

Lineamientos para establecer la responsabilidad fiscal en contratos de prestación de servicios de apoyo a la supervisión

José Reinel Contreras Yaruro

Trabajo de grado para optar el título de especialista en interventoría y supervisión de la construcción

Directora

Yadira Strith Cubillos Mieles

Abogada especialista derecho público

Universidad Santo Tomás, Bucaramanga

División de Ingenierías y Arquitectura

Especialización en Interventoría y Supervisión de la Construcción

2021

Dedicatoria

A mi familia, en especial a mi hija Analucía

A mi padre, madre y hermanos

Agradecimientos

Agradezco a Dios por permitirme adelantar la especialización, a mi familia por todo el apoyo y ánimo para continuar y llegar a feliz término mis estudios.

A la abogada Yadira Strith Cubillos Mieles, por su asesoría, apoyo y dirección continuo en el desarrollo investigativo y critico que da como fruto el documento final.

A las instituciones que coadyuvaron en el creciente personal en formación y experiencia que contribuye al desarrollo del presente trabajo. En primer lugar, a la Universidad Santo Tomas – sede Floridablanca, por los conocimientos compartidos durante el desarrollo de cada uno de los módulos, así como a su cuerpo docente que sembró una semilla de conocimiento e investigación en cada una de las áreas. Al Ministerio de Cultura por la oportunidad de conformar su grupo de apoyo para la supervisión de contratos de obra desde el Grupo de Infraestructura Cultural, así mismo, al abogado Andrés Cerón, quien fungía como coordinador del Grupo de Contratos y Convenios de la entidad.

Por último, pero no menos importante, al Arq. Eder García, por la asistencia desde el módulo de Investigación II en la orientación y consejos en la formulación y desarrollo del documento.

Contenido

Introducción	14
1. Objetivos	16
1.1 Objetivo general	16
1.2 Objetivos específicos	16
2. Marco referencial	16
2.1 Marco teórico	16
2.2 Marco conceptual	22
2.3 Marco legal.....	25
3. Método	26
3.1 Fases de la metodología	28
4. Resultados	30
4.1 Determinar la Legislación Vigente en Colombia y Documentos Complementarios.	30
4.2 Clasificación de las condiciones, obligaciones y funciones del profesional de apoyo a la gestión.	39
4.3 Ejercicio práctico para la aplicación de resultados	40
4.4 Caso de estudios – proceso de responsabilidad fiscal.....	45
4.4.1 Resultados – determinación de responsabilidad fiscal de los sujetos, con énfasis en la ley 610 de 2000 y el decreto 403 de 2020	45
4.5 Lineamientos para contratos de prestación de servicios de apoyo a la supervisión de obra civil en el grupo de infraestructura cultural del ministerio de cultura	49

4.5.1 Definición de apoyo a la supervisión	49
4.5.2 Perfil y designación del apoyo a la supervisión de contratos de obra	50
4.5.3 Obligaciones del apoyo a la supervisión de contratos de obra	51
6. Conclusiones	54
Referencias.....	56
Apéndices.....	61

Lista de tablas

Tabla 1. <i>Marco Legal</i>	25
Tabla 2. <i>Herramientas metodológicas</i>	27
Tabla 3. <i>Ley 80 de 1993</i>	30
Tabla 4. <i>Ley 610 de 2000</i>	31
Tabla 5. <i>Ley 1150 de 2007</i>	32
Tabla 6. <i>Ley 1474 de 2011</i>	33
Tabla 7. <i>Ley 1952 de 2019</i>	34
Tabla 8. <i>Decreto 403 de 2020</i>	36
Tabla 9. <i>Relatoría consulta No. 4201913000006020 de Colombia Compra Eficiente</i>	37
Tabla 10. <i>Relatoría consulta No. 2201913000007764 de Colombia Compra Eficiente</i>	38
Tabla 11. <i>Condiciones, obligaciones y funciones del profesional de apoyo a la gestión</i>	39
Tabla 12. <i>Tabulación de cumplimiento y nuevas obligaciones</i>	41
Tabla 13. <i>Actualización de las obligaciones al contrato de prestación de servicios del profesional de apoyo a la gestión - apoyo a la supervisión de obra civil</i>	43

Lista de figuras

Figura 1. <i>Funciones de los supervisores e interventores en los contratos estatales</i>	18
Figura 2. <i>Etapas para la implementación de la política de compras y contratación con el estado</i>	19
Figura 3. <i>Responsabilidades de los supervisores o interventores en política de compras y contratación con el estado</i>	20

Lista de apéndices

Apéndice A. <i>Certificación de contrato de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión No. 0168 de 2020.....</i>	61
Apéndice B. <i>Caso de estudio – Obra para la construcción, reforzamiento estructural y rehabilitación del Centro de Danza y Coreografía del Valle CDCVC, Etapa 2 (edificio 3) de las antiguas bodegas de la Empresa de Licores del Valle.</i>	62

Glosario

Los términos generales, se describe de acuerdo con lo establecido por la Real Academia Española (RAE):

Ley: precepto dictado por la autoridad competente, en que se manda o prohíbe algo en consonancia con la justicia y para el bien de los gobernados.

Decreto: decisión de un gobernante o de una autoridad, o de un tribunal o juez, sobre la materia o negocio en que tengan competencia.

Lineamiento: dirección, tendencia

Responsabilidad: capacidad existente en todo sujeto activo de derecho para reconocer y aceptar las consecuencias de un hecho realizado libremente

Así mismo, de acuerdo con el objetivo y caso de estudio del presente trabajo, el siguiente glosario se encuentra establecido en el manual de interventoría y supervisión de contratos y convenios del Ministerio De Cultura, Versión 3 del 25/09/2019.:

Apoyo a la supervisión: para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos

Supervisor: persona designada por el ordenador del gasto para efectuar el seguimiento, vigilancia, y control técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico del contrato o convenio.

Servidor público: exclusivamente para efectos de la contratación estatal, según artículo 2° numeral 2 de la Ley 80 de 1993 “Se denominan servidores públicos: a) las personas naturales que prestan sus servicios dependientes a los organismos y entidades de que trata este artículo, (...); b) Los miembros de las corporaciones públicas que tengan capacidad de celebrar contratos en representación de estas”

Contrato: según el código civil contrato o convención es un acto por el cual una parte se obliga con otra a dar, hacer o no hacer alguna cosa (artículo 1495). Por su parte, la Ley 80 de 1993 establece que son contratos estatales todos los actos jurídicos generados de obligaciones que celebren las Entidades, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados de la autonomía de la voluntad, así como los que a título enunciativo se definen en esta ley.

Manual de contratación: documentos que contiene los lineamientos a seguir en el proceso contractual con observancia de los establecido en la Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007, Ley 1474 de 2011, decreto Único Reglamentario 1082 de 2015 y las demás normas modificatorias o complementarias en los manuales y guías emitidos por Colombia Compra Eficiente.

Responsabilidad Fiscal: la responsabilidad fiscal tiene por objeto el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público como consecuencia de la conducta dolosa o culposa de quienes realizan gestión fiscal mediante el pago de una indemnización pecuniaria que compense el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal. (Ley 610, 2020)

Contrato Estatal: un acuerdo de voluntades encaminado a crear obligaciones recíprocas de dar, hacer o no hacer, entre las partes suscribientes. (Troncoso, 2013)

Contrato de Obra: es un contrato de una labor determinada y termina hasta que la obra o proyecto llegue a su fin. El espacio para estos tipos de trabajo es en su mayoría en la construcción. De igual manera también es beneficiado por la ley en cuanto a las prestaciones. (Porrás & Díaz, 2015)

Contrato de Supervisión: la supervisión de un contrato estatal consiste en “el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico que, sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercido por la misma entidad estatal cuando no se requieren conocimientos especializados” (Gobierno de Colombia, 2021)

Contrato de Interventoría: la supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista. (Carrillo, 2015)

Contrato de Apoyo a la Supervisión: 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. (Durán, 2017)

Resumen

El presente documento contempla el resultado de una revisión bibliográfica y análisis para lograr definir los lineamientos que conllevan a establecer la responsabilidad fiscal en contratos de prestación de servicios de apoyo a la supervisión de obra civil en el sector público; en el marco de la legislación vigente en Colombia. Caso de estudio – Ministerio de Cultura. Para lograrlo, fue necesario primero determinar las Leyes y Decretos que permiten la figura del apoyo a la supervisión de contratos de obra pública; luego, se enunciaron las responsabilidades y obligaciones fiscales, establecidas en Leyes y Decretos para el apoyo de la supervisión de contratos de obra pública y finalmente se establecieron las funciones de prevención, vigilancia y control, que permitan determinar la responsabilidad fiscal del apoyo a la supervisión.

Identificar en un contrato de apoyo a la supervisión, la responsabilidad fiscal atribuible, dentro un caso hipotético de estudio de un proceso adelantado por la Contraloría General de República (CGR) caracteriza la normatividad establecida en la legislación vigente en Colombia que rige el ejercicio del supervisor y del apoyo a la supervisión de obra para entidades de orden público, en el propósito de definir los lineamientos que conlleven a establecer la responsabilidad fiscal de un profesional de apoyo la supervisión, vinculado mediante contratos de prestación de servicios.

Lo anterior, es aplicado a un caso de estudio que busca establecer las obligaciones de vigilancia, prevención y control en un contrato de prestación de servicio de apoyo a la supervisión adelantado por el Ministerio de Cultura, aplicando lo anterior en un caso hipotético de un proceso de un posible hallazgo fiscal.

Palabras Clave: Apoyo a la supervisión, supervisor, responsabilidad fiscal, contrato de obra, normatividad.

Abstract

This document contemplates the result of a bibliographic review and analysis in order to define the guidelines that lead to establishing fiscal responsibility in contracts for the provision of services to support the supervision of civil works in the public sector, within the framework of current legislation in Colombia. Case study - Ministry of Culture. To achieve this, it was first necessary to determine the Laws and Decrees that allow the figure of support for the supervision of public works contracts; then, the responsibilities and fiscal obligations were enunciated, established in Laws and Decrees to support the supervision of public works contracts and finally the prevention, surveillance and control functions were established, which allow determining the fiscal responsibility of the supervision support.

Identify in a supervision support contract, the attributable fiscal responsibility, within a hypothetical case study of a process carried out by the Comptroller General of the Republic (CGR) characterizes the regulations established in the legislation in force in Colombia that governs the exercise of the supervisor and support for the supervision of works for public order entities, in order to define the guidelines that lead to establish the fiscal responsibility of a professional to support supervision, linked by contracts for the provision of services.

The above is applied to a case study that seeks to establish the obligations of surveillance, prevention, and control in a contract for the provision of supervision support service advanced by the Ministry of Culture, applying the above in a hypothetical case of a process of a possible tax finding.

Keywords: Support for supervision, supervisor, fiscal responsibility, construction contract, regulations.

Introducción

El documento describe los lineamientos que conllevan a establecer la responsabilidad fiscal en contratos de prestación de servicios de apoyo a la supervisión de obra civil en el sector público; en el marco de la legislación vigente en Colombia. Caso de estudio – Ministerio de Cultura.

Desde que la Ley 1474 de 2011 en su artículo 83 creó la figura del apoyo a la supervisión mediante el contrato de prestación de servicios, muchas entidades e instituciones de la esfera pública han optado por vincular profesionales a fin de realizar un seguimiento a la ejecución de contratos de obras públicas que adelante la entidad, sin embargo, y como lo establece dicha Ley, la supervisión continua en cabeza de un funcionario público, quien es el único facultado para ejercer dicho cargo.

Por lo anterior, es común que dentro del ejercicio de la supervisión se encuentre la figura del apoyo a la supervisión, los cuales, no están exentos de ocasionar errores y falencias en la ejecución contractual que causen un posible detrimento fiscal, que le eran atribuidos únicamente al supervisor, acarreándoles investigaciones por parte de la Contraloría General de la República (CGR), por lo que lleva a cuestionar ¿Cuál es la responsabilidad fiscal de un apoyo a la supervisión?, ¿Está determinado de manera clara por la normativa colombiana la responsabilidad fiscal del apoyo a la supervisión?, ¿Cómo puede una entidad establecer funciones de vigilancia y control fiscal al apoyo a la supervisión?.

El artículo 124 del decreto 403 del 16 de marzo del 2020 que modifica el artículo 4 de la Ley 610 de 2000, extendió la responsabilidad fiscal a funcionarios públicos o particulares que actúen directa o indirectamente en la ejecución contractual, por ende, en la ocasión de dicho detrimento.

Por consiguiente, es oportuno dentro del presente trabajo de investigación, poder establecer a la luz de la legislación vigente en Colombia, las funciones de prevención, vigilancia y control, así como las incidencias e implicaciones fiscales atribuible al apoyo a la supervisión para los contratos de obra adelantados en este caso específico, en el Ministerio de Cultura. Se identificaron las Leyes y Decretos que permiten la figura del apoyo a la supervisión de contratos de obra pública y enunciaron las responsabilidades y obligaciones fiscales, establecidas en Leyes y Decretos para el apoyo de la supervisión de contratos de obra pública.

El resultado de la exploración planteada establecerá los lineamientos que permitan verificar las funciones de prevención, vigilancia y control del apoyo a la supervisión de obra, para lo cual, se implementarán estos a un contrato de prestación de servicios de apoyo a la supervisión del Grupo de Infraestructura Cultura del Ministerio de Cultura, que permita determinar el grado de culpa y la responsabilidad del apoyo en un hipotético proceso fiscal de una obra de esta entidad. Esto implicó establecer las funciones de prevención, vigilancia y control, que permitan determinar la responsabilidad fiscal del apoyo a la supervisión e identificar en un contrato de apoyo a la supervisión, la responsabilidad fiscal atribuible, dentro un caso hipotético de estudio de un proceso adelantado por la Contraloría General de República (CGR).

1. Objetivos

1.1 Objetivo general

Definir los lineamientos que conllevan el establecimiento de la responsabilidad fiscal en contratos de prestación de servicios de apoyo a la supervisión.

1.2 Objetivos específicos

Determinar las Leyes y Decretos que permiten la figura del apoyo a la supervisión de contratos de obra pública.

Enunciar las responsabilidades y obligaciones fiscales, establecidas en Leyes y Decretos para el apoyo de la supervisión de contratos de obra pública.

Establecer las funciones de prevención, vigilancia y control, que permitan la determinación de la responsabilidad fiscal del apoyo a la supervisión.

Identificar en un contrato de apoyo a la supervisión, la responsabilidad fiscal atribuible, dentro un caso hipotético de estudio de un proceso adelantado por la Contraloría General de República (CGR).

2. Marco referencial

2.1 Marco teórico

Según (Colombia Compra Eficiente, 2019) la supervisión de un contrato estatal consiste en “el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico que, sobre el

cumplimiento del objeto del contrato, es ejercido por la misma entidad estatal cuando no se requieren conocimientos especializados”.

La Entidad Estatal puede designar el supervisor en cualquier momento del Proceso de Contratación una vez iniciada la etapa de planeación. El supervisor no requiere un perfil predeterminado, pero es recomendable que el supervisor pueda actuar como par del contratista supervisado. 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.

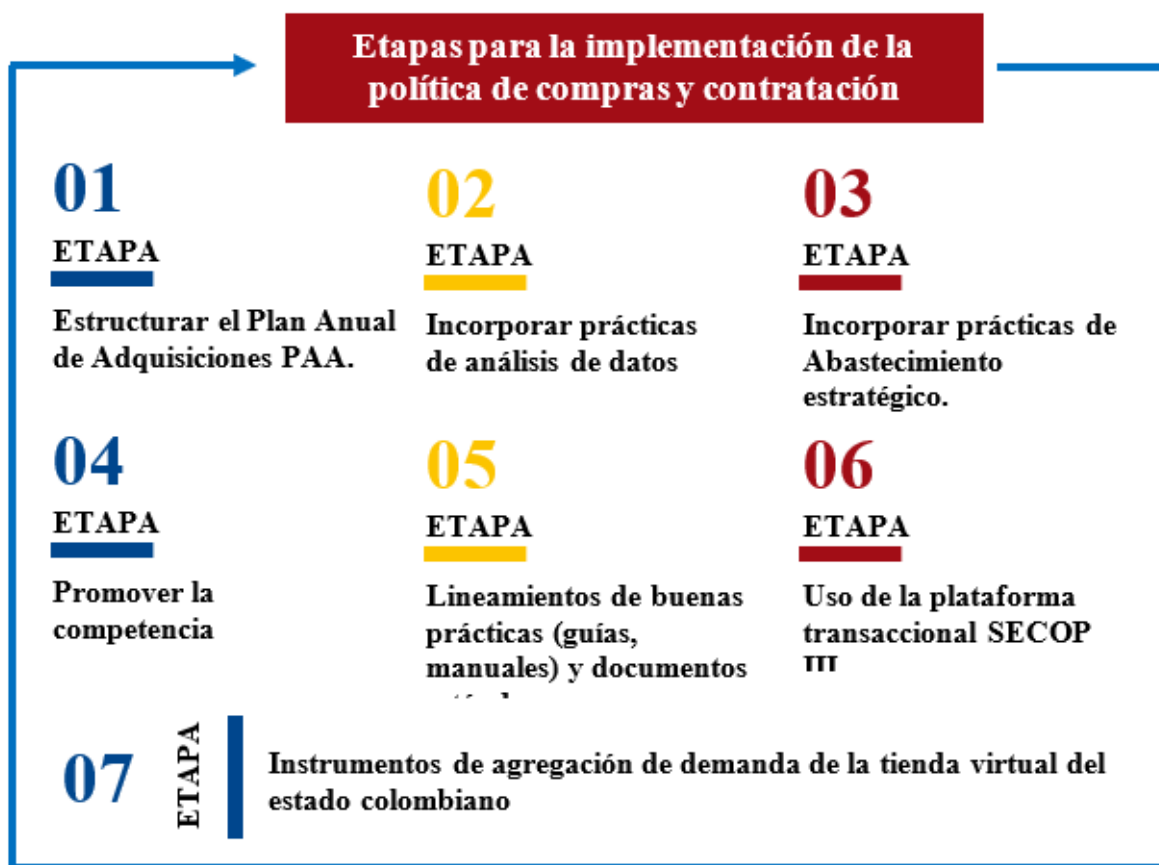
En referencia con la supervisión de contratos para entidades de orden nacional, han sido pocas las investigaciones que permitan conocer y definir claramente las incidencias fiscales de un profesional de apoyo a la supervisión, puesto que no es evidente que se encuentren definidas por la Ley.

Figura 1. *Funciones de los supervisores e interventores en los contratos estatales*

Funciones de los Supervisores e Interventores	
Generales	• Apoyar el logro de los objetivos contractuales. • Velar por el cumplimiento del contrato en términos de plazos, calidades, cantidades y adecuada ejecución de los recursos del contrato. • Solicitar informes, llevar a cabo reuniones, integrar comités y desarrollar otras herramientas encaminadas a verificar la adecuada ejecución del contrato.
Vigilancia administrativa	• Velar porque exista un expediente del contrato que esté completo, actualizado y que cumpla las normas en materia de archivo. • Coordinar las instancias internas de la Entidad Estatal relacionadas con la celebración, ejecución y liquidación del contrato. (celebración) pólizas, impuestos, y documentos para la celebración del contrato, etc. • Entregar los informes que estén previstos y los que soliciten los organismos de control.
Vigilancia técnica	• Coordinar las instancias internas de la Entidad Estatal relacionadas con la celebración, ejecución y liquidación del contrato. Por ejemplo: (celebración) pólizas, impuestos, y documentos para la celebración del contrato, etc. • Entregar los informes que estén previstos y los que soliciten los organismos de control.
Vigilancia financiera y contable	• Revisar los documentos necesarios para efectuar los pagos al contrato. • 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. • 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.

Nota. En la figura No 1 se evidencia las funciones de los supervisores e interventores en los contratos estatales, entre ellas está la de vigilancia financiera y contable, la técnica, la administrativa y las funciones generales. Fuente Adaptado de Avellaneda y Asociados (2018).

Mayor parte de los estudios e investigaciones en esta materia, se han enfocado principalmente a determinar si un profesional vinculado mediante un contrato de prestación de servicios podría ejercer funciones de supervisión, dejando en evidencia el vacío en la normativa colombiana respecto a las responsabilidades de estos profesionales de apoyo en caso de una mala praxis. (Avellaneda y Asociados, 2018).

Figura 2. *Etapas para la implementación de la política de compras y contratación con el estado*

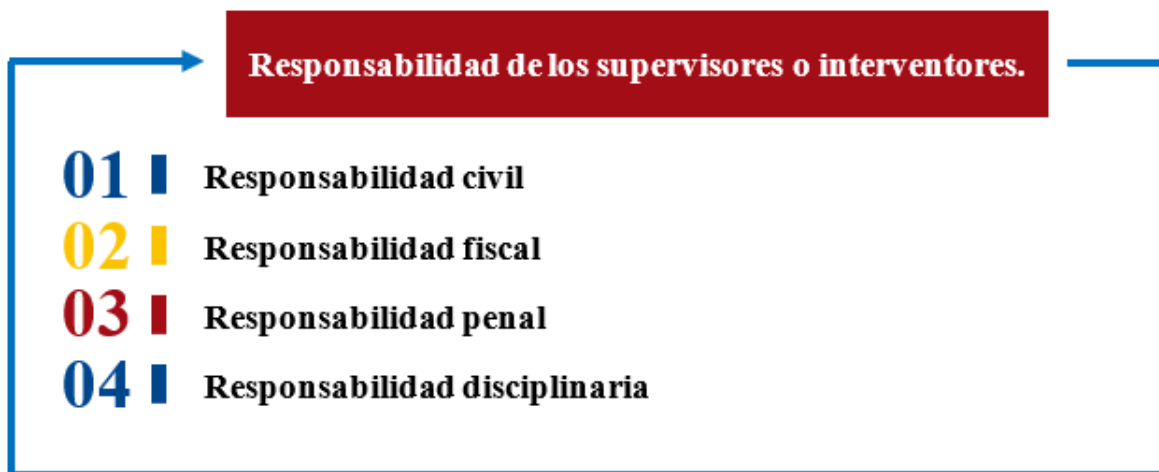
Nota. En la figura No 2 se evidencia las Etapas para la implementación de la política de compras y contratación con el estado, las cuales constan de 7 pasos entre ellos; estructurar, incorporar, promover.
Fuente Colombia Compra Eficiente (2016)

Colombia Compra Eficiente (2016) presenta en su concepto 97171, la posibilidad con la que cuentan las entidades públicas, de acuerdo con su necesidad, de poder adelantar la contratación de personal de apoyo para que brinde soporte y coadyuve en el ejercicio de la supervisión, sin embargo, de acuerdo con lo establecido por en este mismo concepto, se puede inferir que se define como el único responsable de las falencias en el ejercicio de la supervisión, al funcionario designado para tal fin.

Los principios de la función y de la contratación pública, según Castro y Garcia (2017) manifiesta que antes de abordar los principios de la función pública resulta pertinente ajustar los conceptos de función pública y de función administrativa en el derecho administrativo. La función

pública, en derecho administrativo, se ha referido a los recursos humanos que requiere el Estado para atender sus funciones, es decir, a la vinculación de personal al servicio del Estado, con lo cual se regula la noción de servidor público, de trabajador social, de empleado de carrera, al igual que el ejercicio de funciones públicas por particulares y el servicio público de notarios y registradores, incluidos en los artículos 122 a 131 de la Constitución. La función pública abarca también temas como el régimen de inhabilidades e incompatibilidades para ejercer un cargo público, sin desconocer la Comisión Nacional del Servicio Civil que corresponde a una entidad autónoma y de carácter especial encargada de la administración y la vigilancia de las carreras de los servidores públicos (Pág. 1).

Figura 3. *Responsabilidades de los supervisores o interventores en política de compras y contratación con el estado*



Nota. La figura No 3 se evidencian las responsabilidades de los supervisores o interventores en política de compras y contratación con el estado, entre ellas está la civil, fiscal, penal y disciplinaria. *Fuente Rivera (2012).*

La supervisión del contrato estatal es una materia que no se encuentra debidamente reglamentada, ya que con el estudio de la legislación vigente al respecto se observa que, por ser ésta insuficiente, general y delegataria, ha acarreado que el deber y la obligación de supervisar la

actividad de contratación por parte del Estado sean reglamentados por la normatividad interna de cada entidad cobijada por el régimen de contratación pública. (Rivera, 2012)

En este orden de ideas, cabe mencionar el trabajo de Hernández.,et, al (2020) el cual tuvo como objetivo principal establecer si en el Municipio de Cartago se ha dado cumplimiento a los requisitos de selección, con base en los criterios de idoneidad y experiencia al momento de designar al supervisor e interventor dentro de los contratos de obra pública suscritos por la administración; después de realizar un análisis histórico de dichas figuras, se realizó un estudio de los contratos de obra pública celebrados por la entidad estatal de Cartago, Valle del Cauca en el año 2019, donde se logró determinar que si bien estas dos figuras cumplen con los principios de idoneidad y experiencia al momento de ser seleccionados, se evidencio que los supervisores en la mayoría de contratos no han dejado constancia del seguimiento que por ley deberían realizar.

Por su parte (Genoy, 2015) realizó un informe denominado “asesoría técnica y supervisión de contratos de construcción y de interventoría en el municipio de la florida – Nariño”. El cual consistió en un informe que contempla las principales actividades desarrolladas durante la pasantía, las cuales se encuentra: la asesoría en las labores técnicas propias de la Secretaria de Obras Públicas del municipio de La Florida – Nariño, la cual representa un conjunto de funciones propias del ingeniero civil que está a servicio de la comunidad y las que se derivan de la dependencia, además se le suma la asesoría técnica en las labores de supervisión (seguimiento y control) de los contratos de construcción e interventoría de dos importantes proyectos que se ejecutaron en el casco urbano: La construcción del Centro de Integración Ciudadana CIC y la pavimentación de la calle segunda, proyecto denominado “Fortalecimiento y optimización de las condiciones de movilidad y transitabilidad del municipio de La Florida (N) en situación de riesgo por eventos del volcán Galeras , proyectos en los cuales dentro de la pasantía, se realizó la

supervisión del cumplimiento de las obligaciones estipuladas para el contratista de la construcción y de la interventoría de las obras, el control del cumplimiento del cronograma de ejecución, revisión y medición de las cantidades de obra ejecutadas, elaboración de actas para el desarrollo normal de las actividades, entre otras.

2.2 Marco conceptual

La ley 610 del 2000 según Congreso de Colombia (2003) contempla que la responsabilidad fiscal tiene por objeto el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público como consecuencia de la conducta dolosa o culposa de quienes realizan gestión fiscal mediante el pago de una indemnización pecuniaria que compense el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal y menciona en su artículo dos los principios orientadores de la acción fiscal. En el ejercicio de la acción de responsabilidad fiscal se garantizará el debido proceso y su trámite se adelantará con sujeción a los principios establecidos en los artículos 29 y 209 de la Constitución Política y a los contenidos en el Código Contencioso Administrativo.

Los términos generales, se describe de acuerdo con lo establecido por la Real Academia Española (RAE):

Ley: Precepto dictado por la autoridad competente, en que se manda o prohíbe algo en consonancia con la justicia y para el bien de los gobernados.

Decreto: Decisión de un gobernante o de una autoridad, o de un tribunal o juez, sobre la materia o negocio en que tengan competencia.

Lineamiento: Dirección, tendencia

Responsabilidad: Capacidad existente en todo sujeto activo de derecho para reconocer y aceptar las consecuencias de un hecho realizado libremente

Así mismo, de acuerdo con el objetivo y caso de estudio del presente trabajo, el siguiente glosario se encuentra establecido en el manual de interventoría y supervisión de contratos y convenios del Ministerio De Cultura, Versión 3 del 25/09/2019:

Apoyo a la supervisión: Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos.

Supervisor: Persona designada por el ordenador del gasto para efectuar el seguimiento, vigilancia, y control técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico del contrato o convenio.

Servidor público: Exclusivamente para efectos de la contratación estatal, según artículo 2° numeral 2 de la Ley 80 de 1993 “Se denominan servidores públicos: a) las personas naturales que prestan sus servicios dependientes a los organismos y entidades de que trata este artículo, (...); b) Los miembros de las corporaciones públicas que tengan capacidad de celebrar contratos en representación de estas”

Contrato: Según el Código Civil contrato o convención es un acto por el cual una parte se obliga con otra a dar, hacer o no hacer alguna cosa (artículo 1495). Por su parte, la Ley 80 de 1993 establece que son contratos estatales todos los actos jurídicos generados de obligaciones que celebren las Entidades, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados de la autonomía de la voluntad, así como los que a título enunciativo se definen en esta ley.

Manual de contratación: Documentos que contiene los lineamientos a seguir en el proceso contractual con observancia de los establecido en la Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007, Ley 1474 de 2011, decreto Único Reglamentario 1082 de 2015 y las demás normas modificatorias o complementarias en los manuales y guías emitidos por Colombia Compra Eficiente.

Responsabilidad Fiscal: La responsabilidad fiscal tiene por objeto el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público como consecuencia de la conducta dolosa o culposa de quienes realizan gestión fiscal mediante el pago de una indemnización pecuniaria que compense el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal. (Ley 610, 2020)

Contrato Estatal: Un acuerdo de voluntades encaminado a crear obligaciones recíprocas de dar, hacer o no hacer, entre las partes suscribientes. (Troncoso, 2013)

Contrato de Obra: es un contrato de una labor determinada y termina hasta que la obra o proyecto llegue a su fin. El espacio para estos tipos de trabajo es en su mayoría en la construcción. De igual manera también es beneficiado por la ley en cuanto a las prestaciones. (Porrás & Díaz, 2015)

Contrato de Supervisión: La supervisión de un contrato estatal consiste en “el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico que, sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercido por la misma entidad estatal cuando no se requieren conocimientos especializados” (Gobierno de Colombia, 2021)

Contrato de Interventoría: La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista. (Carrillo, 2015)

Contrato de Apoyo a La Supervisión: 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. (Durán, 2017)

2.3 Marco legal

El ejercicio de la supervisión y el personal de apoyo a la supervisión dentro de la ejecución de contratos de obra pública en la legislación vigente en Colombia está sujeta a la siguiente normatividad:

Tabla 1. Marco Legal

Norma	Resumen	Aplicabilidad con el proyecto.
Ley 80 de 1993 del Congreso de la República.	“Por la cual se expide el Estatuto General de la Contratación de la Administración Pública”.	Establece el régimen de Contractual aplicable a los organismos y entidades del estado.
Ley 610 de 2000 del Congreso de la República.	“Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías”	Disposiciones relativas a la responsabilidad Fiscal de los agresores del patrimonio público.
Ley 1150 de 2007 del Congreso de la República.	“Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales con respecto a la contratación con recursos públicos”	Régimen aplicable a la contratación de recursos públicos.
Ley 1474 de 2011 del Congreso de la República.	“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”.	Establece los mecanismos de supervisión y vigilancia de la administración pública.
Ley 1952 de 2019 del Congreso de la república,	“Por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario, se derogan la Ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario”.	Disposiciones legales asociada a los procedimientos disciplinarios aplicables a funcionarios corruptos.

Norma	Resumen	Aplicabilidad con el proyecto.
Decreto 403 de 2020 de la Presidencia de la República.	“Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal”.	Requerimientos para el ejercicio del acto legislativo y medidas de control fiscal.

Nota. La presente tabla representa una compilación de normas en materia de contractual pública. Fuente *Elaboración propia* (2021)

La anterior normativa es aplicable a la fecha del presente documento, sin embargo, es preciso indicar que el documento esta reglado de igual manera por lo dispuesto en el Manual de contratación y el Manual de interventoría y supervisión de contratos y convenios del Ministerio de Cultura. Así mismo, son tenidos en cuenta concepto emitidos por entidades de orden nacional que regulan el ejercicio de la contratación pública en Colombia, como Colombia Compra Eficiente y la Función Pública.

3. Método

El documento se desarrolla con base en una *metodología de tipo exploratoria con enfoque cualitativo*, a partir de la revisión de contenidos y bibliografía de la legislación vigente en Colombia a fin de caracterizar aquella que rige el ejercicio de la supervisión y del apoyo a la supervisión de obras civiles y, por ende, identificar la responsabilidades y obligaciones de carácter fiscal que son atribuibles a estos. Lo anterior, da paso a la aplicación de una metodología mediante caso de estudio que revela la pertinencia de establecer los lineamientos para el ejercicio del profesional de apoyo en la prevención, vigilancia y control fiscal.

Tabla 2. Herramientas metodológicas

ÍTEM	OBJETIVOS	MÉTODO	HERRAMIENTAS
1	Definir los lineamientos que conlleven el establecimiento de la responsabilidad fiscal en contratos de prestación de servicios de apoyo a la supervisión de obra civil en el sector público; en el marco de la legislación vigente en Colombia. Caso de estudio – Ministerio de Cultura. Objetivos Específicos Determinar las Leyes y Decretos que permiten la figura del apoyo a la supervisión de contratos de obra pública.	1. Exploración normativa 2. Caracterización de la normativa que rige el apoyo a la supervisión.	Ficha de resumen bibliográfico
2	Enunciar las responsabilidades y obligaciones fiscales, establecidas en Leyes y Decretos para el apoyo de la supervisión de contratos de obra pública.	1. Identificación de las responsabilidades y obligaciones que puede ser atribuibles al apoyo a la supervisión. 2. identificación del alcance de la gestión fiscal para el apoyo a la supervisión.	Tabla de análisis de datos e información, que establezca las obligaciones y su responsable fiscal de la caracterización del objetivo anterior.
3	Establecer las funciones de prevención, vigilancia y control, que permitan la determinación de la responsabilidad fiscal del apoyo a la supervisión.	1. Paralelo entre las obligaciones y responsabilidades atribuibles al apoyo a la supervisión 2. determinación de las acciones de prevención, vigilancia y control para el apoyo a la supervisión.	Documento s con lineamientos que contenga obligaciones y funciones de prevención, vigilancia y control.
4	Identificar en un contrato de apoyo a la supervisión, la responsabilidad fiscal atribuible, dentro un caso hipotético de estudio de un proceso adelantado	1. Verificación y ajuste de obligaciones en un contrato de prestación de servicios 2. Establecimiento de responsabilidad fiscal en un hipotético caso de estudio.	Documento con el desarrollo de caso de estudio y conclusiones de este.

ÍTEM	OBJETIVOS	MÉTODO	HERRAMIENTAS
	por la Contraloría General de República (CGR).		

Nota. En la tabla No 2 se muestra la herramienta metodológica que se plantea en el proyecto, la cual consta de 4 ítems, que determinan el número de objetivos a los cuales se le busca definir el método y herramienta pertinente. Fuente *Elaboración propia* (2021).

3.1 Fases de la metodología

La metodología del presente trabajo se dividirá en 4 fases que ayudaran en el desarrollo de la exploración que permita fijar los lineamientos para establecer la responsabilidad fiscal en contratos de prestación de servicios de apoyo a la supervisión de obra civil en el sector público; en el marco de la legislación vigente en Colombia. Caso de estudio – Ministerio De Cultura.

Fase 1: Leyes y Decretos que instituyan el profesional de apoyo.

En esta fase se realiza las acciones para lograr explorar dentro de la normativa colombiana, lo correspondiente a la supervisión de obras civiles por parte de las entidades contratantes para luego establecer cuales tratan de manera específica el ejercicio del apoyo a la supervisión.

Como resultado de dicha fase se podrá establecer con claridad mediante tablas de resumen bibliográfica, la reglamentación que soportan el ejercicio de la supervisión, así como el alcance de sus funciones.

Fase 2: Responsabilidades y obligaciones fiscales en el marco de la legislación vigente para el apoyo a la supervisión.

En consonancia con la normativa establecida en la fase inicial, esta etapa permite al investigador, identificar las responsabilidades y obligaciones que puede ser atribuibles al apoyo a la supervisión.

Por tanto, como resultado de la presente fase, se podrá identificar el alcance dentro del ejercicio del supervisor y del apoyo a la supervisión, la concurrencia de obligaciones y la

responsabilidad fiscal, de acuerdo con la culpa que se establezca para cada uno de los sujetos de control fiscal.

Fase 3: El ejercicio del profesional de apoyo en la prevención, vigilancia y control fiscal.

En el siguiente paso, una vez definida el paralelo entre las obligaciones y responsabilidades a atribuibles al apoyo a la supervisión, es preciso determinar las acciones de prevención, vigilancia y control a las cuales se encontrará obligado.

Consecuentemente, se podrá indicar dentro de un proceso de contratación de apoyo a la supervisión y en atención a la legislación vigente, cuáles son las obligaciones de prevención, vigilancia y control fiscal, que deberán establecerse dentro de su contrato de prestación servicios que permita al ente de control poder determinar el tipo de culpa en caso de hallazgo fiscal.

Fase 4: Caso de estudio - Contrato de prestación de servicio del apoyo a la supervisión.

Por último, se abordará un caso de estudio desde la verificación de las obligaciones de un contrato de prestación de servicios de apoyo a la supervisión contratado por el Grupo de Infraestructura del Ministerio de Cultura en el 2020, para poder implementar las obligaciones de prevención, vigilancia y control fiscal establecida en la presente investigación.

Finalizando con la determinación de culpa y responsabilidad fiscal de apoyo a la supervisión del caso de estudio en un hipotético proceso fiscal adelantado por la Contraloría General de República (CGR).

4. Resultados

4.1 Determinar la legislación vigente en Colombia y documentos complementarios

Del proceso exploratorio de la legislación vigente en Colombia fue posible determinar que para el sujeto que funge funciones de supervisor de obra, así como la del apoyo a la supervisión, se regula de acuerdo con lo establecido de la siguiente manera:

Tabla 3. *Ley 80 de 1993*

FICHA DE RESUMEN No. 1	
DOCUMENTO:	TEMA:
Ley 80 de 1993	Por la cual se expide el Estatuto General de la Contratación de la Administración Pública
AUTOR:	FUENTE:
Congreso de la República	https://www.funcionpublica.gov.co
RESUMEN:	
“Artículo 2º. De la Definición de Entidades, Servidores y Servicios Públicos. Para los solos efectos de esta Ley: (...) 2o. <u>Se denominan servidores públicos: a) Las personas naturales que prestan sus servicios dependientes a los organismos y entidades de que trata este artículo</u>, con excepción de las asociaciones y fundaciones de participación mixta en las cuales dicha denominación se predicará exclusivamente de sus representantes legales y de los funcionarios de los niveles directivo, asesor o ejecutivo o sus equivalentes en quienes se delegue la celebración de contratos en representación de aquéllas.” (Subraya y negrilla fuera de texto). "Artículo 32º. De los Contratos Estatales. Son contratos estatales todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere el presente estatuto, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad, así como los que, a título enunciativo, se definen a continuación: (...) 3. Contrato de prestación de servicios. <u>Son contratos de prestación de servicios los que celebren las entidades estatales para desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad.</u> Estos contratos sólo podrán celebrarse con personas naturales cuando dichas actividades no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimiento especializados. En ningún caso estos contratos generan relación laboral ni prestaciones sociales y se celebrarán por el término estrictamente indispensable.” (Subraya y negrilla fuera de texto).	

FICHA DE RESUMEN No. 1

“Artículo 51°. De la Responsabilidad de los Servidores Públicos. El servidor público responderá disciplinaria, civil y penalmente por sus acciones y omisiones en la actuación contractual en los términos de la Constitución y de la ley” (Subraya y negrilla fuera de texto).

“Artículo 56°. De la Responsabilidad Penal de los Particulares que Intervienen en la Contratación Estatal. Para efectos penales, el contratista, el interventor, el consultor y el asesor se consideran particulares que cumplen funciones públicas en todo lo concerniente a la celebración, ejecución y liquidación de los contratos que celebren con las entidades estatales y, por lo tanto, estarán sujetos a la responsabilidad que en esa materia señala la ley para los servidores públicos” (Subraya y negrilla fuera de texto).

CONCLUSIÓN:

En esta Ley se destacan los artículos antes descritos, de los cuales es posible concluir que la actual figura del apoyo a la supervisión corresponde a un particular que cumple funciones públicas, por tanto, es considerado un servidor público que responderá disciplinaria, civil y penalmente por acciones u omisiones derivadas de las obligaciones del contrato de prestación de servicios.

Nota. La presente tabla representa el resumen de la Ley 80 de 1993, así como su conclusión con referencia a la supervisión y apoyo a la supervisión. Fuente *Elaboración propia (2021)*

Tabla 4. Ley 610 de 2000

FICHA DE RESUMEN No. 2

TEMA:

DOCUMENTO:

Ley 610 de 2000

Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías

AUTOR:

Congreso de la República

FUENTE:

<https://www.funcionpublica.gov.co>

RESUMEN:

“Artículo 3°. Gestión fiscal. Para los efectos de la presente ley, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales.” (Subraya y negrilla fuera de texto).

“Artículo 6°. Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución,

FICHA DE RESUMEN No. 2

perjuicio, detrimento, pérdida, uso indebido o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, inequitativa e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías. Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público.” (Subraya y negrilla fuera de texto).

CONCLUSIÓN:

La Ley establece como responsables de gestión fiscal únicamente a los servidores públicos que manejen o administren recursos públicos, en este sentido, el apoyo al supervisor no es el encargo de realizar la gestión fiscal. Es decir, que los responsables de un posible detrimento patrimonial, será en este caso, el supervisor quién responderá fiscalmente.

Nota. La presente tabla representa el resumen de la Ley 610 de 2000, así como su conclusión con referencia a la supervisión y apoyo a la supervisión. Fuente *Elaboración propia (2021)*

Tabla 5. Ley 1150 de 2007**FICHA DE RESUMEN No. 3****TEMA:****DOCUMENTO:****Ley 1150 de 2007**

Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales con respecto a la contratación con recursos públicos.

AUTOR:**Congreso de la República****FUENTE:**<https://www.funcionpublica.gov.co>**RESUMEN:**

“**Artículo 2°.** De las modalidades de selección. La escogencia del contratista se efectuará con arreglo a las modalidades de selección de licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos y contratación directa, con base en las siguientes reglas: (...) 4. Contratación directa. La modalidad de selección de contratación directa solamente procederá en los siguientes casos: (...) h) Para la prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, o para la ejecución de trabajos artísticos que sólo puedan encomendarse a determinadas personas naturales”. (Subraya y negrilla fuera de texto).

CONCLUSIÓN:

Esta Ley regula la contratación directa, es ahí importante señalar que el artículo mencionado indica que el contrato es para prestar servicios profesionales y de apoyo a la gestión, por tanto, es preciso

FICHA DE RESUMEN No. 3

concluir que esta modalidad busca que se brinde un apoyo a la gestión que puede ser fiscal entre otras, por un profesional idóneo en la labor a ejercer.

Nota. La presente tabla representa el resumen de la Ley 1150 de 2007, así como su conclusión con referencia a la supervisión y apoyo a la supervisión. Fuente *Elaboración propia (2021)*

Tabla 6. Ley 1474 de 2011

FICHA DE RESUMEN No. 4

DOCUMENTO:	TEMA:
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.
AUTOR:	FUENTE:
Congreso de la República	https://www.funcionpublica.gov.co

RESUMEN:

“Artículo 44. Sujetos disciplinables. El presente régimen se aplica a los particulares que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales; también a quienes ejerzan funciones públicas, de manera permanente o transitoria, en lo que tienen que ver con estas, y a quienes administren recursos públicos u oficiales. Se entiende que ejerce función pública aquel particular que, por disposición legal, acto administrativo, convenio o contrato, realice funciones administrativas o actividades propias de los órganos del Estado, que permiten el cumplimiento de los cometidos estatales, así como el que ejerce la facultad sancionadora del Estado; lo que se acreditará, entre otras manifestaciones, cada vez que ordene o señale conductas, expida actos unilaterales o ejerza poderes coercitivos.” (Subraya y negrilla fuera de texto).

“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.” (Subraya y negrilla fuera de texto).

“Artículo 118. Determinación de la culpabilidad en los procesos de responsabilidad fiscal. El grado de culpabilidad para establecer la existencia de responsabilidad fiscal será el dolo o la culpa grave. Se presumirá que el gestor fiscal ha obrado con dolo cuando por los mismos hechos haya sido condenado penalmente o sancionado disciplinariamente por la comisión de un delito o una falta disciplinaria imputados a ese título. Se presumirá que el gestor fiscal ha obrado con culpa grave en los siguientes eventos: (...) c) Cuando se haya omitido el cumplimiento de las obligaciones propias de los contratos de

FICHA DE RESUMEN No. 4

interventoría o de las funciones de supervisión, tales como el adelantamiento de revisiones periódicas de obras, bienes o servicios, de manera que no se establezca la correcta ejecución del objeto contractual o el cumplimiento de las condiciones de calidad y oportunidad ofrecidas por los contratistas.” (Subraya y negrilla fuera de texto).

Artículo 119. Solidaridad. En los procesos de responsabilidad fiscal, acciones populares y acciones de repetición en los cuales se demuestre la existencia de daño patrimonial para el Estado proveniente de sobrecostos en la contratación u otros hechos irregulares, responderán solidariamente el ordenador del gasto del respectivo organismo o entidad contratante con el contratista, y con las demás personas que concurran al hecho, hasta la recuperación del detrimento patrimonial. (Subraya y negrilla fuera de texto).

CONCLUSIÓN:

Esta Ley reguló la posibilidad de contratar personal de apoyo, sin embargo, no establece el alcance y responsabilidad de esta nueva figura.

Igualmente, es posible determinar que el profesional de apoyo tiene funciones públicas, por tanto, es sujeto disciplinable, sin embargo, se establece que se ha cometido una falta grave cuando no se ha cumplido con las funciones de supervisión. Es decir, a pesar de contar con un apoyo, es el supervisor quien debe velar y dar cumplimiento a sus funciones, por tanto, será el responsable fiscal.

Nota. La presente tabla representa el resumen de la Ley 1474 de 2011, así como su conclusión con referencia a la supervisión y apoyo a la supervisión. Fuente *Elaboración propia (2021)*

Tabla 7. Ley 1952 de 2019

FICHA DE RESUMEN No. 5

DOCUMENTO:	TEMA:
Ley 1952 de 2019	Por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario, se derogan la Ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario.
AUTOR:	FUENTE:
Congreso de la República	https://www.funcionpublica.gov.co

RESUMEN:

“Artículo 38. Deberes. Son deberes de todo servidor público: 1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de derechos humanos y derecho internacional humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos, de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las

FICHA DE RESUMEN No. 5

decisiones; judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente. (...)” (Subraya y negrilla fuera de texto).

“Artículo 39. Prohibiciones. A todo servidor público le está prohibido: 1. Incumplir los deberes o abusar de los derechos o extralimitar las funciones contenidas en la Constitución, los Tratados Internacionales ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas y los contratos de trabajo. 2. Imponer a otro servidor público trabajos ajenos a sus funciones o impedirle el cumplimiento de sus deberes. (...)” (Subraya y negrilla fuera de texto).

“Artículo 42. Otras inhabilidades. También constituyen inhabilidades para desempeñar cargos públicos, a partir de la ejecutoria del fallo, las siguientes: (...) PARÁGRAFO 1. Quien haya sido declarado responsable fiscalmente será inhábil para el ejercicio de cargos públicos y para contratar con el Estado durante los cinco (5) años siguientes a la ejecutoria del fallo correspondiente.” (Subraya y negrilla fuera de texto).

“Artículo 54. Faltas relacionadas con la Contratación Pública. 1. Celebrar contrato de prestación de servicios cuyo objeto sea el cumplimiento de funciones públicas o administrativas que requieran dedicación de tiempo completo e impliquen subordinación y ausencia de autonomía respecto del contratista, salvo las excepciones legales.” (Subraya y negrilla fuera de texto).

“Artículo 70. Sujetos disciplinables. El presente régimen se aplica a los particulares que ejerzan funciones públicas de manera permanente o transitoria; que administren recursos públicos; que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales y a los auxiliares de la justicia. (...) Se entiende que ejerce función pública aquel particular que, por disposición legal, acto administrativo, convenio o contrato, desarrolle o realice prerrogativas exclusivas de los órganos del Estado.” (Subraya y negrilla fuera de texto).

CONCLUSIÓN:

La presente Ley establece deberes, prohibiciones e inhabilidades de los servidores públicos; Es así, que se interpreta que los profesionales de apoyo son sujetos disciplinables, por ejercer funciones públicas que están establecidas en un contrato de prestación de servicios.

Es posible concluir, que el apoyo a la supervisión es sujeto disciplinable por fallas en el cumplimiento de sus funciones derivadas de las obligaciones contractuales.

Nota. La presente tabla representa el resumen de la Ley 1952 de 2019, así como su conclusión con referencia a la supervisión y apoyo a la supervisión. Fuente *Elaboración propia (2021)*

Tabla 8. Decreto 403 de 2020

FICHA DE RESUMEN No. 6	
DOCUMENTO:	TEMA:
Decreto 403 de 2020	Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal
AUTOR:	FUENTE:
Presidencia de la República	https://www.funcionpublica.gov.co
RESUMEN:	
“Artículo 3. <u>Principios de la vigilancia y el control fiscal.</u> La vigilancia y el control fiscal se fundamentan en los siguientes principios: (...)” (Subraya y negrilla fuera de texto). “Artículo 45. <u>Sistemas de control fiscal.</u> Para el ejercicio de la vigilancia y el control fiscal se podrán aplicar sistemas de control como el financiero, de legalidad, de gestión, de resultados, la revisión de cuentas y la evaluación del control interno, de acuerdo con lo previsto en el presente título. Los sistemas de control podrán aplicarse en forma individual, combinada o total. Igualmente se podrá recurrir a cualesquiera otro generalmente aceptado.” (Subraya y negrilla fuera de texto). “Artículo 78. <u>Naturaleza.</u> El Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal es de naturaleza especial, propende por el debido ejercicio de la vigilancia y el control fiscal, la protección del patrimonio público y el cumplimiento de los principios constitucionales y legales del control y la gestión fiscal. Las sanciones administrativas fiscales no tienen naturaleza disciplinaria ni indemnizatoria o resarcitoria patrimonial, pueden concurrir con esas modalidades de responsabilidad y proceden a título de imputación de culpa o dolo.” (Subraya y negrilla fuera de texto). “Artículo 124. Modificar el artículo 4 de la Ley 610 de 2000, el cual quedará así: "ARTÍCULO 4°. Objeto de la responsabilidad fiscal. <u>La responsabilidad fiscal tiene por objeto el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de quienes realizan gestión fiscal o de servidores públicos o particulares que participen, concurren, incidan o contribuyan directa o indirectamente en la producción de los mismos,</u> mediante el pago de una indemnización pecuniaria que compense el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal. Para el establecimiento de responsabilidad fiscal en cada caso, se tendrá en cuenta el cumplimiento de los principios rectores de la función administrativa y de la gestión fiscal. PARÁGRAFO. <u>La responsabilidad fiscal es autónoma e independiente y se entiende sin perjuicio de cualquier otra clase de responsabilidad</u>". (Subraya y negrilla fuera de texto). “Artículo 125. Modificar el artículo 5 de la Ley 610 de 2000, el cual quedará así: "ARTÍCULO 5°. Elementos de la responsabilidad fiscal. <u>La responsabilidad fiscal estará integrada por los siguientes elementos: - Una conducta dolosa o gravemente culposa atribuible a una persona que realiza gestión fiscal o de quien participe, concorra, incida o contribuya directa o indirectamente en la producción del daño patrimonial al Estado.</u> - Un daño patrimonial al Estado. - Un nexo causal entre los dos elementos anteriores”.” (Subraya y negrilla fuera de texto). “Artículo 126. Modificar el artículo 6 de la Ley 610 de 2000, el cual quedará así: "ARTÍCULO 6°. Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por <u>daño patrimonial al Estado</u> la	

FICHA DE RESUMEN No. 6

lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de los órganos de control fiscal. Dicho daño podrá ocasionarse como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de quienes realizan gestión fiscal o de servidores públicos o particulares que participen, concurren, incidan o contribuyan directa o indirectamente en la producción del mismo”.” (Subraya y negrilla fuera de texto).

CONCLUSIÓN:

El decreto se destaca por la actualización general de los elementos, objeto y el sujeto de responsabilidad fiscal.

La conclusión más importante de este decreto es la de involucrar tajantemente como sujeto de responsabilidad fiscal a particulares que se involucre directa o indirectamente en el detrimento, es decir, que el profesional de apoyo a la supervisión se convierte en un sujeto susceptible a ser responsable fiscal por una gestión antieconómica, ineficaz, ineficiente e inoportuna.

Nota. La presente tabla representa el resumen del decreto 403 de 2020, así como su conclusión con referencia a la supervisión y apoyo a la supervisión. Fuente *Elaboración propia (2021)*

Aunado a la legislación vigente, son tenidos en cuenta los conceptos con relación a la supervisión de contratos emitidos por entidades de orden nacional que regulan el ejercicio de la contratación pública en Colombia, como Colombia Compra Eficiente y la Función Pública.

Tabla 9. Relatoría consulta No. 4201913000006020 de Colombia Compra Eficiente

FICHA DE RESUMEN No. 7

DOCUMENTO:	TEMA:
Relatoría de respuesta a consulta # 4201913000006020	Posibilidad de que los trabajadores oficiales ejerzan la supervisión del contrato estatal
AUTOR:	FUENTE:
Colombia Compra Eficiente	http://relatoria.colombiacompra.gov.co
RESUMEN:	

FICHA DE RESUMEN No. 7

“Los trabajadores oficiales pueden realizar la supervisión de los contratos, siempre y cuando se cumplan las siguientes condiciones: i) que el perfil del trabajador oficial designado este acorde con el contrato a supervisar y las funciones asignadas; ii) que esté en la capacidad de ejercer el correcto seguimiento, vigilancia y control del contrato y iii) que la vigilancia y control no requiera un conocimiento especializado que implique contratar la interventoría técnica.

Este concepto tiene el alcance previsto en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.”

CONCLUSIÓN:

De acuerdo con lo expuesto por Colombia Compra Eficiente, es indispensable que el supervisor designado tenga un perfil relacionado y este en capacidad de ejercer el seguimiento, vigilancia y control.

En conclusión, es preciso determinar que, para efectuar una supervisión, no es necesario tener conocimientos especializados, pero el perfil profesional debe estar relacionado con el objeto del contrato.

Nota. La presente tabla representa el resumen de la relatoría consulta No. 4201913000006020 de Colombia Compra Eficiente, así como su conclusión con referencia a la supervisión y apoyo a la supervisión. Fuente *Elaboración propia (2021)*

Tabla 10. Relatoría consulta No. 2201913000007764 de Colombia Compra Eficiente

FICHA DE RESUMEN No. 8

DOCUMENTO:

Relatoría de respuesta a consulta #
2201913000007764

TEMA:

Marco regulatorio para ejercer la supervisión
en los contratos estatales

AUTOR:

Colombia Compra Eficiente

FUENTE:

<http://relatoria.colombiacompra.gov.co>

RESUMEN:

“el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011 señala que quien debe ejercer la supervisión es la misma entidad contratante, quien podrá apoyarse con contratistas de prestación de servicios, sin que signifique que estos asuman la supervisión. (...) En relación con lo anterior, en la sentencia citada, el Consejo de Estado definió la calidad del supervisor, la cual corresponde a los servidores públicos de la entidad contratante. Al respecto dispone:

“Actualmente, la cuestión se mantiene en similares condiciones, sólo que se considera supervisor al funcionario de la entidad pública que desarrolle la vigilancia de los contratos de esta última, sin perjuicio de que esa labor se pueda apoyar a través de contratos de prestación de servicios, pero no para asumir la supervisión, so pena de variar de una consultoría a otra tipología diferente y, por consiguiente,

FICHA DE RESUMEN No. 8

de eludir procesos de selección. Por su parte, se hablará de interventor cuando se trate de una vigilancia externa o contratada”.” (Subraya y negrilla fuera de texto).

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, radicado No. 25-000-23-26-000-1996-13019-01(27.426), del 12 de diciembre de 2014, consejero Ponente: Ramiro de Jesús Pazos Guerrero

CONCLUSIÓN:

El argumento a destacado de la anterior relatoría, hace referencia a la obligatoriedad de asumir la supervisión por un servidor público, el cual se puede apoyar con personal vinculado mediante contrato de prestación de servicios profesionales, pero en ningún caso, este puede asumir la supervisión del contrato para el que fue encomendado el apoyo.

Nota. La presente tabla representa el resumen de la relatoría consulta No. 2201913000007764 de Colombia Compra Eficiente, así como su conclusión con referencia a la supervisión y apoyo a la supervisión. Fuente *Elaboración propia (2021)*

4.2 Clasificación de las condiciones, obligaciones y funciones del profesional de apoyo a la gestión

De acuerdo con la caracterización de la legislación y documentos de apoyo, es posible establecer un paralelo que permita identificar las condiciones, obligaciones y responsabilidades que pueden ser atribuibles al apoyo a la supervisión, que permita establecer las obligaciones que debe cumplir un profesional de apoyo a la supervisión en lo concernientes a la gestión fiscal, de acuerdo con los principios establecidos para la vigilancia y control.

Es por lo anterior, que producto de la caracterización, análisis y conclusiones realizadas a esta, surge la siguiente clasificación:

Tabla 11. *Condiciones, obligaciones y funciones del profesional de apoyo a la gestión*

**CLASIFICACIÓN DE CONDICIONES, OBLIGACIONES Y/O RESPONSABILIDADES
ESTABLECIDAS EN LA LEGISLACIÓN VIGENTE EN COLOMBIA Y DOCUMENTOS
COMPLEMENTARIOS, PARA EL PROFESIONAL DE APOYO A LA GESTIÓN**

No.	CONDICIÓN, OBLIGACIÓN Y/O FUNCIÓN	DOCUMENTO SOPORTE
-----	--------------------------------------	-------------------

CLASIFICACIÓN DE CONDICIONES, OBLIGACIONES Y/O RESPONSABILIDADES ESTABLECIDAS EN LA LEGISLACIÓN VIGENTE EN COLOMBIA Y DOCUMENTOS COMPLEMENTARIOS, PARA EL PROFESIONAL DE APOYO A LA GESTIÓN		
1	Particular que cumple funciones públicas	
2	Responderá disciplinaria, civil y penal, por acciones u omisiones derivadas de las obligaciones contractuales.	Ley 80 de 1993
3	No realizará gestión fiscal.	Ley 610 de 2000
4	Vinculado mediante contratación directa.	Ley 1150 de 2007 Y Ley 1474 de 2011
5	Prestará servicios profesionales de acuerdo con el tipo de apoyo requerido (administrativo, técnico, financiero y/o legal.)	Ley 1150 de 2007 Y Ley 1474 de 2011
6	Es sujeto disciplinable al incumplir obligaciones contractuales	Ley 1952 de 2019
7	Es sujeto de responsabilidad fiscal	Decreto 403 de 2020
8	Deberá adelantar acciones de vigilancia y control fiscal	Decreto 403 de 2020
9	Deberá adelantar una gestión económica, eficaz, eficiente y oportuna	Decreto 403 de 2020
10	Deberá contar un perfil idóneo.	Relatoría de respuesta a consulta # 4201913000006020
11	no deberá asumir funciones de supervisor.	Relatoría de respuesta a consulta # 2201913000007764

Nota. La presente tabla representa el establecimiento de las condiciones, obligaciones y/o responsabilidades para el apoyo a la supervisión, de acuerdo con la legislación vigente. Fuente *Elaboración propia (2021)*

La anterior clasificación, permite establecer de manera general, la normativa que rige y obliga la responsabilidad del profesional de apoyo a la gestión del supervisor de obra en la prevención, vigilancia y control fiscal.

4.3 Ejercicio práctico para la aplicación de resultados

Con la finalidad de implementar y consolidar los resultados del punto anterior, es oportuno adelantar un ejercicio aplicado donde sea posible incluir y robustecer las obligaciones de prevención, vigilancia y control fiscal en los contratos vinculantes para los profesionales de apoyo

a la gestión; por lo anterior, se tiene como muestra el contrato de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión No. 0168 de 2020, firmado entre el Ministerio de Cultura y el Arq. José Reinel Contreras Yaruro, el cual se encuentra en el *Apéndice A* del presente documento.

Inicialmente, se realiza el párelo del cumplimiento de la clasificación del punto anterior, donde sea posible determinar si cada una de estas obligaciones, condiciones o responsabilidades encontradas dentro en el marco normativo estudiado, está incluido en el contrato de estudio y generar las obligaciones contractuales derivadas que sean aplicables al contrato de prestación de servicios del profesional de apoyo a la gestión, en el de la siguiente forma:

Tabla 12. *Tabulación de cumplimiento y nuevas obligaciones*

TABULACIÓN DE CUMPLIMIENTO Y NUEVAS OBLIGACIONES PARA CONTRATO DE ESTUDIO.			
No.	CONDICIÓN, OBLIGACIÓN Y/O FUNCIÓN	CUMPLE	NUEVA OBLIGACIÓN
1	Particular que cumple funciones públicas	SI	
2	Responderá disciplinaria, civil y penal, por acciones u omisiones derivadas de las obligaciones contractuales.	NO	Responder disciplinaria, civil, penal y fiscal, por acciones u omisiones derivadas de las obligaciones contractuales.
3	No realizará gestión fiscal.	NO	No podrá disponer de la utilización o traslado de recursos sin que esto le sea encomendado y autorizado por el supervisor y el ordenador de gasto de la entidad.
4	Vinculado mediante contratación directa.	SI	
5	Prestará servicios profesionales de acuerdo con el tipo de apoyo requerido (administrativo, técnico, financiero y/o legal.)	NO	Prestar apoyo técnico, administrativo, financiero y legal en los contratos de obra que le sean designados por el supervisor para tal fin.
6	Es sujeto disciplinable al incumplir obligaciones contractuales	NO	Responder disciplinaria, civil, penal y fiscal, por acciones u omisiones derivadas de las

**TABULACIÓN DE CUMPLIMIENTO Y NUEVAS OBLIGACIONES PARA
CONTRATO DE ESTUDIO.**

			obligaciones contractuales con ocasión a los contratos y/o convenios que le sean asignados.
7	Es sujeto de responsabilidad fiscal	NO	Elaborar y entregar los informes que sean requeridos por órganos de control disciplinario, judicial y fiscal con ocasión a los contratos y/o convenios que le sean asignados.
8	Deberá adelantar acciones de vigilancia y control fiscal	NO	Adelantar acciones de prevención, vigilancia y control fiscal en los contratos y/o convenios que le sean asignados.
9	Deberá adelantar una gestión económica, eficaz, eficiente y oportuna	NO	Apoyar en el desarrollo de una gestión económica, eficaz, eficiente y oportuna de los recursos de los contratos y/o convenios que le sean asignados.
10	Deberá contar un perfil idóneo.	SI	
11	No deberá asumir funciones de supervisor.	NO	Evitar adelantar funciones atribuibles al supervisor y que se encuentre fuera de las obligaciones contractuales.

Nota. La presente tabla representa la tabulación del cumplimiento y de las nuevas obligaciones que surgieron con el estudio de la legislación vigente. Fuente *Elaboración propia (2021)*

Producto de la anterior tabla, es posible adelantar un ajuste del contrato del *apéndice A* con el fin de actualizar las obligaciones que proporcionen un adecuado desarrollo en el cumplimiento de las acciones de prevención, vigilancia y control fiscal, en consonancia con lo establecido en el decreto 403 de 2020 resumidos en los numerales 7, 8 y 9 de la tabla No. 9 del presente documento.

Por lo anterior, el ajuste del contrato No. 0168 de 2020, firmado entre el Ministerio de Cultura y el Arq. José Reinel Contreras Yaruro, se surtirá en el marco de un perfil que adelante únicamente actividades de apoyo en el desarrollo y seguimiento contractual, el cual quedará de la siguiente forma:

Tabla 13. *Actualización de las obligaciones al contrato de prestación de servicios del profesional de apoyo a la gestión - apoyo a la supervisión de obra civil*

DATOS DEL CONTRATO	
CONTRATO:	0168 DE 2020
NOMBRE O RAZÓN SOCIAL DEL CONTRATISTA:	JOSE REINEL CONTRERAS YARURO
IDENTIFICACIÓN:	CC. 1.090.428.667
TIPO DE CONTRATO:	CONTRATACIÓN DIRECTA PARA PRESTACIÓN DE SERVICIOS PROFESIONALES Y DE APOYO A LA GESTIÓN
OBJETO DEL CONTRATO:	Prestar servicios profesionales al Ministerio de Cultura para apoyar en el desarrollo y seguimiento contractual de los contratos y/o convenios, adelantados por el Grupo de Infraestructura Cultural que le sean designados por el supervisor, en sus aspecto técnico, administrativo, presupuestal y legal.
OBLIGACIONES:	1. Apoyar la supervisión de los contratos y/o convenios que le sean asignados haciendo el seguimiento contractual, técnico, administrativo, y financiero, de acuerdo con los parámetros, formatos y lineamientos establecidos en la entidad. 2. Apoyar la supervisión de los contratos y/o convenios que le sean asignados haciendo el seguimiento contractual, técnico, administrativo, y financiero, de acuerdo con los parámetros, formatos y lineamientos establecidos en la entidad, en los contratos que se encuentren financiados con recursos del sistema general de Regalías. 3. Efectuar el desplazamiento en comisión a los distintos sitios en los cuales se tenga previsto o se estén ejecutando trabajos en desarrollo de los proyectos asignados, elaborando posteriormente un informe con el detalle de los trabajos desarrollados, los problemas si existieren, compromisos adquiridos y recomendaciones efectuadas, entre otros. 4. Elaborar los reportes, informes, comunicaciones y presentaciones que se requieran y le sean asignados en el Grupo de Infraestructura Cultura, con ocasión de los contratos y/o convenios que le sean asignados. 5. Elaborar y entregar los informes que sean requeridos por órganos de control disciplinario, judicial y fiscal con ocasión a los contratos y/o convenios que le sean asignados. 6. Adelantar los reportes e informes necesarios de los proyectos financiados por el sistema General de Regalías (SGR) en el aplicativo GESPROY y ante el OCAD, en caso de requerirse. 7. Mantener Informado a su supervisor sobre las novedades, situaciones inconvenientes y/o irregularidades que se presenten en el desarrollo de sus obligaciones. 8. Asistir a reuniones, presentar informes y/o recomendaciones al despacho de la secretaria general del estado de los contratos y/o convenios que le sean asignado para el seguimiento contractual, técnico,

DATOS DEL CONTRATO	
	administrativo, y financiero, previa verificación del supervisor designado.
	9. Adelantar acciones de prevención, vigilancia y control fiscal en los contratos y/o convenios que le sean asignados.
	10. Apoyar en el desarrollo de una gestión económica, eficaz, eficiente y oportuna de los recursos de los contratos y/o convenios que le sean asignados.
	11. Responder disciplinaria, civil, penal y fiscal, por acciones u omisiones derivadas de las obligaciones contractuales y con ocasión a los contratos y/o convenios que le sean asignados.
	12. No disponer de la utilización o traslado de recursos sin que esto le sea encomendado y autorizado por el supervisor y el ordenador de gasto de la entidad.
	13. Evitar adelantar funciones atribuibles al supervisor y que se encuentre fuera de las obligaciones contractuales.
	14. Elaborar la liquidación oportuna de los contratos y/o convenios asignados
	15. Las demás que sean asignadas por el supervisor que sean inherentes al objeto de su contrato y a su profesión.

Nota. La presente tabla representa la actualización de las obligaciones del contrato de prestación de servicios 0168 de 2020 firmado entre el Ministerio de Cultura y el Arq. José Reinel Contreras Yaruro. Fuente *Elaboración propia (2021)*

Resultado de actualización anterior realizada, fue factible determinar las falencias que se encontraron en el contrato original, revelándose estas:

Los contratos deben realizarse de acuerdo con el perfil y la experticia del profesional a contratar, es decir, diferenciar contratos para apoyos en los procesos de apoyo a la viabilización de proyectos, apoyo a la estructuración de procesos de selección contractual y de apoyo a la supervisión de contratos y/o convenios de obra.

El objeto contractual, debe establecer que el apoyo se efectuará a los contratos y/o convenios que le designación de manera oficial por el supervisor.

La designación se realizará mediante acta determinada por el sistema de gestión de calidad de la entidad e irá a la carpeta del contrato de prestación de servicios, así como la del contrato y/o convenio de obra.

No se establecía la responsabilidad del profesional de apoyo en caso de falencias en su proceder por acción u omisión de sus obligaciones contractuales y con ocasión a los contratos y/o convenios designados.

Antes de la presente actualización, no se establecía en el contrato, al profesional de apoyo como sujeto de control y responsabilidad fiscal en consonancia con lo establecido en el Artículo 124 del Decreto 403 de 2020.

No se estipulaba la obligación de realizar acciones de prevención, vigilancia y control de acuerdo con los principios establecidos en el Artículo 3 del Decreto 403 de 2020.

4.4 Caso de estudios – proceso de responsabilidad fiscal

Para el desarrollo del apartado, es preciso indicar que el caso de estudio con los detalles contractuales y los hallazgos determinados por la Contraloría General de la Republica en un hipotético proceso de responsabilidad fiscal, se encuentran en el *Apéndice B* del presente documento.

4.4.1 Resultados – determinación de responsabilidad fiscal de los sujetos, con énfasis en la ley 610 de 2000 y el decreto 403 de 2020

Como resultados del análisis del caso de estudio del *Apéndice B*, se determina las siguientes consideraciones:

Responsabilidad administrativa sancionatoria fiscal

Responsabilidad de detrimento fiscal

Grado de culpa

Conducta sancionable

Tipo de detrimento

Tipo de sanción

Valor estimado de la sanción

Valor estimado del detrimento

Solidaridad fiscal.

Luego de analizar el caso de estudio a la luz del decreto 403 de 2020, es posible determinar lo siguiente:

Responsabilidad administrativa sancionatoria fiscal: El profesional de apoyo se encuentra responsable administrativamente debido a que presentó una conducta de culpa y dolo en contravía de la obligación contractual de prevención, vigilancia y control fiscal, así mismo, son atribuibles varias conductas sancionables establecidas en el artículo 81 del decreto 403 de 2020.

Responsabilidad de detrimento fiscal: El profesional de apoyo se encuentra responsable por detrimento fiscal, debido a que era de su conocimiento y evidencia in situ, que las condiciones técnicas de la subestación y del componente eléctrico se encontraban por debajo de lo establecido, lo que conlleva a un menor costo de los componentes instalados. A pesar de lo evidenciado, no informó a la supervisión y ocasionó un pago de actividades que no se encontraban ejecutadas y generaron un detrimento fiscal.

Es de indicar que el componente eléctrico es una de las actividades más representativa del proyecto.

Grado de culpa: El profesional de apoyo ha obrado con culpa grave, toda vez que ha omitido obligaciones contractuales como la de adelantar acciones de prevención, vigilancia y control fiscal en los contratos en mención, así mismo, ha faltado en la obligación de apoyar al supervisor del contrato en el desarrollo de una gestión económica, eficaz, eficiente y oportuna de los recursos, así mismo, no remitió los informes de sus visitas en los términos solicitados por el ente de control fiscal.

Por otro lado, ha incurrido en una conducta dolosa, toda vez que, en la visita a la obra efectuada por el apoyo a la supervisión, ha detectado de que la subestación instalada y de más componentes eléctricos del proyecto se encuentra por debajo de los requerimientos técnico y presupuestales. Lo anterior no fue informado al supervisor lo que ocasionó pagos de actividades sin el cumplimiento de los requerimientos.

Conducta sancionable: Dentro de la verificación del caso de estudio, se determinó que el apoyo a la supervisión incurrió en varias de las conductas sancionables establecidas en el artículo 81 del decreto 403 de 2020, entre las cuales están: “a) Incurrir en violación de los principios constitucionales y legales del control o de la gestión fiscal, cuando así se concluya de los resultados de la vigilancia y del control fiscal, b) Omitir o no asegurar oportunamente fondos, valores o bienes o no lo hicieren en la cuantía requerida, teniendo el deber legal, reglamentario, contractual o estatutario de hacerlo, c) Omitir adelantar las acciones tendientes a subsanar las deficiencias asociadas a la gestión fiscal previamente señaladas por los órganos de control fiscal, f) Incurrir en errores relevantes que generen glosas en la revisión de las cuentas y que afecten el ejercicio de la vigilancia y el control fiscal, g) No rendir o presentar las cuentas e informes exigidos ordinariamente, o no hacerlo en la forma y oportunidad establecidas por los órganos de control fiscal en desarrollo de sus competencias, h) Omitir o no suministrar oportunamente las

informaciones solicitadas por los órganos de control incluyendo aquellas requeridas en el procedimiento de cobro coactivo, k) No atender los requerimientos o solicitud de documentos, libros registrados, contabilidad o información en el marco de ejercicios de vigilancia y control fiscal, de las indagaciones preliminares o procesos de responsabilidad fiscal. La sanción para esta conducta también aplicará en tratándose de contratistas, proveedores, interventores y en general a las personas que hayan participado, determinado, coadyuvado, colaborado o hayan conocido los hechos objeto de investigación.” (Subraya fuera de texto)

Tipo de detrimento: El apoyo a la supervisión incurrió en la ocasión de un acto de detrimento económico por no actuar bajos los principios de vigilancia y control fiscal establecido en el artículo 3 del Decreto 403 de 2020; lo anterior, toda vez que no informo al supervisor de lo evidenciado en visita de obra y produjo el pago de actividades que no se ejecutaron en cumplimiento de las condiciones técnicas, por tanto, influyeron y ocasionaron un detrimento del fisco del proyecto.

Tipo de sanción: Según lo establecido en el artículo 83 del decreto 403 de 2020, el apoyo a la supervisión en acreedor de sanción tipo multa de acuerdo con las faltas evidenciadas por el órgano de control CGR.

Valor estimado de la sanción: En consonancia con el tipo de sanción antes mencionado, el apoyo a la supervisión será multado en diez (10) salarios mínimos mensuales legales vigentes, de acuerdo con lo establecido como el tope máximo en caso de particulares.

Valor estimado del detrimento: El valor del detrimento fiscal que fue evidenciado en el proceso adelantado por el ente de control CRG, corresponde a la suma establecida contractualmente para los capítulos 12.9 y 12.11 del componente eléctrico. En total, el detrimento hallazgo asciende la suma total de \$389.157.326,00. Ver Apéndice B.

Solidaridad fiscal: Según de establecer dentro de los detalles del proceso fiscal, son solidariamente responsable por el detrimento fiscal, el Contratista de obra, la interventoría y el apoyo a la supervisión, quine actuaron con la intención de cometer dolo.

Es preciso anotar que el supervisor designado por la entidad fue castigado por culpa grave al no realizar una verificación exhaustiva de la documentación y de ser necesario ir a visita de obra antes de autorizar y proceder con el pago de actividades, sin embargo, no es castigado por detrimento fiscal, por tanto, no es solidario en la devolución de los recursos malversados.

4.5 Lineamientos para contratos de prestación de servicios de apoyo a la supervisión de obra civil en el grupo de infraestructura cultural del ministerio de cultura

Inicialmente es preciso indicar que el actual manual de interventoría y supervisión de contratos y convenios del Ministerio de Cultura carece de los lineamientos para el apoyo a la supervisión de contratos, ahí la importancia del presente trabajo que busca establecer estos lineamientos con la intención de poder determinar la responsabilidad fiscal en consonancia con el Decreto 403 de 2020, en el cual se incluyó a los particulares que se involucre directa o indirectamente en la ocasión de una falta administrativa fiscal o un detrimento patrimonial, es decir, es aplicable a los apoyos a la supervisión de obra vinculados mediante contrato de prestación de servicios.

4.5.1 Definición de apoyo a la supervisión

El apoyo a la supervisión es una figura creada en el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011, donde se faculta a las entidades estatales, la vinculación de profesionales mediante contrato de

prestación de servicio con la intención de brindar un apoyo para la supervisión de determinado contrato.

Apoyado en el manual de interventoría y supervisión de contratos y convenios del Ministerio de Cultura en el capítulo 9.1. definición del supervisor; el apoyo a la supervisión será el encargado de apoyar las actividades relacionadas con el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico, así mismo, apoyará en la verificación del cumplimiento del contrato o convenio, e informará al supervisor y por ende a la entidad de los hechos u omisiones que pueden afectar el cumplimiento del contrato que le fuese designado para tal fin.

4.5.2 Perfil y designación del apoyo a la supervisión de contratos de obra

Es preciso indicar que el presente perfil se da con base en el desarrollo de actividades de apoyo a la supervisión de obras civiles adelantadas por el Grupo de Infraestructura Cultural del Ministerio de Cultura.

En consideración de lo anterior y apoyado en el manual de interventoría y supervisión de contratos y convenios del Ministerio de Cultura en el capítulo 9.2. perfil y designación del supervisor; El apoyo a la supervisión debe ser un profesional idóneo en el cumplimiento de las actividades propias de la supervisión de obras civiles, en lo deseable con experiencia en el sector público.

El apoyo a las supervisión de obra tiene un carácter en especial de índole técnico y administrativo, pues será el encargado de interactuar entre el supervisor y el contratista de obra e interventoría, por tanto deberá dar cumplimiento a las obligaciones estipuladas en el contrato de prestación de servicios con la intención de prevenir, vigilar y controlar de forma permanente, que

el contrato de obra que se ejecute en cumplimiento de la Ley y las obligaciones contractuales, sin que ello suponga la toma de decisiones sin consulta y autorización expresa del supervisor.

La designación del apoyo a la supervisión de un contrato de obra y de su interventoría, se realizará conforme a los formatos establecidos en el sistema de gestión de calidad de la entidad. Así mismo, al término del contrato de prestación de servicios, deberá generar un informe de entrega de apoyo a la supervisión, el cual será trasladado al supervisor designado por la entidad.

En todo caso, una vez se designe el apoyo a la supervisión, el supervisor deberá realizar una inducción del estado y detalles de la ejecución del contrato, de la cual se levantará un acta que será anexo de la designación de apoyo al supervisor.

4.5.3 Obligaciones del apoyo a la supervisión de contratos de obra

Las obligaciones establecidas para un contrato de prestación de servicios de un profesional de apoyo a la gestión, con funciones de apoyo a la supervisión de obra civiles y/o convenios con contratos derivados de obras civil, se encuentran las siguientes:

1. Apoyar la supervisión de los contratos y/o convenios que le sean asignados haciendo el seguimiento contractual, técnico, administrativo, y financiero, de acuerdo con los parámetros, formatos y lineamientos establecidos en la entidad.

2. Apoyar la supervisión de los contratos y/o convenios que le sean asignados haciendo el seguimiento contractual, técnico, administrativo, y financiero, de acuerdo con los parámetros, formatos y lineamientos establecidos en la entidad, en los contratos que se encuentren financiados con recursos del sistema general de Regalías.

3. Efectuar el desplazamiento en comisión a los distintos sitios en los cuales se tenga previsto o se estén ejecutando trabajos en desarrollo de los proyectos asignados, elaborando

posteriormente un informe con el detalle de los trabajos desarrollados, los problemas si existieren, compromisos adquiridos y recomendaciones efectuadas, entre otros.

4. Elaborar los reportes, informes, comunicaciones y presentaciones que se requieran y le sean asignados en el Grupo de Infraestructura Cultura, con ocasión de los contratos y/o convenios que le sean asignados.

5. Elaborar y entregar los informes que sean requeridos por órganos de control disciplinario, judicial y fiscal con ocasión a los contratos y/o convenios que le sean asignados.

6. Adelantar los reportes e informes necesarios de los proyectos financiados por el sistema General de Regalías (SGR) en el aplicativo GESPROY y ante el OCAD, en caso de requerirse.

7. Mantener Informado a su supervisor sobre las novedades, situaciones inconvenientes y/o irregularidades que se presenten en el desarrollo de sus obligaciones.

8. Asistir a reuniones, presentar informes y/o recomendaciones al despacho de la secretaria general del estado de los contratos y/o convenios que le sean asignado para el seguimiento contractual, técnico, administrativo, y financiero, previa verificación del supervisor designado.

9. Adelantar acciones de prevención, vigilancia y control fiscal en los contratos y/o convenios que le sean asignados.

10. Apoyar en el desarrollo de una gestión económica, eficaz, eficiente y oportuna de los recursos de los contratos y/o convenios que le sean asignados.

11. Responder disciplinaria, civil, penal y fiscal, por acciones u omisiones derivadas de las obligaciones contractuales y con ocasión a los contratos y/o convenios que le sean asignados.

12. No disponer de la utilización o traslado de recursos sin que esto le sea encomendado y autorizado por el supervisor y el ordenador de gasto de la entidad.

13. Evitar adelantar funciones atribuibles al supervisor y que se encuentre fuera de las obligaciones contractuales.

14. Elaborar la liquidación oportuna de los contratos y/o convenios asignados

15. Las demás que sean asignadas por el supervisor que sean inherentes al objeto de su contrato y a su profesión.

6. Conclusiones

Producto del desarrollo de la exploración y aplicación en el caso de estudio del trabajo adelantado, es asequible establecer las siguientes conclusiones generales:

1. El Manual de interventoría y supervisión de contratos y convenios del Ministerio de Cultura carece de los lineamientos para el ejercicio del profesional de apoyo a la supervisión de contratos.

2. En la vinculación del apoyo a la supervisión de contratos de obra y/o convenios adelantados por el Ministerio de Cultura, fue posible determinar que no se constituía al profesional de apoyo como sujeto de control y responsabilidad fiscal en consonancia con lo establecido en el Artículo 124 del Decreto 403 de 2020.

3. No se estipulaba la obligación de realizar acciones de prevención, vigilancia y control de acuerdo con los principios establecidos en el Artículo 3 del Decreto 403 de 2020.

4. Los contratos vinculantes de profesionales de apoyo, se constituían de acuerdo con la necesidad general del Grupo de Infraestructura Cultural del Ministerio de Cultura y no se clasificaba de acuerdo con el perfil y la experticia del profesional a contratar, es decir, no se diferenciaban contratos para apoyos en los procesos de viabilización de proyectos, apoyo a la estructuración de procesos de selección contractual y de apoyo a la supervisión de contratos y/o convenios de obra.

5. El objeto del contrato de prestación de servicios verificado, no establecía la necesidad de adentrar la designación al profesional de apoyo de los contratos y/o convenios de manera oficial por el supervisor.

6. El sistema de gestión de calidad de la entidad no cuenta con un formato para la designación de los contratos y/o convenios a los profesionales de apoyo de la supervisión de obra.

7. El contrato de prestación de servicios para los profesionales de apoyo a la supervisión no establecía la responsabilidad fiscal en caso de falencias en su proceder por acción u omisión de sus obligaciones contractuales y con ocasión a los contratos y/o convenios designados.

Referencias

A. Rezi and M. Allam,. (1995). Techniques in array processing by means of transformations . En *Control and Dynamic Systems Vol. 69* (págs. 133-180). San Diego: Academic Press.

Asociados, A. &. (s.f.). *¿Es viable jurídicamente ejercer la supervisión mediante designación a contratista de prestación de servicios?* . Obtenido de <https://avellanedaayasociados.com/wp-content/uploads/2018/09/CONCEPTO-POSIBILIDADES-PARA-EJERCER-LA-SUPERVISI%C3>

Carrillo, O. (2015). *Función de Supervisión de la Contratación Estatal, Un Analisis desde el Principio de Transparencia y la Seguridad Juridica*. Obtenido de <https://repository.ucatolica.edu.co/bitstream/10983/2733/1/FUNCI%C3%92N%20DE%20LA%20CONTRATACI%C3%92N%20ESTATAL.pdf>

Castro, C., & Garcia, L. F. (2017). *Los principios de la función y de la contratación públicas*. Bogotá: Universidad del Rosario .

Colombia Compra Eficiente. (2019). *Guía para el ejercicio de las funciones de supervisión e interventoría de los contratos suscritos por las Entidades Estatales*. Bogotá: Gobierno de Colombia .

Colombia Compra Eficiente. . (2016). *Concepto 97171 de 2016 Departamento Administrativo de la Función Pública - EVA - Función Pública*. Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=73759>

Colombia Compra Eficiente. . (2019). *Respuesta a consulta # 4201913000006020. Posibilidad de que los trabajadores oficiales ejerzan la supervisión del contrato estatal* . Obtenido de <http://relatoria.colombiacompra.gov.co/ficha/4201913000006020>

Congreso de Colombia. (2003). *Ley 610 de 2000 Trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías*. Bogotá: Función Pública.

Congreso de la Republica. . (1993). *Ley 80. Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública*. . Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=304>

Congreso de la Republica. (2000). *Ley 610. Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías*. Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=25678>

Congreso de la Republica. (2007). *Ley 1150. 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*. Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=25678>

Congreso de la Republica. (2011). *Ley 1474. 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*. Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4329>

Congreso de la Republica. (2019). *Ley 1952. Por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario, se derogan la Ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario*. Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=90324>

Durán, D. (2017). *Apoyo técnico en la supervisión de contratos y convenios a cargo de la secretaría de infraestructura y hábitat de la gobernación del tolima*. Obtenido de https://repository.ucc.edu.co/bitstream/20.500.12494/13904/1/2017_Apoyo_tecnico_supervicion.pdf

Eficiente., C. C. (2018). *Guía para el ejercicio de las funciones de Supervisión e Interventoría de los contratos del Estado*. Obtenido de https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documents/cce_guia_para_el_ejercicio_de_las_funciones_de_su

Eficiente., C. C. (2019). *Respuesta a consulta # 4201912000006011. Marco regulatorio para ejercer la supervisión en los contratos estatales*. Obtenido de <http://relatoria.colombiacompra.gov.co/ficha/4201912000006011>

Genoy, L. (2015). *Asesoría técnica y supervisión de contratos de construcción y de interventoría en el municipio de la Florida – Nariño*. Obtenido de <http://sired.udenar.edu.co/3078/>

Gobierno de Colombia. (2021). *Guía para el ejercicio de las funciones de Supervisión*. Obtenido de 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

Hernández, D., Pizarro, G., & Victoria, J. (2020). *Criterios de selección para el supervisor e interventor en los contratos de obra pública celebrados por la Secretaría de Infraestructura del Municipio de Cartago (Valle) durante el año 2019*. Obtenido de <https://repository.ucc.edu.co/handle/20.500.12494/17014>

Ley 610. (2020). *Congreso de Colombia*. Obtenido de Departamento Administrativo de la Función Pública:

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=5725#:~:text=La%20responsabilidad%20fiscal%20tiene%20por,por%20la%20respectiva%20entidad%20estatal.>

Miao, L. L. (November 8-12). A specification based approach to testing polymorphic attributes. *Formal Methods and Software Engineering: Proceedings of the 6th International Conference on Formal Engineering Methods, ICFEM 2004*. Seattle, WA, USA,.

Ministerio de Cultura. . (2019). *Resolución 1711. Por medio del cual se actualiza el Manual de Contratación del Ministerio de Cultura. Grupo de Contratos y Convenios.*

Ministerio de Cultura. (2019). *Manual de interventoría y supervisión de contratos y convenios del Ministerio de Cultura (3.a ed.). Grupo de Contratos y Convenios.*

Porras, D., & Diaz, J. (2015). *La Planeación Y Ejecución De Las Obras De Construcción Dentro De Las Buenas Prácticas De La Administración Y Programación (Proyecto Torres De La 26-Bogotá).* Obtenido de

<https://repository.ucatolica.edu.co/bitstream/10983/2951/4/LA%20PLANEACI%C3%93N%20Y%20EJECUCI%C3%93N%20DE%20LAS%20OBRAS%20DE%20CONSTRUCCI%C3%93N%20DENTRO%20DE%20LAS%20BUENAS%20PR%C3%81CTICAS%20DE%20LA%20ADMIN.pdf>

Presidencia de la Republica. . (2020). . *Decreto 403. Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal.* Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=11037>

Rivera, M. (2012). *Diagnóstico de la supervisión del contrato estatal en los Ministerios y Departamentos Administrativos en Colombia.* Obtenido de <https://repository.urosario.edu.co/handle/10336/2981>

Sole, A. C. (2006). *Instrumentación Industrial*. Mexico: Alfaomega.

Troncoso, J. (2013). *Los Requisitos Esenciales del Contrato Estatal: Su Protección Penal e Incidencia en la Corrupción Pública*. Obtenido de

<https://repository.usta.edu.co/bitstream/handle/11634/1997/Troncosojeofrey2015.pdf?sequence=>

1

Wigner, E. P. (2005). Theory of traveling wave optical laser . *Phys. Rev.*, 134, A635-A646.

Apéndices

Apéndice A. Certificación de contrato de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión No. 0168 de 2020.



EL GRUPO DE CONTRATOS Y CONVENIOS DEL MINISTERIO DE CULTURA

CERTIFICA

Una vez revisadas las bases de datos y/o archivos contractuales del Ministerio de Cultura identificado con NIT No. 830.034.348-5, se estableció la existencia de contrato a continuación relacionado:

DATOS DEL CONTRATO	
CONTRATO	168 de 2020
NOMBRE O RAZON SOCIAL DEL CONTRATISTA:	JOSE REINEL CONTRERAS YARURO
IDENTIFICACION:	CC No. 1090428667
TIPO DE CONTRATO:	CONTRATACION DIRECTA PARA PRESTACION DE SERVICIOS PROFESIONALES Y DE APOYO A LA GESTIÓN
OBJETO DEL CONTRATO	Prestar servicios profesionales al Ministerio de Cultura para apoyar la formulación, viabilización, desarrollo y seguimiento de los proyectos de infraestructura cultural, en sus aspectos técnicos, administrativos y presupuestales
FECHA DE SUSCRIPCION:	22/01/2020
FECHA DE INICIO:	23/01/2020
FECHA DE TERMINACIÓN:	30/11/2020
VALOR EJECUTADO DEL CONTRATO:	\$ 66.500.000,00
VALOR MENSUAL:	\$ 7.500.000,00
ESTADO:	LIQUIDADO
OBLIGACIONES:	1 • Realizar la revisión y viabilización de los proyectos de infraestructura que le sean asignados aplicando los criterios establecidos por la entidad según las líneas de viabilización. 2 • Apoyar en la revisión y coordinación de los diseños técnicos complementarios derivados del diseño arquitectónico cuando le sean encomendados y apoyar al grupo de infraestructura en la elaboración de diseños arquitectónicos requeridos en

- sus diferentes fases: esquema básico, anteproyecto o proyecto arquitectónico.
- 3 • Elaborar y revisar los presupuestos de obra, programación, flujo de caja y especificaciones técnicas, requeridos en el proceso de viabilización para la estimación de costos y para el desarrollo de procesos licitatorios.
 - 4 • Apoyar al grupo de Infraestructura en las diferentes etapas de los procesos de selección que adelante el Ministerio de Cultura para la contratación de proyectos; incluidas la elaboración de estudios previos, respuesta a observaciones, evaluación técnica de proyectos, entre otras.
 - 5 • Apoyar la supervisión de los contratos y/o convenios que le sean asignados haciendo el seguimiento contractual, técnico, administrativo, y financiero, de acuerdo con los parámetros, formatos y lineamientos establecidos en la entidad.
 - 6 • Elaborar la liquidación oportuna de los contratos y/o convenio asignados.
 - 7 • Efectuar el desplazamiento en comisión a los distintos sitios en los cuales se tenga previsto o se estén ejecutando trabajos en desarrollo de los proyectos asignados, elaborando posteriormente un informe con el detalle de los trabajos desarrollados, los problemas si existen, compromisos adquiridos y recomendaciones efectuadas, entre otros.
 - 8 • Apoyar las labores que requiera el Ministerio para atender los requerimientos del Sistema de Gestión de Calidad, respuesta de PQRSD y demás solicitudes realizadas en desarrollo de las labores misionales de la entidad o por solicitud de los entes de control.
 - 9 • Elaborar los reportes, informes, comunicaciones y presentaciones que se requieran y le sean asignados en el Grupo de Infraestructura Cultural.
 - 10 • Mantener informado a su supervisor sobre las novedades, situaciones inconvenientes y/o irregularidades que se presenten en el desarrollo de sus obligaciones.
 - 11 • Las demás que sean asignadas por el supervisor que sean inherentes al objeto de su contrato y a su profesión.

- 12 Apoyar las actividades de revisión, seguimiento y control a la ejecución de proyectos adelantados por el Grupo de Infraestructura Cultural financiados mediante el sistema general de Regalías.
- 13 Adelantar los reportes necesarios de los proyectos financiados por el sistema General de Regalías (SGR) en el aplicativo GESPROY y ante el OCAD, en caso de requerirse.
- 14 Apoyar al despacho de la Secretaría General en la verificación técnica de proyectos que le sean asignados para tal fin.
- 15 Mantener informado al despacho de la Secretaría General del estado de los proyectos que le sean asignados para la verificación técnica requerida.
- 16 Asistir a las reuniones programadas por el despacho de la Secretaría General y presentar los informes y las recomendaciones que se requieran.

DESTINO: A quien pueda interesar

Expedido en Bogotá, D.C. el 11/12/2020 a solicitud del interesado(a).

Andrés Felipe Cerón Granados

**ANDRÉS FELIPE CERON GRANADOS
COORDINADOR GRUPO DE CONTRATOS Y CONVENIOS**

Proyectó: Alejandra Robayo

Apéndice B. *Caso de estudio – Obra para la construcción, reforzamiento estructural y rehabilitación del Centro de Danza y Coreografía del Valle CDCVC, Etapa 2 (edificio 3) de las antiguas bodegas de la Empresa de Licores del Valle.*

Detalles técnicos del proyecto:

A continuación, se relaciona la información contractual del contrato de obra No. 1223 de 2019, firmado entre LAM Construcciones SAS y el Ministerio de Cultura.

CONTRATO:	No. 1223-2019
CONTRATISTA:	LAM CONSTRUCCIONES SAS
OBJETO:	Realizar por el sistema de precios unitarios fijos, sin fórmula de ajuste, la construcción, reforzamiento estructural y rehabilitación del centro de danza y coreografía del valle CDCVC, etapa 2 (edificio 3) de las antiguas bodegas de la empresa de licores del valle.
VALOR CONTRATO	\$ 3.929.358.548,00
FORMA DE PAGO:	Pagos parciales hasta por el 95% del valor del contrato y 5 % a la liquidación de este. Se otorgó anticipo del 30 % por la suma de \$ 1.178.807.564,40 el cual fue manejado en el fideicomiso del Grupo Bancolombia P.A. ANTICIPO LAM CONSTRUCCIONES SAS 2019 12099, liquidado el 03-02-2020.
PLAZO INICIAL:	7 meses
FECHA DE INICIO:	10 de junio 2019
FECHA INICIAL DE TERMINACIÓN	10 de enero 2020
FECHA SUSPENSIÓN 01:	13 de septiembre 2019
DURACIÓN SUSPENSIÓN 01:	30 días calendario
NUEVA FECHA DE TERMINACIÓN	10 de febrero 2020
PRORROGA 01 del 10-02-2020:	4 meses
PLAZO TOTAL:	11 meses
NUEVA FECHA DE TERMINACIÓN:	10 de junio 2020
FECHA SUSPENSIÓN 02:	8 de marzo 2020
DURACIÓN SUSPENSIÓN 02:	45 días calendario
AMPLIACIÓN SUSPENSIÓN 02: 01	25 días calendario
AMPLIACIÓN SUSPENSIÓN 02: 02	8 días calendario
FECHA PREVISTA DE REINICIO 02:	26 de mayo 2020
TIEMPO RESTANTE DEL PLAZO:	3 meses y 1 día
NUEVA FECHA DE TERMINACIÓN:	27 de agosto 2020

Dentro del caso hipotético a utilizar en el desarrollo del presente trabajo, se establece el informe de hallazgo emitido por la Contraloría General de la República (CGR), en los siguientes términos:

HALLAZGO No. 1 – Contrato de obra pública No. 1223 de 2019, LAM Construcciones S.A.S. (Fiscal y Disciplinario).

Como resultado de la evaluación adelantada en cumplimiento con los objetivos de la actuación de control fiscal, se presentan las siguientes conclusiones y resultados, es importante indicar que los hallazgos fueron dados a conocer al Ministerio de Cultura, con el propósito de que se dieran las garantías para ejercer su derecho a la contradicción y la defensa.

En consonancia con los anterior, se establecieron un (1) hallazgo con presunta connotación disciplinaria (D) y un (1) hallazgo con presunta connotación fiscal (F) en cuantía de \$389.157.326,00 en atención a lo siguiente:

Criterios y condiciones:

Dentro de la verificación documental, fue posible determinar que el acta parcial No. 8 con fecha del 12 de octubre de 2020, por valor de \$682.458.734,00 fue aprobada y avalada para pago por el supervisor del contrato, previa verificación in situ y documental por el apoyo a la supervisión, quien emitió Vo.Bo. al documento de acta parcial, memorias de cálculo y los informes de contratista de obra e interventoría.

Según acta de visita del 09 de octubre, se pudo determinar que el apoyo a la supervisión en cumplimiento de sus obligaciones contractuales asistió al sitio de la obra en la ciudad de Cali con la intención de verificar el avance físico de la obra antes del trámite de pago parcial No. 8, en sus

deberes de apoyo a la supervisión del contrato de obra e interventoría. Es preciso indicar que, dentro del acta parcial en comento, se cobra el 90% del componente eléctrico, dentro del cual se realiza el cobro del 100% de los capítulos de generación de energía eléctrica complementaria y subestación eléctrica.

Coloraría de lo anterior, en el informe de la comisión adelantada por el apoyo a la supervisión, se evidencia el registro fotográfico del recorrido donde se observa que ya se encontraba instalada la planta eléctrica, así como la subestación.

Hallazgos:

Una vez revisada la documentación soporte y realizada una visita ocular por el equipo auditor , se establece un hallazgo con connotación disciplinaria para los sujetos de la ecuación contractual con funciones de acciones de prevención, vigilancia y control fiscal, toda vez que se observa una conducta fuera del marco legal al aprobar un pago donde fue posible evidenciar que las actividades cobradas por el contratista, avaladas por la interventoría, apoyo a la supervisión y supervisor de la entidad no correspondía con lo ejecutado en obra. Igualmente, no se evidenció en los informes y/o soportes contractuales, las gestiones y aprobación de modificaciones que permitieran los cambios en las actividades propias de la generación de energía y subestación eléctrica.

En consonancia con lo anterior, el equipo auditor también establece un posible hallazgo con connotación fiscal para los sujetos de la ecuación contractual con funciones de acciones de control fiscal, toda vez que a pesar de evidenciar que lo cobrado no corresponde con lo ejecutado, se actúa de forma dolosa en la ocasión de un detrimento fiscal en la ejecución de las actividades

de generación de energía y subestación que asciende a la suma de \$682.458.734,00 discriminada de la siguiente forma:

Actividades con variación de condiciones técnicas:

TEM	ACTIVIDAD	ND	V R. UNIT	ANT	VR. TOTAL
2.9	SISTEMAS DE GENERACION DE ENERGIA ELÉCTRICA				
2.9.1	Planta Cummis Lega 300kVA 240kW F.P 0.8 accesorios incluye amortiguadores de vibración, tanque para combustible en la base, trae dos baterías, cargador de baterías, aspiración, gobernador electrónico, precalentador de camisas, protecciones por sobrecorriente, por velocidad, por velocidad, por arranque, baja presión aceite, alta temperatura de refrigeramiento, Tablero Digital COMAP. Autonomía de 7,30 horas. Medidas: largo=3.60m, ancho= 1.09m, altura=2,08m. PESO 2920 kilos + 900 kilos la cabina. Incluye la cabina insonorizada es de tipo interior y exterior, el precio incluye Accesorios 6m de Tubería de 5" + 6m aislamiento térmico+ 2 Curvas de aislamiento térmico), Transporte de descargue y ubicación en sitio NO incluye (grúa ni desarme de planta por si se llega a necesitar), Suministro de Diesel (ACPM) el 30% de su capacidad, Mantenimiento de la planta por un año y Mano de obra por conexión, puesta en marcha y capacitación en el sitio	ND	\$ 106.434.757	,00	\$ 106.434.757
2.9.3	Accesorios 6m de Tubería de 5" + 6m aislamiento térmico+ 2 Curvas de aislamiento térmico)	ND	\$ 2.051.210	,00	\$ 2.051.210
2.11	SUBESTACIÓN INTERNA				
2.11.1	Unidad elevadora de cables 500mm o Celda de Remonte	ND	\$ 5.166.166	,00	\$ 5.166.166
2.11.2	Unidad de combinación de desconector por switch-fusible o Celda del Seccionador 15kV	ND	\$ 19.521.101	,00	\$ 19.521.101
2.11.3	Suministro e instalación Celda para Transformador seco de 500kVA -15kV.	ND	\$ 7.028.734	,00	\$ 7.028.734
2.11.4	Suministro e instalación Transformador Seco Tipo F de 500kVA, 13200/208V incluye Descargadores de Tensión serie 15 PAR 12. Ver ficha técnica.	ND	\$ 50.833.751	,00	\$ 50.833.751
2.11.5	Suministro e instalación de Armadio de Medida en Nivel 1 Con capacidad de 10 Medidores (Medidas Semi Directas). Incluye las transferencias motorizadas para cada uno de los Edificios de acuerdo a la norma EMCALI (excepto la celda de medida para el Edificio 4). Se debe dejar el espacio para el Medidor Vigía (Medición Semi Directa) exigido por el operador de red. Ver diagrama Unifilar.	ND	\$ 102.484.434	,00	\$ 102.484.434
SUB TOTAL					\$ 308.977.630,00
A- ADMINISTRACIÓN			17,00%		\$ 52.526.197,00
B- IMPREVISTOS			3,00%		\$ 9.269.329,00
C- UTILIDAD			5,00%		\$ 15.448.882,00
E- IVA SOBRE UTILIDAD			19,00%		\$ 2.935.288,00
TOTAL, COSTOS INDIRECTOS AIU					\$ 80.179.696,00
TOTAL, PROYECTO					\$ 389.157.326,00

Análisis de la respuesta de la entidad:

De acuerdo con la respuesta de la Entidad, con relación a lo expuesto por el equipo auditor en el informe, lo argumentado no desvirtúa las observaciones presentadas en el informe y deja en evidencia que lo revelado fue revisado con anterioridad al momento de la visita adelantada por el quipo auditor.

La entidad expone que "no fue posible determinar los cambios en las especificaciones toda vez requiere que el personal realice la labor exhaustiva en el momento del arribo e instalación de los equipos.". Con base en la respuesta del Ministerio, el Ente de Control Fiscal considera que dicha verificación se puede hacer de manera posterior con los manuales, factura y referencias de los equipos que pueden solicitarse en el momento de la visita. Aun así, en las placas de identificación de los equipos se puede identificar que difiere de los establecidos contractualmente.

Por lo anterior, los argumentos no desvirtúan lo evidenciado por tanto se valida el hallazgo disciplinario y fiscal por valor de \$682.458.734,00.