

**Diseño de manual de supervisión para la ejecución de obras viales contratadas a través de  
licitación pública en el Municipio de Cucutilla, Norte de Santander**

**Jesús Aníbal Andrade Pizarro, Ruddy Gisela Albarracín Jaimes**

**Trabajo de grado para optar al título de Especialista en Interventoría y Supervisión de la  
Construcción**

**Director**

**Robert Gutiérrez Ortiz**

**Magíster en Dirección y Gestión de Proyectos (C)**

**Universidad Santo Tomás, Bucaramanga**

**División de Ingenierías y Arquitectura**

**Especialización en Interventoría Y Supervisión de la Construcción**

**2022**

### **Agradecimientos**

Expresamos nuestro agradecimiento al cuerpo de profesores de la Especialización en Interventoría y Supervisión de la Construcción EISC – COHORTE 22, por aportar sus conocimientos y experiencias para nuestro aprendizaje, por su dedicación y el esfuerzo por dejarnos sus enseñanzas y concejos profesionales y personales para ser mejores especialistas.

## Contenido

Introducción .....	14
1. Objetivos .....	20
1.1 Objetivo general .....	20
1.2 Objetivos específicos.....	20
2. Marco referencial .....	21
2.1 Marco teórico .....	21
2.2 Marco conceptual .....	22
2.3 Marco legal.....	27
3. Método .....	33
3.1 Revisión de documentación existente .....	33
3.1.2 Revisión de los documentos tipo establecidos por Colombia Compra Eficiente, con el fin de ajustar el manual que se pretende diseñar a los lineamientos establecidos los cuales son de obligatorio cumplimiento para los entes territoriales. ....	34
3.2 Instrumentos o herramientas utilizadas .....	35
3.3 Población y muestra .....	37
3.4 Alcances y limitaciones.....	37
4. Resultados .....	37
4.1 Obligaciones.....	40
4.2 Funciones .....	41
4.2.1 Funciones técnicas.....	41
4.2.2 Funciones administrativas .....	42
4.2.3 Funciones financieras y contables .....	43
4.2.4 Funciones jurídicas.....	44

4.3 Alcances ..... 45

5. Conclusiones ..... 47

Referencias..... 49

**Lista de tablas**

<b>Tabla 1.</b> <i>Documentos tipo</i> .....	35
<b>Tabla 2.</b> <i>Fases de trabajo y metodología</i> .....	36

**Lista de figuras**

<b>Figura 1.</b> <i>Estructura organizacional Alcaldía de Cucutilla</i> .....	21
<b>Figura 2.</b> <i>Estructura cargo secretario de planeación</i> .....	33
<b>Figura 3:</b> <i>Esquema obligaciones del contratista para suscripción del acta de inicio</i> .....	38

### **Resumen**

Las entidades estatales con el fin de asegurar que los contratos que se ejecuten se cumplan conforme a las condiciones establecidas en el contrato, designa una supervisión para que esta sea la encargada de realizar el seguimiento correspondiente a los contratistas. La responsabilidad de los supervisores se encuentra reglamentada a través de la Ley 1474 de 2011, por lo que el servidor público que sea designado debe contar con la idoneidad y perfil necesario para realizar esta labor. En el municipio de Cucutilla, la supervisión de obras civiles es realizada por la secretaria de planeación, en el proceso de supervisión en ocasiones se pueden presentar situaciones que conllevan a cometer errores, omisiones debido al manejo inadecuado o ineficiente de la documentación del contrato, así como la alta carga laboral del funcionario llevan a que el proceso sea deficiente y que a largo plazo acarree sanciones o problemas legales que afecten su carrera profesional, conforme a lo anteriormente expuesto es que surge la necesidad de generar un documento para el municipio de Cucutilla, enfocado en la supervisión de contratos de obra viales. Con el Diseño de Manual de Supervisión para la Ejecución de Obras Viales Contratadas a través de Licitación Pública en el Municipio de Cucutilla, Norte de Santander, se pretende establecer las responsabilidades, obligaciones y metodología a implementar en la supervisión de contratos de obras viales, generando una herramienta de apoyo al servidor público que se le designe la supervisión permitiendo así la optimización del proceso de vigilancia y control de estos contratos, técnicamente y dentro del marco normativo. Se busca que este manual sea para el municipio una herramienta de consulta y apoyo para la supervisión a la hora de ejercer sus funciones, garantizando el cumplimiento de las obligaciones de los contratistas en la ejecución de las obras viales que se contraten y se lleven a buen término.

*Palabras clave:* licitación pública, supervisor, responsabilidad, proceso, manual, contrato

### **Abstract**

The state entities, in order to ensure that the contracts that are executed are fulfilled in accordance with the conditions established in the contract, designate a supervision for this to be in charge of carrying out the corresponding monitoring of the contractors. The responsibility of supervisors is regulated by Law 1474 of 2011, so the public servant who is appointed must have the appropriateness and profile necessary to carry out this work. In the municipality of Cucutilla, the supervision of civil works is carried out by the planning secretary, in the supervision process sometimes situations may arise that lead to mistakes, omissions due to the inadequate or inefficient handling of the contract documentation, as well As the high workload of the civil servant leads to the process being deficient and that in the long term it entails sanctions or legal problems that affect his professional career, in accordance with the foregoing is that the need arises to generate a document for the municipality of Cucutilla focused on the supervision of road works contracts. With the Design of the Supervision Manual for the Execution of Road Works Contracted through Public Bidding in the Municipality of Cucutilla, Norte de Santander, it is intended to establish the responsibilities, obligations and methodology to be implemented in the supervision of road works contracts, generating a support tool for the public servant appointed to supervise, thus allowing the optimization of the monitoring and control process of these contracts, technically and within the regulatory framework. It is intended that this manual be for the municipality a consultation and support tool for supervision when exercising its functions, guaranteeing compliance with the obligations of contractors in the execution of the road works that are contracted and carried out correctly. finished.

Keywords: public tender, supervisor, responsibility, process, manual, contract

## Glosario

*Acta:* documento escrito que se realiza como una constancia de lo acontecido en una reunión.

*Acta de inicio:* documento mediante el cual el ordenador del gasto, supervisor y/o interventor y contratista acuerdan la fecha de inicio de ejecución de las obras a desarrollarse, a partir de esta se contabiliza la duración del contrato.

*Acta de aprobación de ítems no contemplados:* documento mediante el cual se aprueba un ítem que no se previó en el presupuesto inicial y es suscrita por el ordenador del gasto, supervisor y/o interventor y contratista.

*Acta de entrega y recibo a satisfacción:* acta mediante el cual se hace constar que se ha recibido a satisfacción por parte del contratista la obra, servicio dando cumplimiento al objeto contractual.

*Acta de mayores cantidades de obra:* acta mediante el cual se realiza el ajuste a las cantidades de obra del contrato inicial por mayores o menores cantidades de obra que se determinan en la ejecución del contrato.

*Análisis de precios unitarios:* es el análisis económico realizado por los contratistas para determinar el valor por unidad de medida de cada una de las actividades a desarrollarse en el contrato, donde se determinan materiales, equipos, transporte y mano de obra.

*Acta de suspensión:* es el documento de común acuerdo mediante el cual se suspende por un determinado periodo de tiempo la ejecución del contrato ya sea por factores externos o circunstancias de fuerza mayor, suscrita por el ordenador del gasto, supervisor y/o interventor y contratista.

Acta de reinicio: documento de común acuerdo mediante el cual se ordena el reinicio de la ejecución del contrato, suscrita por el ordenador del gasto, supervisor y/o interventor y contratista.

Anticipo: es un adelanto de dinero de un porcentaje del valor del contrato destinado a apalancar el cumplimiento del objeto contractual.

*Contrato de obra:* “son contratos de obra los que celebren las entidades estatales para la construcción, mantenimiento, instalación y, en general, para la realización de cualquier otro trabajo material sobre bienes inmuebles, cualquiera que sea la modalidad de ejecución y pago”. (Consejo de estado, 2018, párr. 42).

*Contrato de consultoría:* son contratos de consultoría los que celebren las entidades estatales referidos a los estudios necesarios para la ejecución de proyectos de inversión, estudios de diagnóstico, prefactibilidad o factibilidad para programas o proyectos específicos, así como a las asesorías técnicas de coordinación, control y supervisión.

Son también 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. (Ley 80,1993, p. 23)

*Certificado de disponibilidad presupuestal:* es el certificado que establece la existencia de los recursos y se determina el rubro presupuestal afectado para la realización del proceso contractual, expedido por la secretaria de hacienda o tesorería.

*Concurso de méritos:* el concurso de méritos a es una modalidad de selección en el cual se elige al contratista teniendo en cuenta la capacidad técnica, científica, cultural o artística, con el fin de escoger la persona más idónea para la realización del objeto contractual.

Según la Ley 1150 de 2007 el concurso de méritos Corresponde a la modalidad prevista para la selección de consultores o proyectos, en la que se podrán utilizar sistemas de concurso

abierto o de precalificación. En este último caso, la conformación de la lista de precalificados se hará mediante convocatoria pública, permitiéndose establecer listas limitadas de oferentes utilizando para el efecto, entre otros, criterios de experiencia, capacidad intelectual y de organización de los proponentes, según sea el caso. (Ley 1150, 2007, párr. 29).

*Estatuto anticorrupción:* Estatuto por medio del cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública. (Ley 1474, 2011).

*Garantías contractuales:* son las pólizas que deben expedir los contratistas a favor de la entidad estatal contratante expedidas por compañías de seguros legalmente autorizadas, donde se establece el tipo de garantía, vigencia y cuantía establecida contractualmente.

*Liquidación de contratos:* la liquidación del contrato se realiza una vez terminado tanto la ejecución del contrato revisado el cumplimiento de las obligaciones por parte del contratista y contratante con el fin de establecer que las partes se encuentran a paz y salvo, esta liquidación la suscribe el ordenador del gasto, el interventor y/o supervisor y el contratista.

*Memoria de cantidades de obra:* es el documento donde se calcula la cantidad de obra por unidad de medida requerida para realizar determinada actividad.

*Mínima cuantía:* la modalidad de selección de mínima cuantía es un procedimiento sencillo y rápido para escoger al contratista en la adquisición de los bienes, obras y servicios cuyo valor no exceda el diez por ciento de la menor cuantía de las Entidades Estatales. Esta modalidad de selección tiene menos formalidades que las demás y tiene características especiales. (Colombia Compra Eficiente, 2019, p. 3)

La modalidad de selección de mínima cuantía es aplicable a todos los objetos de contratación cuando el presupuesto oficial del contrato sea inferior o igual a la mínima cuantía de la Entidad Estatal, sin importar la naturaleza del contrato.

*Pago parcial de obra:* corte realizado en un tiempo determinado en el cual el contratista cobra las cantidades de obra ejecutadas, aprobadas por la interventoría y/o supervisión.

*Perfeccionamiento de contrato:* el contrato se entiende perfeccionado con la firma de las partes involucradas, expedición del registro presupuestal y la aprobación de las pólizas exigidas contractualmente cuando estas sean requeridas.

*Pliegos tipo:* documento donde se establecen los requisitos habilitantes técnicos, financieros entre otros de obligatorio cumplimiento para participar en los procesos de contratación de las entidades públicas

*Registro Presupuestal (RP):* es el certificado mediante el cual se apropian definitivamente los recursos necesarios para la ejecución del contrato inicialmente comprometidos en el certificado de disponibilidad presupuestal, expedido por la secretaria de hacienda o tesorería.

*Supervisión técnica:* es aquella donde se vigila el cumplimiento de condiciones técnicas en la ejecución del contrato, verificar la existencia de planos, diseño, autorizaciones, licencias, permisos, entre otros, revisión del personal ofrecido con las condiciones establecidas en la etapa precontractual y si hay lugar a cambios que estos sean acordes a lo requerido desde su inicio.

*Supervisión administrativa:* esta supervisión debe revisar que el expediente contractual sea completo, entrega de informes, verificar que el contratista cumpla las obligaciones de seguridad y salud en el trabajo, estar al pendiente de la documentación requerida para la celebración, ejecución y liquidación del contrato.

*Supervisión contable:* la supervisión debe revisar que la documentación del contratista este acorde a las obligaciones solicitadas en el contrato para efectuar los pagos correspondientes según los avances presentados, si hay lugar a anticipos velar porque se entregue un informe en el que se presente la forma a invertir el anticipo, que estos sean amortizados, cuando se presenten modificaciones en el valor del contrato que estos se justifiquen técnicamente, presupuestal y jurídicamente para que el ordenador del gasto de la autorización correspondiente.

## Introducción

La contratación pública en el país se ve empañada por el mal manejo o malos procedimientos que se desarrollan ya sea desde la etapa precontractual y repercuten en la etapa contractual, viendo en muchas ciudades o municipios obras que no se ejecutan en su totalidad o aquellas que se terminan, pero no entran en funcionalidad puesto que presentan problemas en su infraestructura o demás comúnmente llamados “elefantes blancos”.

El 17 de julio de 2020 se expidió la Ley 2020 de 2020 “Por medio de la cual se crea el registro nacional de obras civiles inconclusas de las entidades estatales y se dictan otras disposiciones”, por medio de esta, la Contraloría General de la Nación ha hecho el seguimiento a las obras inconclusas a nivel nacional, según el comunicado de prensa N° 39 de 2021 expedido por la Contraloría General de La Republica establece que en el municipio de Gramalote Norte de Santander 14 de abril de 2021.

Fruto de la aplicación de la Ley 2020 de 2020, que creó el Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas de las entidades estatales, y del control preventivo que ejerce la Contraloría General de la República, después de cinco años, mañana jueves entra en servicio el Hospital San Vicente de Paul en Gramalote, cuyas instalaciones recorrió hoy el Contralor Felipe Córdoba verificando que todo estuviera en orden.

La entrega del Hospital se encontraba estancada, entre otras circunstancias, por la no aprobación de las instalaciones eléctricas (RETIE Hospitalario).

Pero con motivo de la visita realizada al Hospital el pasado 12 de diciembre por el Contralor General y varios de sus delegados, para encontrar una solución a la terminación y entrega de esta obra (y del proyecto de viviendas nuevas), el jefe del organismo de control dio un ultimátum al Fondo Adaptación y ordenó activar un seguimiento permanente, en el

marco de las funciones de control preventivo y concomitante de la CGR, para que se obtuviera ese papel que faltaba entonces (la certificación de las redes eléctricas).

Fue así como, convocados los esfuerzos de la ciudadanía, de la administración y de los contratistas, hoy se puede celebrar la entrada en servicio pleno del Hospital de Gramalote.

Durante ese ejercicio de control preventivo y concomitante fueron realizadas más de 11 mesas de trabajo, que dieron como resultado la concertación entre el constructor, el Fondo Adaptación y la empresa de energía CENS, para lograr el cumplimiento de los requisitos necesarios para la energización, que se dio satisfactoriamente el 19 de marzo de este año, recordó el Contralor. (Contraloría General de la República, 2021, párr. 6)

Así mismo dentro de este comunicado la Contraloría establece:

En la lupa de la Contraloría General, en Norte de Santander están 5 elefantes blancos por \$20.991 millones, 7 obras inconclusas por \$99.188 millones y 1 proyecto crítico por \$975 millones. El valor total de estas obras es de \$121.155 millones.

Son 8 los municipios donde se ubican estas obras: 3 en Cúcuta, por \$13.729 millones (2 elefantes blancos y 1 obra inconclusa), 3 en Tibú por \$20.122 millones (2 elefantes blancos y 1 obra inconclusa), 2 en Toledo por \$14.541 millones (1 obra inconclusa y 1 proyecto crítico), 1 en Arboledas por \$3.102 millones (obra inconclusa), 1 en Cáchira por \$332 millones (obra inconclusa), 1 en Gramalote por \$67.494 millones (obra inconclusa), 1 en Herrán por \$881 millones (elefante blanco), y 1 en Ocaña por \$952 millones (obra inconclusa).

El proyecto de mayor valor (\$67.494 millones), considerado como obra inconclusa, es el de construcción de viviendas en Gramalote.

La lista de elefantes blancos la encabeza un proyecto vial por \$14.133 millones en Tibú: la vía Astilleros-Tibú.

El proyecto crítico es la Urbanización La Morenita en Modelo, por \$975 millones. (Contraloría General de la República, 2021, párr. 27).

Así como estos casos a nivel nacional existen muchos más que han causado gran revuelo entre la comunidad por el mal manejo a los recursos públicos que no benefician y no generan el impacto necesario a las comunidades más vulnerables, ocasionando un detrimento al país y deja la percepción de inconformismo y malas prácticas en la contratación pública.

Diferentes entidades en el país generan sus propios manuales de supervisión e interventoría con el fin de llevar el control y seguimiento a los contratos de obras bienes y servicios que se contraten, a nivel nacional no hay un documento estándar, así mismo en el municipio de Cucutilla, no se cuenta con un manual de este tipo que contribuya con el debido cumplimiento de las funciones que debe ejercer la supervisión en este caso cuando no se contrate la interventoría a los contratos de obra pública, se busca generar este documento como un aporte al municipio para que se ejecute en debida forma el control y seguimiento a las obras en especial a las obras publicas de infraestructura de transporte, puesto que este sector en su forma de contratación se ha venido implementando de obligatorio cumplimiento la implementación de los documentos tipo.

La alcaldía de Cucutilla, Norte de Santander es la encargada de la administración de los recursos públicos de esta municipalidad, por lo que debe garantizar que se realice la correcta inversión de estos recursos llevando a cabo la contratación de bienes, servicios y obras en pro del beneficio de la comunidad en general. Por medio de la secretaria de planeación se lleva a cabo el control y vigilancia a las obras publicas que se desarrollen en el municipio.

Desde la entrada en vigor del Estatuto Anticorrupción la Ley 1474 de 2011, el supervisor debe garantizar y proteger la moralidad administrativa y prevenir la ocurrencia de actuaciones que faciliten la corrupción, por lo que debe brindar con funcionario público que se cumpla con los principios de transparencia en el desarrollo de la actividad contractual, por lo que está obligado a vigilar integralmente la correcta ejecución de los contrato a los que se la haya atribuido la función de supervisor sea persona natural o jurídica.

Colombia Compra eficiente logro en colaboración de varios estamentos académicos y gremiales, el establecimiento de un modelo estándar de condiciones o bien llamados pliegos tipo, que son el conjunto de requisitos habilitantes y ponderables que garantizan en cumplimiento de reglas sin ninguna restricción o previniendo el establecimiento de condiciones a un o unos proponentes en particular, lo cual fue reglamentado a través de la Ley 1082 de 2015, pero los mismo entraron en vigencia solo a partir del 01 de febrero de 2019.

La supervisión de contratos de obra pública e interventoría en el municipio están a cargo del secretario de planeación quien asume esta responsabilidad además de las demás funciones que tiene asignado su cargo, para llevar a cabo la correcta supervisión de estos contratos se requiere de dedicar el tiempo necesario y contar con las herramientas que permitan al funcionario en mención optimizar el tiempo y trabajo. En el municipio no se cuenta con un manual de supervisión de para la ejecución de obras contratadas en el municipio por distintos procesos de contratación que se llevan a cabo.

Desde la entrada en vigor de los pliegos tipo en el Municipio de Cucutilla no se ha desarrollado ningún contrato con pliegos tipo y teniendo en cuenta el presupuesto de ingresos de la última anualidad el cual es inferior a 280.000 S.M.M.L.V. la menor cuantía corresponde a 280

S.M.M.L.V., es decir a partir de \$254.387.280 se deben desarrollar Licitaciones Públicas y sin el objeto a contratar corresponde a obras de infraestructura vial, debe desarrollarse con Pliegos Tipo.

Lo que se busca con el diseño de este tipo de documento enfocado en supervisión de contratos de obra viales es mejorar la forma como se viene realizando el proceso de supervisión por parte de la secretaria de planeación para que se ejecute de forma idónea ajustada a la normatividad legal vigente y donde el supervisor tenga este manual a su alcance para no incurrir en omisiones que puedan acarrear a futuro investigaciones o procesos por parte de los entes de control que lo lleven a una sanción o inhabilidad.

Este manual pretende compilar en forma organizada, secuencial y clara el procedimiento a cumplir con las funciones del supervisor en la ejecución de obras viales en el Municipio, así como conocer el alcance de sus obligaciones y las responsabilidades que derivan del incumplimiento de estas.

El servidor público está bajo la mirada de diferentes entes de control por lo que en la ejecución de sus labores debe ser riguroso en el seguimiento de las obligaciones a su cargo, en municipios de sexta categoría como lo es el municipio de Cucutilla no se cuenta con personal de planta suficiente para ejecutar diversas labores que requiere el cargo, la secretaria de planeación cumple diversas funciones entre las cuales se encuentra la supervisión de los contratos de obra pública e interventoría que realicen en el municipio, por lo cual se debe realizar el seguimiento eficiente a estos contratos ya que el supervisor asume responsabilidades en posibles hallazgos que se realicen por malos manejos o inconsistencias en la ejecución de los mismos. Es por esto que surge la pregunta ¿cómo establecer lineamientos prácticos para el seguimiento de los contratos de obra viales que se ejecuten en el municipio para disminuir falencias a la hora de realizar la supervisión por parte de la secretaria de planeación del municipio de Cucutilla?

En el municipio funcionarios que anteriormente han ejercido este cargo han estado frente a investigaciones por parte de los entes de control por diversos factores, entre los que se pueden destacar la ejecución de los contratos por omisión de la supervisión de las obligaciones de los contratista a su cargo razón por la cual se han visto afectados por estos y de una u otra forma afectan su vida laboral, lo que se busca con el diseño de este manual es evitar se cometan errores u omisiones por parte de la supervisión para que el seguimiento realizado por los entes de control sea satisfactorio para el supervisor como servidor público y salvar responsabilidades.

## **1. Objetivos**

### **1.1 Objetivo general**

Diseñar un Manual de Supervisión para la Ejecución de Obras Viales Contratadas a través de Licitación Pública en el Municipio de Cucutilla, Norte de Santander para fortalecer el proceso de supervisión legal realizado por la secretaria de planeación.

### **1.2 Objetivos específicos**

Determinar los aspectos legales para el control y seguimiento de los contratos de obras viales que se ejecuten en el municipio.

Establecer las obligaciones, funciones y alcances de la supervisión legal de los contratos de obras viales a cargo de la secretaria de planeación.

Aportar mediante nuestro proceso de cualificación, acciones correctivas a los procesos de supervisión de la secretaria de planeación en lo referente a contratos de obra viales, estableciendo aportes significativos en nuestras funciones en la supervisión técnica de este tipo de contratos amparadas por la normatividad legal vigente.

Realizar socialización del documento con el funcionario a cargo de la secretaria de planeación del municipio para retroalimentación del proceso de supervisión establecido en el manual.

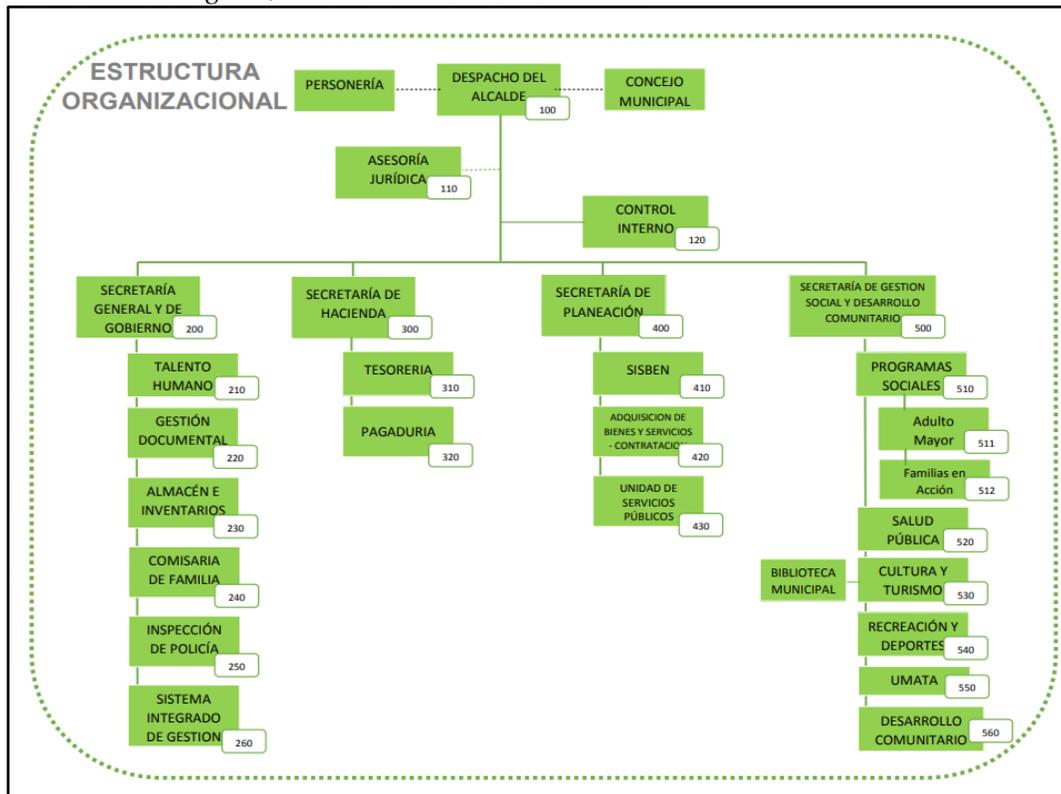
## 2. Marco referencial

### 2.1 Marco Teórico

El municipio de Cucutilla hace parte de los municipios de sexta categoría. El municipio no cuenta con una planta de personal suficiente para desarrollar a cabalidad todas sus obligaciones por lo que requiere la contratación de prestaciones de servicio para dar apoyo a las dependencias cuya carga laboral es alta.

La secretaria de planeación tiene a cargo diferentes procedimientos dentro de la estructura organizacional de la entidad como se puede observar en la imagen.

**Figura 1.** Estructura organizacional Alcaldía de Cucutilla



Tomado de Alcaldía Municipal de Cucutilla (2021).

La supervisión de los contratos de obra en el municipio está a cargo del secretario de planeación, el cual es el funcionario encargado de llevar el seguimiento y control a la ejecución de las obras y garantizar a la entidad contratante el cumplimiento de todas las obligaciones por parte del contratista.

La entidad no cuenta con un manual de supervisión para el correcto seguimiento y control a las obras que se ejecuten en el municipio, en especial contratos de obra del sector de infraestructura de transporte los cuales por la reciente normatividad su proceso de contratación se debe implementar los pliegos tipos establecidos por el sistema de contratación pública.

En el municipio se realizan intervenciones viales en vías urbanas mediante la construcción de pavimento rígido y en vis terciarias mediante la implementación de placa huellas para mejorar las condiciones de transitabilidad en ciertos puntos críticos que se requieren en estas vías por el tipo de terreno, pendientes y demás factores que se presentan.

Es por esto que es de gran importancia que se realice una adecuada supervisión técnica por parte de la entidad, se realice la obra conforme a las especificaciones de construcción y demás obligaciones que la entidad establezca para que la comunidad reciba una obra que realmente satisfaga las necesidades de movilidad y los agricultores puedan sacar los productos para venta y sustento de sus familias.

## **2.2 Marco Conceptual**

- *Licitación pública*: “es el procedimiento mediante el cual la Entidad Estatal formula públicamente una convocatoria para que, en igualdad de oportunidades, los interesados presenten sus ofertas y seleccione entre ellas la más favorable.” (Ley 80, 1993, p. 21). La

licitación pública es la modalidad de selección general, aplica en todos los casos que no tengan otra modalidad asignada.

- *Supervisión:* “la supervisión consiste en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que, sobre el cumplimiento del objeto del contrato, y es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados”. (López Cortes, 2020, p.3)
- *Responsabilidad disciplinaria:* la responsabilidad disciplinaria se configura cuando un servidor público o particular que ejerce funciones públicas incurre en alguna de las faltas estipuladas en el Código Disciplinario Único que implique el incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en el artículo 28 del presente ordenamiento. Para el caso específico de los supervisores e interventores, la responsabilidad disciplinaria se configura cuando: i) no se exigen la calidad de los bienes y servicios contratados acordada en el contrato vigilado o exigida por las normas técnicas obligatorias, ii) se certifica como recibida a satisfacción una obra que no ha sido ejecutada a cabalidad y iii) se omite el deber de informar a la Entidad Estatal contratante los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando se presente el incumplimiento.

En todo caso y de manera general, los supervisores e interventores son responsables disciplinariamente por el incumplimiento de los deberes, el abuso de los derechos, la extralimitación de las funciones, o la violación al régimen de prohibiciones, impedimentos,

inhabilidades, incompatibilidades o conflicto de intereses consagrados en la Constitución o en la ley. (Colombia Compra Eficiente, 2016, pp. 13-14)

- *Responsabilidad fiscal*: es 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. (Contraloría General de la República, s.f., párr. 5)
- *Responsabilidad penal*: la responsabilidad penal es aquella derivada de actuaciones que transgreden, sin justificación legítima, los bienes jurídicos tutelados por el ordenamiento penal.

En el caso particular de los supervisores e interventores que para este tipo de responsabilidad también son considerados particulares que ejercen funciones públicas, la responsabilidad penal se configura cuando cualquiera de ellos incurre en alguna de las conductas tipificadas como delitos contra la administración pública, es decir, peculado, concusión, cohecho, celebración indebida de contratos, tráfico de influencias, enriquecimiento ilícito y prevaricato.

Es importante precisar que dentro del proceso que se adelante por responsabilidad penal en las condiciones descritas, también puede hacerse exigible la responsabilidad civil o patrimonial. (Colombia Compra Eficiente, 2016, p. 13).

- *Responsabilidad administrativa*: la seguridad y salud en el trabajo es un factor de gran importancia en el sector de la construcción pues se pueden presentar accidentes de trabajo y en la actualidad los empleadores no le prestan mayor atención, actualmente la seguridad y salud en el trabajo ha tomado gran importancia.

El gobierno nacional en el decreto 1443 de 2014 establece las disposiciones para la implementación del Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo (SG-SST).

El decreto 472 de 2015 encontramos criterios para determinar la gravedad de la infracción y se especifica la graduación de las multas que se acarrearán por infracción a las Normas de Seguridad y Salud en el Trabajo y Riesgos Laborales, que pueden llegar a la clausura del lugar de trabajo o cierre definitivo de la empresa y paralización o prohibición inmediata de trabajos o tareas.

El amparo de pago de salarios, prestaciones sociales legales e indemnizaciones laborales debe cubrir a la entidad pública asegurada de los perjuicios que se le ocasionen como consecuencia del incumplimiento de las obligaciones laborales del contratista garantizado, frente al personal requerido para la ejecución del contrato amparado y su cuantía no debe ser inferior al 5% del valor del contrato con una vigencia igual a la duración del contrato y 3 años más (Decreto 1510, 2013, p 23).

Este periodo se debe al tiempo en el que prescribe las acciones laborales en contra de los trabajadores, es decir los empleadores después de terminado su contrato o relación laboral con el empleador pueden tomar medidas judiciales por el no pago de sus salarios y prestaciones conforme a la ley.

En el país se han llevado a cabo diferentes trabajos de grado relacionados con el diseño o elaboración de manuales de interventoría y supervisión enfocados al correcto seguimiento y control de contratos de obras civiles en diferentes entidades de orden público y privado, los cuales hemos tenido en cuenta y hemos revisado para tener como referencia en el desarrollo de nuestra monografía.

Los autores de estos documentos buscan establecer lineamientos, definir obligaciones y responsabilidades de la supervisión para llevar un control y seguimiento más estricto para darle

cumplimiento a las obligaciones de los contratistas las cuales fueron establecidas en el ejercicio contractual.

A continuación, se describen unos de los documentos consultados, con una corta descripción de los mismos.

1) Manual Guía de Interventoría y Supervisión de Infraestructura para la Policía Nacional

El manual contiene aspectos de orden legal los cuales son ineludibles dado el origen mismo de la interventoría y supervisión en Colombia, aspectos normativos internos de la institución indispensables si se entiende que el manual es específico para la Policía Nacional y aspectos generales y específicos que permiten orientar las funciones de control en beneficio de la institución contratante, el logro del objetivo del proyecto y de las responsabilidades y obligaciones de interventores y supervisores. (Lezama Serrano, 2016).

2) Manual de Supervisión e Interventoría de Obras Públicas

El manual fue elaborado con el fin de presentar los requisitos y el seguimiento a los documentos por parte de la supervisión o interventoría, con el fin de evitar errores que conlleven a procesos penales, fiscales y disciplinarios a los servidores públicos involucrados. Con la elaboración de este manual se planteó un modelo de informe de supervisión e interventoría para cumplir con las exigencias de ley y de los entes de control y Establecer un modelo de memoria de cantidades de obra ejecutadas para los proyectos de construcción de obras. (Pedraza, et ál, 2017)

3) Manual de Interventoría para Obra Civil

El manual fue elaborado para conformar una guía en la práctica profesional en el ejercicio de la interventoría esta guía fue proyectada a una empresa de ingenieros y arquitectos dedicada llamada INOBCIV de Colombia; se tuvo en cuenta el cumplimiento de los

requisitos mínimos establecidos por la normatividad colombiana, y algunos aspectos que, aunque no están contemplados en la normatividad. (Duran, et ál, 2017)

#### 4) Manual De Interventoría Para La Secretaría De Obras Públicas Del Municipio De Ciudad Bolívar

El manual de interventoría para la Secretaría de Obras Públicas del municipio de Ciudad Bolívar se ha elaborado con el fin de reglamentar e implementar lo estipulado en la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007 y sus Decretos reglamentarios, con relación a la función que juega el interventor como persona natural o jurídica que representa al municipio ante el contratista y que está encargado del control técnico, administrativo, financiero, legal, ambiental y social, por medio de la vigilancia y seguimiento al cumplimiento del contrato durante la ejecución de un proyecto. (Ortiz y Ortiz, 2009)

### 2.3 Marco Legal

La contratación pública se rige por las diferentes normas, leyes, decretos que están establecidos en el país. Existe un marco normativo extenso y que está en constante actualización, por lo que es fundamental que los funcionarios encargados de la contratación y supervisión de contratos que la entidad desarrolle para darle cumplimiento a la normatividad.

En las actualizaciones realizadas a la normatividad legal vigente, se encuentra la implementación de los pliegos tipos en el sector de infraestructura de transporte los cuales son de obligatorio cumplimiento para las entidades estatales, la implementación de estos pliegos tipo buscan garantizar mayor transparencia en los procesos de contratación aplicables.

- *Ley 80 de 1993*, Artículo 53. De la responsabilidad de los consultores, interventores y asesores:

Los consultores y asesores externos responderán civil, fiscal, penal y disciplinariamente tanto por el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de consultoría o asesoría, como por los hechos u omisiones que les fueren imputables y que causen daño o perjuicio a las entidades, derivados de la celebración y ejecución de los contratos respecto de los cuales hayan ejercido o ejerzan las actividades de consultoría o asesoría.

Por su parte, los interventores responderán civil, fiscal, penal y disciplinariamente, tanto por el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de interventoría, como por los hechos u omisiones que les sean imputables y 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. (Ley 80, 1993, p.89).

- Ley 1474 de 2011, Artículo 82. Responsabilidad de los interventores:

Los consultores y asesores externos responderán civil, fiscal, penal y disciplinariamente tanto por el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de consultoría o asesoría, como por los hechos u omisiones que les fueren imputables y que causen daño o perjuicio a las entidades, derivados de la celebración y ejecución de los contratos respecto de los cuales hayan ejercido o ejerzan las actividades de consultoría o asesoría.

Por su parte, los interventores responderán civil, fiscal, penal y disciplinariamente, tanto por el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de interventoría, como por los hechos u omisiones que les sean imputables y 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.

Parágrafo. El Gobierno Nacional reglamentará la materia dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de esta ley.

*Artículo 83. Supervisión e interventoría contractual:* 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.

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 de este lo justifiquen. No obstante, lo anterior cuando la entidad lo encuentre justificado y acorde a la naturaleza del contrato principal, podrá contratar el seguimiento administrativo, técnico, financiero, contable, jurídico del objeto o contrato dentro de la interventoría.

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

El contrato de Interventoría será supervisado directamente por la entidad estatal.

Parágrafo 1°. En adición a la obligación de contar con interventoría, teniendo en cuenta la capacidad de la entidad para asumir o no la respectiva supervisión en los contratos de obra a que se refiere el artículo 32 de la Ley 80 de 1993, los estudios previos de los contratos cuyo valor supere la menor cuantía de la entidad, con independencia de la modalidad de selección, se pronunciarán sobre la necesidad de contar con interventoría.

Parágrafo 2°. El Gobierno Nacional reglamentará la materia.

*Artículo 84. Facultades y deberes de los supervisores y los interventores.* La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista.

Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente.

Parágrafo 1°. El numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2000 (Sic, debe ser Ley 734 de 2002) quedará así:

No exigir, el supervisor o el interventor, la calidad de los bienes y servicios adquiridos por la entidad estatal, o en su defecto, los exigidos por las normas técnicas obligatorias, o certificar como recibida a satisfacción, obra que no ha sido ejecutada a cabalidad. También será falta gravísima omitir el deber de informar a la entidad contratante los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como

conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando se presente el incumplimiento.

Parágrafo 2°. Adiciónese la Ley 80 de 1993, artículo 8°, numeral 1, con el siguiente literal:

k) El interventor que incumpla el deber de entregar información a la entidad contratante relacionada con el incumplimiento del contrato, con hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato.

Esta inhabilidad se extenderá por un término de cinco (5) años, contados a partir de la ejecutoria del acto administrativo que así lo declare, previa la actuación administrativa correspondiente.

Parágrafo 3°. El interventor que no haya informado oportunamente a la Entidad de un posible incumplimiento del contrato vigilado o principal, parcial o total, de alguna de las obligaciones a cargo del contratista, será solidariamente responsable con este de los perjuicios que se ocasionen con el incumplimiento por los daños que le sean imputables al interventor.

Cuando el ordenador del gasto sea informado oportunamente de los posibles incumplimientos de un contratista y no lo conmine al cumplimiento de lo pactado o adopte las medidas necesarias para salvaguardar el interés general y los recursos públicos involucrados, será responsable solidariamente con este, de los perjuicios que se ocasionen.

Parágrafo 4°. Cuando el interventor sea consorcio o unión temporal la solidaridad se aplicará en los términos previstos en el artículo 7° de la Ley 80 de 1993, respecto del régimen sancionatorio.

Artículo 85. Continuidad de la interventoría. Los contratos de interventoría podrán prorrogarse por el mismo plazo que se haya prorrogado el contrato objeto de vigilancia. En tal caso el valor podrá ajustarse en atención a las obligaciones del objeto de interventoría, sin que resulte aplicable lo dispuesto en el párrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993.

Parágrafo. Para la ejecución de los contratos de interventoría es obligatoria la constitución y aprobación de la garantía de cumplimiento hasta por el mismo término de la garantía de estabilidad del contrato principal; el Gobierno Nacional regulará la materia. En este evento podrá darse aplicación al artículo 7° de la Ley 1150, en cuanto a la posibilidad de que la garantía pueda ser dividida teniendo en cuenta las etapas o riesgos relativos a la ejecución del respectivo contrato. (Ley 1474, 2011, pp. 11 - 12).

- *Decreto 342, 2019* “Por el cual se adiciona la Sección 6 de la Subsección 1 del Capítulo 2 del Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1082 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional”. (p.1).
- *Decreto 594, 2020* “Por el cual se modifica el artículo 2.2.1.2.6.1.6. y se adiciona la Subsección 3, a la Sección 6, del Capítulo 2, del Título 1, .de la Parte 2, del Libro 2 del Decreto 1082 de 2015 Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional”. (p. 1).
- *Ley 2022, 2020* “Por la cual modifica el artículo 4 de la ley 1882 de 2018 y se dictan otras disposiciones”. (p.1).
- *Manual De Contratación* (Precontractual, contractual y postcontractual) del municipio de Cucutilla

### 3. Método

La metodología para implementar en este trabajo de monografía consta de las siguientes actividades:

#### 3.1 Revisión de documentación existente

##### *3.1.1 Revisión del manual de funciones de la entidad y manual de contratación existente con el fin de verificar las funciones que asume el servidor público que asume el cargo de secretario de planeación y los parámetros establecidos en el manual de contratación del municipio*

Según el decreto municipal N° 043 de 2020 “Por medio del cual se ajusta el manual de funciones y competencias laborales en la Alcaldía del Municipio de Cucutilla, Norte de Santander” (pp. 30 - 37) en su artículo 13 “Manual específico y Requisitos” se puede observar las funciones a cargo y el perfil solicitado para desempeñar el cargo de secretario de planeación, como se puede observar en el esquema:

**Figura 2.** Estructura cargo secretario de planeación



Adaptado de Alcaldía Municipal de Cucutilla (2021).

De acuerdo a la estructura establecido en el manual de funciones de la entidad, es evidente que por el perfil y área de conocimiento exigido para el secretario de planeación este es el funcionario competente para llevar a cabo la supervisión de obras civiles que se ejecuten en el municipio el cual es notificado mediante acto administrativo, además de ser el encargado de otros procesos dentro de la estructura orgánica de la administración municipal y ejerce funciones de control interno en la entidad.

Revisado el manual de contratación de la entidad actualizado al decreto 1082 de 2015, el cual se elaboró en el año 2017, podemos observar que se estipula la supervisión e interventoría, en este numeral se encuentra las disposiciones en cuanto a normatividad, pero no se define el procedimiento para llevar a cabo las funciones de la supervisión.

### ***3.1.2 Revisión de los documentos tipo establecidos por Colombia Compra Eficiente, con el fin de ajustar el manual que se pretende diseñar a los lineamientos establecidos los cuales son de obligatorio cumplimiento para los entes territoriales***

El departamento nacional de planeación expidió el decreto 342 del 05 de marzo de 2019 *"Por el cual se adiciona la Sección 6 de la Subsección 1 del Capítulo 2 del Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1082 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional"*, (Decreto 342, 2019, p. 2). en sus artículos establece la adopción de los Documentos Tipo para licitación de obra pública de infraestructura de transporte.

Colombia Compra Eficiente elaboro una Guía para la comprensión e implementación de los documentos tipo de obra pública de infraestructura de transporte bajo las diferentes modalidades de contratación vigentes, y en la que se define los documentos tipo como: *Los*

*Documentos Tipo están constituidos por un documento principal (Pliego de Condiciones Tipo o Documento Base) que constituye la columna vertebral de estos.*

Este documento está acompañado por Anexos, Formatos, Formularios y Matrices de la siguiente manera:

**Tabla 1.** *Documentos tipo*

<b>Documento tipo</b>	<b>Pliego de condiciones</b>
Anexos (5)	Documentos que las entidades pueden adaptar según el proceso bajo la estructura y parámetros establecidos por Colombia compra eficiente: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Anexo 1 – Anexo técnico</li> <li>- Anexo 2 – Cronograma</li> <li>- Anexo 3 – Glosario</li> <li>- Anexo 4 – Pacto de transparencia</li> <li>- Anexo 5 – Minuta de contrato</li> </ul>
Formatos (9)	Documentos que deben diligenciar los oferentes y que hacen parte de su oferta. <ul style="list-style-type: none"> <li>- Formato 1 – Carta de presentación de la oferta</li> <li>- Formato 2 – Conformación del proponente plural</li> <li>- Formato 3 – Experiencia</li> <li>- Formato 4 – Capacidad Financiera y Organizacional</li> <li>- Formato 5 – Capacidad Residual</li> <li>- Formato 6 – Pago de Seguridad Social y Aportes Legales</li> <li>- Formato 7 – Factor de calidad</li> <li>- Formato 8 – Vinculación de personas con discapacidad</li> <li>- Formato 9 – Puntaje de Industria nacional</li> </ul>
Matrices (3)	Documentos en Excel que estandarizan aspectos de acuerdo con el sector en el que deban ser utilizadas: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Matriz 1 – Experiencia</li> <li>- Matriz 2 – Indicadores financieros y organizacionales</li> <li>- Matriz 3 – Riesgos</li> </ul>
Formulario	Documento que contiene la oferta económica y sus condiciones

Tomado de Colombia Compra Eficiente (2021).

### **3.2 Instrumentos o herramientas utilizadas**

Relación de las fases que componen el trabajo y la metodología y herramientas a implementar.

**Tabla 2.** *Fases de trabajo y Metodología*

Ítem	Objetivos	Metodología	Herramientas
1	Determinar los aspectos legales para el control y seguimiento de los contratos de obras viales que se ejecuten en el municipio.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Determinar las obligaciones del contratista.</li> <li>2) Verificar documentación aportada por el contratista.</li> <li>3) Indicar las fallas que pongan en riesgo la ejecución del contrato.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Pliegos de condiciones, contrato.</li> <li>2) Revisión pólizas, hojas de vida de personal, aportes y afiliaciones seguridad social.</li> <li>3) Contrato, evidencia fotográfica, bitácora de obra, comités de obra.</li> </ol>
2	Establecer las obligaciones, funciones y alcances de la supervisión legal de los contratos de obras viales a cargo de la secretaria de planeación.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Evaluar el grado de responsabilidad que asume la supervisión.</li> <li>2) Determinar las consecuencias de una supervisión mal ejecutada.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Normatividad legal existente.</li> <li>2) Normatividad legal existente.</li> </ol>
3	Aportar mediante nuestro proceso de cualificación, acciones correctivas a los procesos de supervisión de la secretaria de planeación en lo referente a contratos de obra viales, estableciendo aportes significativos en nuestras funciones en la supervisión técnica de este tipo de contratos amparadas por la normatividad legal vigente.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Establecer el proceso de supervisión para contratos de obras viales.</li> <li>2) Determinar acciones correctivas en las fallas que se cometen.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Documentación precontractual y contractual.</li> <li>2) Juicio de expertos.</li> </ol>
4	Realizar socialización del documento con el funcionario a cargo de la secretaria de planeación del municipio para retroalimentación del proceso de supervisión establecido en el manual.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Coordinar con el funcionario de la entidad una reunión de socialización</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Herramientas ofimáticas</li> </ol>

### **3.3 Población y muestra**

El presente trabajo de monografía involucra a la alcaldía del Municipio de Cucutilla Norte de Santander, específicamente la secretaria de planeación y los contratos de obras viales que se ejecuten en el municipio y las partes involucradas en la ejecución de los mismos.

### **3.4 Alcances y Limitaciones**

Con este proyecto se tiene como alcance establecer las funciones, obligaciones y establecer el proceso a seguir por parte de la supervisión a los contratos de obras viales que contrate el municipio, para que se realice el correcto seguimiento y control a la ejecución del objeto contractual.

Se puede tener como limitación la novedad de los pliegos tipo de infraestructura de transporte establecidos, su correcta implementación y manipulación por parte de la entidad.

## **4. Resultados**

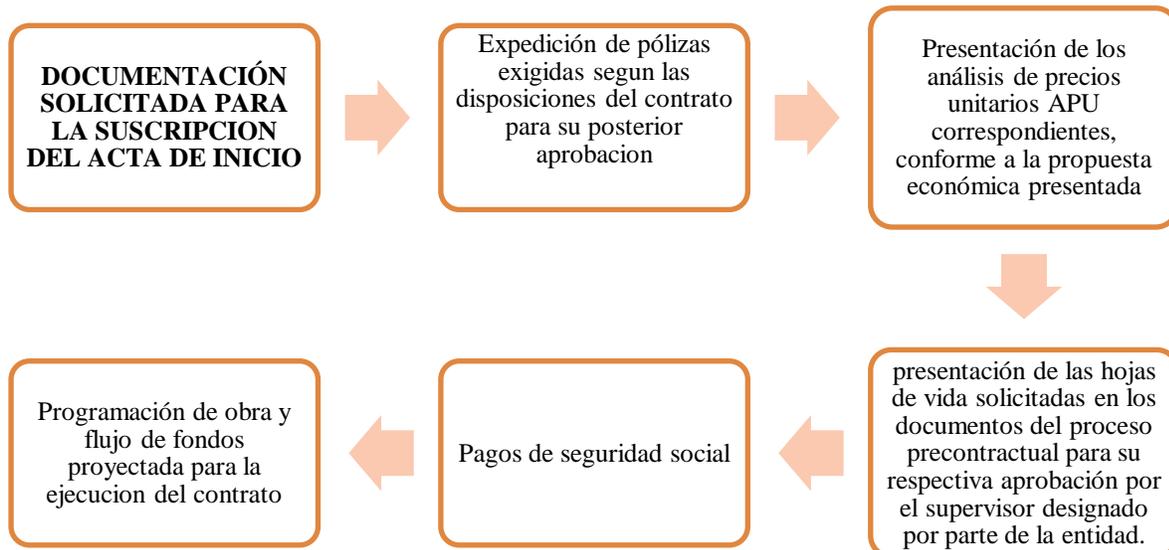
La utilización e implementación de los pliegos tipo para la infraestructura de transporte hoy en día aplica a las diferentes modalidades de contratación como la mínima cuantía, selección abreviada de menor cuantía y licitación pública, para contratos de obra de infraestructura vial

La supervisión debe hacer una retroalimentación con los documentos de la fase precontractual, para tener total conocimiento del proceso suplido antes de llegar a la fase contractual y de ejecución de las obras.

Basados en la normatividad legal vigente y en las obligaciones inherentes de los contratistas al legalizar con la firma de las partes del contrato de obra, y para proceder a la suscripción del acta de inicio de las obras, se realiza un esquema guía de estas obligaciones y en

las cuales la supervisión se basa para llevar el adecuado control y seguimiento a la ejecución de las obras.

**Figura 3:** Esquema obligaciones del contratista para suscripción del acta de inicio



En el presente trabajo de monografía se establecieron unos objetivos específicos los cuales se abordaron uno a uno para generar el diseño del manual de supervisión el cual será entregado a la alcaldía de Cucutilla como una base para el proceso de supervisión de las obras viales que se desarrollen en el municipio. Estos objetivos son:

- Determinar los aspectos legales para el control y seguimiento de los contratos de obras viales que se ejecuten en el municipio.

Este objetivo se planteó tomando como base los documentos de la fase precontractual del proceso de contratación que da origen al contrato de obra, en estos documentos se establecen tanto las condiciones y requerimientos que los proponentes deben cumplir para que sean tenidos en cuenta a la hora de la evaluación de las ofertas por parte de la entidad estatal, así como aquellos requisitos que se deben cumplir al llegar a la fase contractual. Se busca que el supervisor designado

tenga pleno conocimiento de estos documentos y por medio de estos exigir al contratista el cumplimiento de los requisitos establecidos en los documentos del proceso.

El contratista debe hacer entrega de toda la documentación requerida por la entidad en los tiempos establecidos, con el fin de ser aprobadas por la supervisión cuando estas cumplan con los lineamientos establecidos, realizar las afiliaciones y pagos oportunos correspondientes al sistema de seguridad social al personal requerido en las obras.

La supervisión como encargada de velar por el cumplimiento de las obligaciones del contratista debe revisar todos los documentos entregados, verificar que estos cumplan con lo establecido en los documentos precontractuales y el contrato firmado previamente para así garantizar que el contratista cumpla con los requisitos establecidos por la entidad estatal.

Mantener comunicación constante con el contratista, implementando visitas semanales a obra, toma de registro fotográfico y alimentación de la bitácora de obra, realización de comités de obra para evaluar el avance de las mismas y si llegado el caso detectar las posibles causas que pongan en riesgo la ejecución del objeto contractual.

- Establecer las obligaciones, funciones y alcances de la supervisión legal de los contratos de obras viales a cargo de la secretaria de planeación.

La supervisión debe conocer cuáles son aquellas obligaciones, funciones y alcances que tiene a la hora de ejercer el debido control y seguimiento a los contratos de obra en este caso de infraestructura vial que por lo general en el municipio se da en vías de orden terciario, con este objetivo se busca que la supervisión ejerza de manera óptima sus actividades y se disminuya el riesgo de presentarse obras inconclusas o se terminen su plazo contractual y no se entregue en los tiempos establecidos y en debida forma a la entidad las obras contratadas. Basados en la normatividad legal vigente, los conocimientos adquiridos a lo largo de la especialización se

contemplaron estas funciones a cargo de la supervisión para mejorar su proceso y que este sea más eficiente garantizando a la entidad el debido control y seguimiento a las obras que se ejecuten.

Se establecen las obligaciones, funciones y alcances de la supervisión legal así:

#### **4.1 Obligaciones**

- Efectuar el seguimiento y exigir al contratista el cumplimiento del objeto y de las obligaciones previstas en el contrato.
- Dar instrucciones al contratista para el cumplimiento de las obligaciones contractuales pactadas.
- Exigir y revisar la información necesaria y recomendar lo que contribuya a la mejor ejecución del contrato.
- Sugerir y/o adoptar las medidas que propendan por la óptima ejecución del objeto contratado en las condiciones de tiempo, modo y/o lugar pactado.
- Solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución del contrato.
- Dejar constancia por escrito de todas sus actuaciones.
- Certificar el recibido a satisfacción de los bienes o servicios contratados, necesarios para pago.
- Identificar aquellas situaciones que puedan afectar la normal ejecución del contrato y adoptar las medidas del caso.
- Identificar las circunstancias de posible incumplimiento del contrato, definiendo las cláusulas violadas y sus repercusiones, con los soportes respectivos, para iniciar el procedimiento de que trata el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011.

- Informar oportunamente a la entidad sobre las irregularidades y posibles incumplimientos parcial o total por parte del contratista, con el fin de buscar posibles soluciones y llegado el caso tomar las medidas legales pertinentes.
- Participar en el desarrollo del procedimiento de imposición de multas, sanciones o declaratorias de incumplimiento, cuando así le sea requerido, por la entidad.
- Elaborar los informes de supervisión correspondientes, con la información necesaria, que permitan conocer el avance y estado de la obra.
- Llevar a cabo las demás actividades técnicas, administrativas, legales o financieras que se requieran para cumplir a cabalidad con el desarrollo de la supervisión.

## **4.2 Funciones**

### ***4.2.1 Funciones Técnicas***

- Verificar que las actividades que comprenden el presupuesto de obra se realicen conforme a las especificaciones técnicas establecidas por la entidad, contenidos en los estudios previos y/o documentos del proceso contractual.
- Solicitar y revisar el cronograma de obra y plan de trabajo del contratista, para ejercer el debido control y seguimiento.
- Realizar el seguimiento a la ejecución para que se cumplan con los plazos de ejecución contemplados en el cronograma de obra, para tener control en los casos que se presente la necesidad de una eventual prórroga, adición, modificación o suspensión la cual debe estar debidamente justificada y tramitada con la debida antelación.

- Solicitar, revisar y aprobar las hojas de vida del personal requerido en obra conforme a los requisitos exigidos en los pliegos de condiciones o documentos del proceso de contratación.
- Verificar de acuerdo con la naturaleza del contrato, la existencia de los permisos, licencias y documentación exigida por las autoridades competentes, previo al inicio de las obras y durante la ejecución de este.
- Solicitar al contratista informes de ejecución de obra para conocer el estado de la ejecución del contrato.
- Informar, Coadyudar, a la entidad en el trámite para la imposición de las multas o sanciones o declaratoria de incumplimiento a que hubiere lugar. Como resultado del respectivo seguimiento a la ejecución contractual y se cuente con el expediente o los soportes que permitan deducir que efectivamente existe un posible incumplimiento contractual que amerite el actuar sancionatorio de la administración, tasando igualmente los perjuicios ocasionados a la Entidad.

#### ***4.2.2 Funciones Administrativas***

- Revisar y estudiar los documentos que hacen parte del contrato (estudios, diseños, especificaciones técnicas, estudios previos, pliegos de condiciones, contrato, etc.)
- Realizar y entregar los informes requeridos por la entidad y/o los organismos o entes de control, de acuerdo a la ejecución del contrato.
- Corroborar con el funcionario encargado en la Entidad Estatal la revisión y aprobación de garantías, la revisión de los soportes de cumplimiento de las obligaciones laborales, la revisión de las garantías.

- Responder oportunamente las comunicaciones, solicitudes, trámites que sean requeridos por el contratista.
- Verificar y realizar seguimiento al contratista con las obligaciones relacionadas con los aportes al Sistema General de Seguridad Social (salud, pensión y riesgos profesionales) y parafiscales, en los porcentajes establecidos por la ley, planes, normas ambientales, entre otras de acuerdo a la naturaleza del contrato.
- Suscribir junto con el contratista y ordenador del gasto actas de inicio, actas de recibo parcial y/o final y de liquidación conforme lo establecido en los documentos contractuales y previa observancia del cumplimiento de los requisitos exigidos por la entidad.

#### ***4.2.3 Funciones Financieras y Contables***

- Hacer seguimiento de la gestión financiera del contrato por parte de la Entidad Estatal, incluyendo el certificado de disponibilidad presupuestal, registro presupuestal, la planeación de los pagos previstos y la disponibilidad de caja.
- Revisar los documentos entregados por el contratista para efectuar los pagos derivados del contrato (actas de recibo parcial y/o final, Factura, informes, etc.) y al momento de su liquidación, verificar que el contratista se encuentra al día en el pago de aportes parafiscales y de sistema de seguridad social integral.
- Documentar los pagos y ajustes que se hagan al contrato y controlar el balance presupuestal del contrato para efecto de pagos y de liquidación de este.
- En casos que aplique la entrega de anticipos, Verificar la inversión de los anticipos pactados al contratista, y la adecuada amortización del mismo, en los términos de la ley y del contrato.

- Verificar y aprobar los informes de buen manejo de anticipos realizados por el contratista.
- Verificar que las actividades adicionales que impliquen aumento del valor o modificación del objeto del contrato cuenten con autorización y se encuentren justificados técnica, presupuestal y jurídicamente.
- Coordinar las instancias necesarias para adelantar los trámites para la liquidación del contrato y entregar los documentos soporte que le correspondan para efectuarla.
- Certificar el cumplimiento de las obligaciones contractuales, previo a cada pago pactado en el contrato, especificando con claridad el desarrollo del mismo; este documento es indispensable para que se efectúe el pago correspondiente al contratista.
- Llevar un registro cronológico de los pagos efectuados al contratista, balance o ajustes económicos realizados.

#### ***4.2.4 Funciones Jurídicas***

- Verificar que el contratista firme y aporte la documentación y correspondiente para la respectiva legalización y perfeccionamiento del contrato, de la cual se desprenderá el acta de inicio a la ejecución de este.
- Conforme al seguimiento realizado y contando con los soportes correspondientes, elaborar y suscribir actas de suspensión, reinicio, terminación, recibo parcial y/o final, liquidación y demás que sean necesarias durante la ejecución del contrato.
- Verificar que las garantías se mantengan vigentes durante la ejecución del contrato.
- Solicitar y Exigir al contratista la ampliación de las garantías en los casos de adiciones, prórrogas, suspensiones o en los eventos en que deban extenderse con ocasión de la liquidación del contrato.

### 4.3 Alcances

- Controlar
- Exigir
- Solicitar
- Informar
- Tramitar
- Programar

La supervisión debe garantizar a la entidad estatal el cumplimiento de las obligaciones pactadas contractualmente, garantizando así que las obras objeto de la contratación cumplan su fin de suplir las necesidades de la comunidad en general.

Teniendo en cuenta la normatividad legal existente se definen la responsabilidad del supervisor, las cuales pueden traer consecuencias a los servidores públicos que ejerzan estas funciones de manera irresponsable.

La ley 80 de 1993, define en su *Artículo 58. De las sanciones:*

Como consecuencia de las acciones u omisiones que se les impute en relación con su actuación contractual, y sin perjuicio de las sanciones e inhabilidades señaladas en la Constitución Política, las personas a que se refiere este capítulo se harán acreedoras a:

1o. En caso de declaratoria de responsabilidad civil, al pago de las indemnizaciones en la forma y cuantía que determine la autoridad judicial competente.

2o. En caso de declaratoria de responsabilidad disciplinaria, a la destitución.

3o. En caso de declaratoria de responsabilidad civil o penal y sin perjuicio de las sanciones disciplinarias, los servidores públicos quedarán inhabilitados para ejercer cargos públicos y para proponer y celebrar contratos con las entidades estatales por diez (10) años

contados a partir de la fecha de ejecutoria de la respectiva sentencia. A igual sanción estarán sometidos los particulares declarados responsables civil o penalmente.

4o. En los casos en que se hubiere proferido medida de aseguramiento en firme, o elevado pliego de cargos, la autoridad competente podrá, con el propósito de salvaguardar la recta administración pública, suspender provisionalmente al servidor público imputado o sindicado hasta por el término de duración de la medida de aseguramiento o de la investigación disciplinaria.

5o. En el evento en que se hubiere proferido medida de aseguramiento en firme a un particular, por acciones u omisiones que se le imputen en relación con su actuación contractual, se informará de tal circunstancia a la respectiva Cámara de Comercio, que procederá de inmediato a inscribir dicha medida en el registro de proponentes.

El jefe o representante legal de la entidad estatal que incumpla esta obligación incurrirá en causal de mala conducta.

6o. En el evento en que se hubiere proferido medida de aseguramiento en firme al representante legal de una persona jurídica de derecho privado, como consecuencia de hechos u omisiones que se le imputen en relación con su actuación contractual, aquélla quedará inhabilitada para proponer y celebrar contratos con las entidades estatales por todo el término de duración de la medida de aseguramiento. Si se profiere sentencia condenatoria contra dicho representante legal, la persona jurídica quedará inhabilitada para proponer y celebrar contratos con las entidades estatales por diez (10) años contados a partir de la fecha de ejecutoria de dicha sentencia. A igual sanción estará sometida la persona jurídica declarada civilmente responsable por razón de hechos u omisiones que se le imputen en relación con su actuación contractual. (Ley 80,1993, pp. 33-34).

- Aportar mediante nuestro proceso de cualificación, acciones correctivas a los procesos de supervisión de la secretaria de planeación en lo referente a contratos de obra viales, estableciendo aportes significativos en nuestras funciones en la supervisión técnica de este tipo de contratos amparadas por la normatividad legal vigente.

Lo que se busca por medio del diseño del manual de supervisión es entregar a la entidad territorial un documento de guía y que sea puesto en práctica en el proceso ejercido por la secretaria de planeación para que por medio de este tengan la herramienta de consulta y se mejore el proceso evitando cometer errores u omisiones que por diferentes circunstancias puedan ocurrir y repercutir en un futuro con las investigaciones de los entes de control por hallazgos o irregularidades que identifiquen. Que este manual sea tomado como una medida correctiva y preventiva para la entidad y fortalezca el proceso de supervisión.

- Realizar socialización del documento con el funcionario a cargo de la secretaria de planeación del municipio para retroalimentación del proceso de supervisión establecido en el manual.

Al finalizar el manual se realiza la debida socialización con el secretario de planeación del municipio, para generar una retroalimentación del documento que se entrega para que sea usado en su función como garante de la entidad de la correcta ejecución de los contratos de obras viales en este caso que se desarrollen en el municipio, de esta socialización se levantara un acta que constara de parte del secretario de planeación la realización de dicha socialización.

## **5. Conclusiones**

- En el ejercicio de la supervisión de obras el funcionario público debe tener en cuenta la gran responsabilidad de sus acciones, hechos u omisiones pues el no cumplimiento de sus

actividades en debida forma le puede acarrear problemas jurídicos que afecten su carrera profesional.

- El manual estable funciones, obligaciones y alcances de la supervisión para que sean tenidas en cuenta por el funcionario encargado de dicha labor para que este sea consiente en la ejecución de sus labores de seguimiento y control a las obras viales asignadas.
- Con la correcta implementación del manual se pretende minimizar errores o se cometan omisiones en la labor de la supervisión y garantizar que el contratista cumpla a cabalidad las obligaciones pactadas contractualmente.

### Referencias

Alcaldía Municipal de Cucutilla. (2020, 25 de mayo). Decreto 043 de 2020. *Por medio del cual se ajusta el manual de funciones y competencias laborales en la Alcaldía del municipio de Cucutilla, Norte de Santander.* Alcaldía Municipal de Cucutilla. <http://www.cucutilla-nortedesantander.gov.co/normatividad/decreto-no-043-de-2020>

Colombia Compra Eficiente. (2016, 20 de octubre). *Guía para el ejercicio de las funciones de Supervisión e Interventoría de los contratos del Estado.* [https://colombiacompra.gov.co/sites/cce\\_public/files/cce\\_documents/cce\\_guia\\_para\\_el\\_ejercicio\\_de\\_las\\_funciones\\_de\\_supervision\\_e\\_interventoria\\_de\\_los\\_contratos\\_del\\_estado.pdf](https://colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documents/cce_guia_para_el_ejercicio_de_las_funciones_de_supervision_e_interventoria_de_los_contratos_del_estado.pdf)

Colombia Compra Eficiente. (2019, 26 de diciembre). *Manual de la modalidad de selección de mínima cuantía.* Colombia Compra eficiente. [https://colombiacompra.gov.co/sites/cce\\_public/files/cce\\_documents/manual\\_de\\_la\\_modalidad\\_de\\_seleccion\\_de\\_minima\\_cuantia.pdf](https://colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documents/manual_de_la_modalidad_de_seleccion_de_minima_cuantia.pdf)

Congreso General de la República de Colombia. (1993, 28 de octubre). Ley 80 de 1993. *Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.* Secretaria General del Senado. [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0080\\_1993.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0080_1993.html)

Congreso General de la República de Colombia. (2007, 16 de julio). Ley 1150 de 2007. *Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos.* Función Pública. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=25678>

Congreso General de la República de Colombia. (2011, 12 de julio). Ley 1474 de 2011. *Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.*

Secretaría General del Senado.

[http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1474\\_2011.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1474_2011.html)

Congreso General de la República de Colombia. (1993, 28 de octubre). Ley 80 de 1993. *Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.* DANE.

<https://www.dane.gov.co/files/acerca/Normatividad/decreto-1170-2015/Ley-80-de-1993.pdf>.

Consejo de estado (2018, 05 de septiembre). *Concepto 2386 de 2018 Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil.* Función pública.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=88640>

Congreso General de la República de Colombia. (2020, 22 de julio). Ley 2022 de 2020. *Por la cual modifica el artículo 4 de la Ley 1882 de 2018 y se dictan otras disposiciones.* Función

Pública. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=136375>

Contraloría General de la República. (2021,14 de abril). *Entra-en-servicio-hospital-de-Gramalote:-otra-obra-que-la-contraloria-impulso-para-que-no-quedara-inconclusa.*

[Comunicado de prensa N° 039]. <https://www.contraloria.gov.co/es/w/entra-en-servicio-hospital-de-gramalote-otra-obra-que-la-contralor%C3%ADa-impuls%C3%B3-para-que-no-quedara-inconclusa>.

Duran Benavides, Y.K., Mantilla Noguera, L. y Prada Otero, R.S. (2017). *Manual de Interventoría para Obra Civil.* [Trabajo de Grado Especialización, Arquitectura]. Universidad Santo Tomas de Aquino de Bucaramanga. Repositorio Institucional. Centro de recursos para el

Aprendizaje y la Investigación – CRAI-USTA.

<https://repository.usta.edu.co/bitstream/handle/11634/10699/Leonardo%20Mantilla%20Yina%20Duran-2017.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

*La Responsabilidad Fiscal*. (s.f.) Consultado el 18 de noviembre de 2021. Contraloría General de la República. <https://www.contraloria.gov.co/hu/control-fiscal/responsabilidad-fiscal#:~:text=Es%20el%20conjunto%20de%20actuaciones,o%20culposa%2C%20un%20da%C3%B1o%20al>.

Lezama Serrano, R. (2016). Manual guía de interventoría y supervisión de infraestructura para la Policía Nacional [Tesis de maestría, Ingeniería Civil]. Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá. Repositorio Institucional Pontificia Universidad Javeriana. <https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/36940/LezamaSerranoRicardoAntonio2016.pdf?sequence=5&isAllowed=y>

López Cortes A. (2020, 03 de febrero). *Concepto 041841 de 2020 Departamento Administrativo de la Función Pública*. Función Pública. <https://funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=114517>.

Ortiz González, L.F. y Ortiz Adarve, J.B. (2009). *Manual de Interventoría para la Secretaría de Obras Públicas del municipio de Ciudad Bolívar*. [Trabajo de Grado Especialización, Ingeniería Civil]. Universidad de Medellín. Repositorio Institucional Universidad de Medellín.

[https://repository.udem.edu.co/bitstream/handle/11407/4213/TG\\_EIOC\\_4.pdf?sequen](https://repository.udem.edu.co/bitstream/handle/11407/4213/TG_EIOC_4.pdf?sequen).

Pedraza Ferreira, P.A., Rodríguez Mantilla, R.E. y Lizarazo Cardona, V.A. (2017). *Manual de Supervisión e Interventoría de Obras Públicas*. [Trabajo de Grado Especialización, Arquitectura]. Universidad Santo Tomas de Aquino de Bucaramanga. Repositorio

Institucional. Centro de recursos para el Aprendizaje y la Investigación – CRAI-USTA.

<https://repository.usta.edu.co/bitstream/handle/11634/10349/Pedro%20Pedraza-Ronald%20Rodr%c3%adguez-2017.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

Presidencia de la República de Colombia. (2013, 17 de julio). Decreto 1510 de 2013. *Por el cual se reglamenta el sistema de compras y contratación pública*. Función Pública.

[https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma\\_pdf.php?i=53776](https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=53776).

Presidencia de la República de Colombia. (2019, 05 de marzo). Decreto 342 de 2019. *Por el cual se adiciona la Sección 6 de la Subsección 1 del Capítulo 2 del Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1082 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional*. Función Pública.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=90750>.

Presidencia de la República de Colombia. (2020, 25 de abril). Decreto 594 de 2020. *Por el cual se modifica el artículo 2.2.1.2.6.1.6. y se adiciona la Subsección 3, a la Sección 6, del Capítulo 2, del Título 1, de la Parte 2, del Libro 2 del Decreto 1082 de 2015 Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional*. Función Pública.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=116477>.