a ser reconocida de manera generalizada y especializada. El uso de métodos estandarizados para estimar costos de construcción y ejercer controles sobre el presupuesto, fueron tareas que posicionaron a los “*Quantity surveyor’s*” en la industria de la construcción (Babu Reddy, 2015). Actualmente el “*Quantity surveyor*” está involucrado en todo el proyecto; desde el análisis de factibilidad, diseños, hasta el cálculo de reposición de obras, o aseguramiento de calidad de bienes y debe adherirse a un código ético para poder ejercer la profesión.

En Francia, el “*économiste de la construction y el inspecteur de travaux*” puede asimilarse al “*Quantity surveyor*” anglosajón. En proyectos pequeños, es el encargado del



cálculo de los materiales a utilizar, medios necesarios para la realización de la obra y la estimación de costos. En proyectos de gran envergadura, su trabajo se limita al cálculo de los materiales necesarios, supervisado por el ingeniero de estudios de precios (Romero, 2014).

Por su parte en Italia, funciones que caen exclusivamente sobre el interventor (elaboración de pliego de calidad, supervisar los intereses del propietario, etc.), estas están divididas en tres o cuatro profesionales distintos en la industria de la construcción italiana. No existe una profesión u oficio exclusivo, que se dedique a labores de vigilancia, control técnico, financiero o legal (Romero, 2014).

En Colombia, la historia de la vigilancia y control, principalmente de la interventoría es difusa. No hay claridad desde cuándo se ha venido ejerciendo este instrumento de control en Colombia y las alusiones a su origen son generalmente vagas y faltas de precisión (Sánchez, 2007). Antes de 1850, la vigilancia de los contratos y obras públicas que venían siendo realizadas en el país estaban cargo del inspector y subdirector de obras públicas.

De acuerdo con la investigación realizada por (Romero, 2014) antes de 1888 no había legislación alguna que definiera e integrara las labores de un inspector, por lo cual no había claridad en su concepto ni el término para referirse a aquellos empleados del gobierno que cumplían las labores de vigilancia en las obras y que se cercioraran de que los contratistas cumplieran sus funciones. Fue en 1951 en donde por primera vez desde 1888 se identifica un antecedente histórico de interventoría y se asignan de manera oficial funciones al interventor en Colombia en la “organización de interventorías en las obras adelantadas por el Ministerio de Obras Públicas” publicada en el diario oficial 27643 de 1951. En este documento reposaban las principales actividades del interventor ligadas a la transmisión de información



al Ministerio de Obras Públicas sobre el manejo de los fondos públicos asignados al contratista, así como la ejecución de obras.

El primer decreto que clasificó la interventoría como contrato fue el “*Estatuto de contratación de 1976*” (Romero, 2014). El Decreto 150 de 1976 estableció en su artículo 68 que los contratos de interventoría deberán adjudicarse mediante concurso de méritos y que por medio de aquellos la entidad contratante verificaría la ejecución y cumplimiento de los trabajos y actividades de los contratistas (art 98 Decreto 150 de 1976). Así mismo, el mencionado estatuto señaló que el interventor podía ser funcionario de la entidad o contratista y que en ejercicio de esta labor debían vincularse personas expertas en la materia con título de ingeniero o arquitecto matriculado, con experiencia profesional en construcción o en interventoría no menor de tres años en obras de naturaleza y especificaciones comparables (art 96 Decreto 150 de 1976).

Posteriormente, se expide el Decreto 222 de 1983 “por el cual se expiden normas sobre contratos de la Nación y sus entidades descentralizadas y se dictan otras disposiciones” en el cual el contrato de interventoría se agrupa dentro del contrato de consultoría y se mantiene la línea del Decreto 150 de 1976 en tanto otorga al interventor el deber de verificar la ejecución y cumplimiento de los contratos y actividades del contratista en nombre de la estatal, quien para esta función podrá nombrar a un funcionario o contratar a un externo.

Frente a este asunto, la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007 guardaron silencio sobre cómo debe cumplirse el deber de control y vigilancia y sobre los instrumentos que disponen los servidores públicos para honrarlo. En términos de Suárez Beltrán “no fue sino



hasta la aparición del Estatuto Anticorrupción (Ley 1474 de 2011) que tal vacío vino a enmendarse”. (Suárez, 2014)

Por su parte, la Ley 1474 de 2011 circunscribe el seguimiento y control dentro del principio de “moralidad administrativa”, expresado en el artículo 83 de dicha ley en los siguientes términos:

“Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda.”

Al respecto Gonzalo Suarez Beltran anota que el principio constitucional de moralidad debe ser considerado en las labores de supervisión e interventoría concretadas en la Ley 1474 de 2011 (Suárez, 2014) y por tanto es relevante traer a colación la Sentencia C-046 de 1994 de la Corte Constitucional, sobre el principio de “moralidad” la cual indica que:

“(…) en su acepción constitucional, no se circunscribe al fuero interno de los servidores públicos sino que abarca toda la gama del comportamiento que la sociedad en un momento dado espera de quienes manejan los recursos de la comunidad y que no puede ser otro que el de la absoluta pulcritud y honestidad”

En suma, el desarrollo histórico de las herramientas de control y vigilancia en Colombia ha sido difuso, sin embargo, es claro que las mismas se han ejercido desde finales del siglo XIX bajo las figuras de supervisión e interventoría. También es relevante tener en cuenta que la figura del interventor no siempre fue externa a la estatal, quien podía nombrar alguno de sus funcionarios públicos para ejercer las labores de inspección especializada sobre el desarrollo del contrato.



Rol del contratista o funcionario público en las actividades de control y vigilancia

El artículo 83 de la ley 1474 de 2011 define la supervisión e interventoría en los siguientes términos:

“La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos.

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

Del artículo se sigue que en la supervisión las actividades de control y vigilancia son ejercidas directamente por la entidad estatal. Frente a la interventoría, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha sostenido que es igualmente una materialización de la labor de seguimiento y control a cargo de la entidad en los siguientes términos:

“La interventoría es un medio de control administrativo que ejercen las entidades públicas en relación con el contratista que funge como colaborador de la administración, para garantizar los fines perseguidos con la contratación estatal” (Consejo de Estado, Rad 35763 de 2016 MP Carlos Alberto Zambrano,)

En este sentido, el responsable principal y directo de las tareas de supervisión es el representante legal de entidad, quien en virtud del artículo 12 de la Ley 80 de 1993 puede delegar esta función, sin que por ello se entienda que pierde la labor de control y vigilancia como se observó previamente. Puntualmente el artículo 12 de la ley 80 de 1993 establece:



“Los jefes y los representantes legales de las entidades estatales podrán delegar total o parcialmente la competencia para celebrar contratos y desconcentrar la realización de licitaciones o concursos en los servidores públicos que desempeñen cargos del nivel directivo o ejecutivo o en sus equivalentes”.

Norma que se deriva de los artículos 209, 211, 196 inciso 4 y 305 de la Constitución Política de 1991, los cuales establecen que la delegación de funciones se entiende “como una forma de transferencia del ejercicio de funciones radicadas en cabeza de un órgano administrativo superior a una autoridad subordinada, como también la transferencia del ejercicio de una función de un organismo a otro, sin que el titular original de esas atribuciones pierda el control y la dirección política y administrativa sobre el desarrollo de esas competencias” (Araújo Oñate 2011).

De lo anterior, es claro que la titularidad de la supervisión se encuentra en cabeza del Jefe o Representante Legal de la entidad; no obstante, este cuenta con instrumentos de organización administrativa como la delegación de funciones, que otorga un mecanismo de flexibilidad del ejercicio de la función administrativa, en aras de alcanzar las finalidades del Estado. Ahora bien, también es claro, que el artículo 21 de la Ley 1150 de 2007 establece ciertos límites para la delegación de las funciones de supervisión, por lo cual el representante legal no podría desprenderse de su deber de control y vigilancia.

Por su parte, las actividades de interventoría responden a la participación del contratista privado como colaborador del Estado en la ejecución de sus fines. Para esto, Marienhoff ha utilizado el siguiente argumento:

“Al Estado suelen presentársele problemas para cuya resolución se requiere una preparación técnica que no siempre poseen los funcionarios políticos y los empleados administrativos de carrera. Por tal evento, y ante la imposibilidad de crear en todos los casos necesarios, organismos especializados que recargarían considerablemente



la tarea y los presupuestos de la Administración se impone o autoriza a organizaciones privadas su colaboración haciéndolas participar en el ejercicio de la función administrativa.” (Marienhoff, 1966)

Sobre el particular cabe preguntarse si tal como sucede con la interventoría, la supervisión podría tercerizarse de forma tal que el vínculo entre el supervisor y la entidad sea producto de una colaboración externa materializada en un contrato estatal y no una tarea exclusiva de un funcionario público.

Para esto es importante tener en cuenta que la labor del control y vigilancia es una función pública en cabeza del representante de la Entidad, debido a que la misma responde al desarrollo de actividades que esta ejerce como autoridad en procura de los fines del Estado, es decir bajo esta labor, el representante legal de la Entidad expresa la supremacía del Estado comprometido con la protección del interés general.

Para que un particular pueda entonces desempeñar la función pública de supervisión, es indispensable que el caso esté taxativamente señalado en la Constitución o la ley, tal como lo ha mencionado la Corte Constitucional:

“Debe la Corte señalar que la posibilidad de desempeñar funciones públicas se predica no solo de las personas que se vinculan con el Estado mediante la elección o nombramiento y la posesión en un cargo, sino también de los particulares que, en los casos taxativamente señalados en la Constitución y la ley, puedan investirse de la autoridad del Estado y desempeñar funciones públicas administrativas (art. 123-3, 210-2, 267-2) o funciones públicas judiciales (art. 118-3, sic)”

Adicionalmente para que el supervisor pueda ser un contratista externo a la entidad estatal debe cumplir presupuestos enunciados por la Corte Constitucional que Guillermo Sánchez Luque resume como sigue:



“Para que proceda la asignación de funciones administrativas a particulares, es importante destacar los siguientes: i) debe tratarse efectivamente de funciones administrativas y ii) no es posible vaciar de contenido la competencia que se otorga en tanto en palabras del juez constitucional “[s]i, en los términos del artículo 2° de la Constitución, las autoridades de la República están instituidas para asegurar el cumplimiento de los fines del Estado, el despojo absoluto de la materia de su competencia redundaría en la falta de causa final que justificara su investidura, con lo cual ella –la investidura– perdería sustento jurídico”. (Sánchez Luque, 2008)

A lo anterior se le suma la consecuencia que evidencia la Corte Constitucional sobre este asunto:

“Resulta claro que la atribución de funciones administrativas a particulares debe hacerse delimitando expresamente la función atribuida, acudiendo para ello a criterios materiales, espaciales, temporales, circunstanciales, procedimentales o cualesquiera otros que resulten útiles para precisar el campo de acción de los particulares, en forma tal que la atribución no llegue a devenir en una invasión o usurpación de funciones no concedidas, a un vaciamiento del contenido de la competencia de la autoridad atribuyente o a la privatización indirecta del patrimonio público.” (Corte Constitucional, Sentencia C-866/99 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa. S.V. Antonio Barrera Carbonnel , Alfredo Beltrán Sierra y José Gregorio Hernández Galindo.)

Ante este escenario, es claro que actualmente con la normativa vigente la supervisión solo puede ser ejercida por un funcionario público y los particulares pueden ejercer exclusivamente apoyo a esta labor. Lo anterior, bajo el entendido que el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011 señala:

“Artículo 83. Supervisión e interventoría contractual. (...)

La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos.

(...)”



Ahora, bajo el supuesto de una eventual modificación legal ¿Procedería la asignación de funciones de supervisión a particulares por el cumplimiento de los requisitos señalados por la Corte Constitucional y resumidos por Sanchez Luque?

En este caso, tal como se ha resaltado previamente, se entiende que la labor de supervisión materializa la labor de vigilancia y control y por tanto es efectivamente una función administrativa, por lo cual cumple el primer requisito resaltado por Sanchez Luque.

Ahora, además de que esta sea una función administrativa, es necesario que con la asignación de funciones al particular el representante legal de la entidad no vacíe su competencia y por tanto mantenga su deber de control y vigilancia del contrato público. En opinión de quien elabora este documento, este propósito sólo se cumple cuando el particular obra como colaborador de la función pública, en calidad de apoyo, sin que la entidad pierda el control y vigilancia del contrato.

Lo anterior bajo el entendido que para que la entidad no pierda su capacidad de control y vigilancia del contrato estatal, esta debe verificar en todo caso el cumplimiento de los fines del contrato y en este orden si terceriza la labor de supervisión, tendría necesariamente que inspeccionar el contrato objeto de supervisión y el celebrado directamente con el supervisor. Con lo cual se duplicaría la función administrativa en este caso con mayores gastos públicos para ejecutarlo.

Por lo anterior, se sostiene que es conveniente y necesario mantener la redacción actual del artículo 83 de la Ley 1474 de 2011 en lo que refiere al apoyo de los contratistas en la labor de supervisión, haciendo referencia a que esta actividad representa una función pública exclusiva del ente estatal.



Conclusiones

De la relevancia de la contratación pública en la consecución de los fines del Estado se desprenden funciones públicas que procuran la satisfacción del interés general, el impulso de la economía, así como la consecución de otros objetivos públicos.

Con el paso del tiempo la intervención privada en la contratación administrativa se ha vuelto necesaria, por lo cual la colaboración de contratistas es indispensable para lograr los propósitos del Estado. Sin embargo, la participación de los particulares está sujeta a lineamientos definidos por la Constitución o la ley, coherentes con la supremacía estatal y la responsabilidad de las entidades públicas de satisfacer las necesidades colectivas.

La satisfacción del interés general no sólo se suple con la adquisición de bienes y servicios, es necesario que en dicho proceso haya una labor de control y vigilancia que le permita a la entidad solventar las necesidades que surgen por fallas del mercado, ofreciendo favorabilidad en términos de calidad y economía.

Ante esta situación, este documento resolvió el interrogante entorno al cual se indaga si la colaboración de los particulares puede servir para ejercer las actividades de control y vigilancia a cargo de las entidades estatales.



Al respecto se concluyó que bajo el entendido que las labores de control y vigilancia son funciones públicas, estas deben seguir un procedimiento para ser asignadas a un particular. Dentro de este procedimiento, la Corte Constitucional ha señalado que la asignación de funciones administrativas a particulares debe estar precedido de un precepto legal o constitucional que lo permita y que bajo esta figura no se entienda que la entidad estatal desatiende su competencia funcional.

Sobre ese asunto se concluyó que no procede la tercerización de la labor de supervisión debido a que la entidad debe ejercerla en todo caso para ejercer la función de inspección que le corresponde en desarrollo de la supremacía estatal que le es propio. Por tanto, es posible contratar el apoyo de colaboradores externos para facilitar la labor, sin que sea posible transmitir la función completa a un tercero.

Bibliografía

Babu Reddy, Y. (2015). *The Changing Face of Quantity Surveying Practices in Construction Industry*. Obtenido de https://www.researchgate.net/publication/284163709_The_Changing_Face_of_Quantity_Surveying_Practices_in_Construction_Industry

Barreto, A. (2019). *El Derecho de la Compra Pública*. Bogotá: Legis.



Benavides, J. L. (2002). *El Contrato Estatal, Entre el derecho público y el derecho privado*.

Bogota: Universidad Externado de Colombia .

BERDEJO, J. L. (1998). *ELEMENTOS DEL DERECHO CIVIL* .

Blanquer, D. (2015). *Introducción al Derecho Administrativo, Teoría y 100 casos prácticos*.

Valencia: Tirant lo Blanch.

Cassage, J. C. (2009). *Derecho Administrativo*. Buenos Aires: AbeledoPerrot.

CC. C-094, C-094/2003 (Corte Constitucional 11 de Febrero de 2003).

Clarke, P. B. (1996). *STATE*.

Cómez, R. (2009). *Los constructores de la España medieval*. Sevilla: Universidad de Sevilla.

COMPRA, C. (2017). *COMO SE DEFINE UN CONTRATO ESTATAL. SISTESIS
NORMATIVA Y JURISPRUDENCIA EN CONTRATACIÓN*.

Consejo de Estado, Rad 35763 de 2016 MP Carlos Alberto Zambrano, , 35763 (Sección
Tercera 14 de Julio de 2016).

Corte Constitucional Sencia C-449 de 1992 MP. Jorge Arango Mejía .

Corte Constitucional, Sentencia C-866/99 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa. S.V. Antonio
Barrera Carbonnel , Alfredo Beltrán Sierra y José Gregorio Hernández Galindo..

Duque, J. (2018). *Contratación pública estratégica, socialmente responsable y competitiva*.

Valencia: Tirant lo blanch.



García Guardía, A. (2012). *El arquitecto técnico: competencias profesionales en Francia*.

Obtenido de Universitat Politècnica de Valencia:

<https://riunet.upv.es/handle/10251/17750>

Gelder, J. (11 de 06 de 2002). *Building Project Documentation in Ancient Mesopotamia*.

Obtenido de Research.ncl:

<https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:08pd2e6s2qAJ:https://research.ncl.ac.uk/forum/v5i1/gelder.pdf+&cd=3&hl=es&ct=clnk&gl=co>

González-Tascón. (2005). *The Organization of Building Work and Construction of Siphons*.

Obtenido de Arct.cam: <https://www.arct.cam.ac.uk/Downloads/ichs/vol-2-1305-1322-gonzalez-t.pdf>

Hall, J. A. (1996). *EL ESTADO*.

Heller, H. (1998). *Teoria del Estado*. Mexico.

Honderich, T. (1995). *State*.

IBAÑEZ, J. E. (2007). *LA ESTRUCTURA DEL ESTADO PARA EL CUMPLIMIENTO DE LAS FUNCIONES PÚBLICAS*. LEGIS.

IHERING, R. V. (2001). *EL ESPIRITU DEL DERECHO ROMANO*.

Ilich Lenin, V. (1978). *Acerca del Estado*.

Jellinek, G. (1999). *TEORIA GENERAL DEL ESTADO*.

Lamprea, P. A. (2007). *Contratos Estatales*. Bogotá: Editorial Temis S.A.

Legis, E. (2016). *Constitución Política de Colombia*. Bogotá: Legis.



Marienhoff, M. (1966). *Tratado de Derecho Administrativo Tomo II* . Buenos Aires: Ediciones Glem S.A.

Merino, F. (2012). *Competencias y atribuciones del arquitecto técnico en Europa*. Obtenido de Universitat Politècnica de: <https://riunet.upv.es/handle/10251/17769>

Munévar, M. V. (2010). *Que es la Gobernanza y para que sirve*. Bogotá: Universidad Jorge Tadeo Lozano.

Ortega, R. (1998). *Administraciones públicas y Derecho Privado*. Madrid: Marcial Pons.

Peters, B. G. (2000). Globalization, Institutions and Governance. *In Governance in the Twentyfirst*.

Planeación, D. N. (2016). *Top 10 de los Gobernaciones y Alcaldías con mejor y peor gestion*. bogota.

Putnam, R. D., & Leonardi, R. y. (1993). *Making democracy work*. Princeton: Princeton University .

Quinche, M. (2012). *Derecho Constitucional Colombiano de la Carta de 1991 y sus reformas*. Bogotá: Temis.

REICH, N. (1985). *MERCADO Y DERECHO*.

Rein, N. (s.f.).

Rivero, J. L. (1969). *El Derecho administrativo y las relaciones entre particulares*. Sevilla: Universidad de Sevilla.

Rodríguez, L. (2015). *Derecho Administrativo General y Colombiano*. Bogotá: Temis S.A.



Romero, C. (2014). *Historia de la Interventoría en Colombia, Elementos de su evolución.*

Obtenido de Universidad de los Andes :

<https://repositorio.uniandes.edu.co/bitstream/handle/1992/16889/u703159.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Sánchez Luque, G. (2008). ¿Las empresas prestadoras de servicios públicos privadas son entidades estatales? *Revista de Derecho y Economía No 25*, 57-100.

Sánchez, C. J. (2018). *Análisis del contrato de interventoría desde la visión de la jurisprudencia colombiana.* Bogotá: Universidad Sergio Arboleda.

Sánchez, J. (2007). *Gestión Organizativa en el proceso edificatorio: regulación de la interventoría de proyectos en Colombia.* Madrid: Universidad Politécnica de Madrid.

Suárez, G. (2014). *Estudios de derecho contractual público* . Bogotá: Legis.

VALDERRAMA, F. J. (2015). *TEORIA DEL CONTRATO Y DEL NEGOCIO JURÍDICO* .

Vargas, H. (1997). Los Constructores de las Catedrales. En J. Gimpel, *The Cathedral Builders*. Bogotá: Universidad de los Andes.

Villanueva, A. (2005). *Gobernanza y Justicia* . Mexico.