

# UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA

Facultad de Posgrados

Finanzas y Administración Pública



**SEGUIMIENTO EFECTIVO A LOS PROCESOS CONTRATUALES DE MÍNIMA,  
MENOR Y SUPERIOR CUANTÍA EN LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA**

**CASH UP TO CONTRACTUAL PROCESS OF MINIMAL AMOUNT IN RETAIL AND  
SUPERIOR NATIONAL UNIVERSITY OF COLOMBIA**

**Elaborado por:**

**Sandra Emilia Gómez Hernández, 4401504**

**Bogotá D.C., Colombia**

**2014**

## **SEGUIMIENTO EFECTIVO A LOS PROCESOS CONTRACTUALES DE MÍNIMA, MENOR Y SUPERIOR CUANTÍA EN LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA**

***Sandra Emilia Gómez Hernández<sup>1</sup>***

***Marzo de 2014***

### **RESUMEN**

La contratación es la actividad por medio del cual se adquieren bienes y servicios con recursos que son asignados para la ejecución de los proyectos de investigación, extensión y docencia en la Universidad Nacional de Colombia; actividad que debe ser desarrollada en cumplimiento de las normas establecidas y debidamente regulada, a fin de evitar que se incurra en errores que pueden llegar a convertirse en materia de investigación para los entes internos y externos de control y en algunos casos podrían llegar a ser sancionados jurídicamente, conllevando a un desgaste administrativo y por ende a un detrimento patrimonial.

El presente ensayo resume las etapas del proceso de contratación para órdenes contractuales de mínima, menor y superior cuantía, de acuerdo a la clasificación establecida en el régimen contractual de la Universidad Nacional de Colombia; describe las causas o errores en los que se puede incurrir en cada una de ellas y la manera de mitigarlas a través de la implementación de una estrategia de seguimiento efectivo.

---

<sup>1</sup> Administradora de Empresas – Universidad Nacional de Colombia  
Estudiante de Especialización en Finanzas y Administración Pública – Universidad Militar Nueva Granada

## **ABSTRACT**

Recruitment is the activity through which goods and services with resources that are allocated for the implementation of research, extension and teaching at the National University of Colombia are acquired; activity that must be developed in compliance with established standards and properly regulated in order to avoid incurring errors that can be developed into research for internal and external control agencies and in some cases could become legally sanctioned , leading to wear and an administrative therefore a patrimonial detriment.

This paper summarizes the stages of the recruitment process for contractual minimum orders , lower and higher rates according to the classification established in the contractual arrangements of the National University of Colombia , describes the causes or errors that can be incurred in each and how to mitigate them through the implementation of an effective monitoring strategy .

## **PALABRAS CLAVE**

Contratación pública, presupuesto, órdenes contractuales, supervisión, interventoría, detrimento patrimonial.

## **KEY WORDS**

Public procurement, budget, contract orders, monitoring, auditing, estate detriment.

## INTRODUCCIÓN

La Universidad Nacional de Colombia es un ente universitario autónomo, reconocido por la Constitución Política de Colombia, vinculado al Ministerio de Educación Nacional. El (Decreto Extraordinario 1210 de 1993) “Por el cual se estructura el Régimen Orgánico especial de la Universidad Nacional de Colombia”, establece en su artículo 3:

*“Artículo 3. Régimen de autonomía. En razón de su misión y de su régimen especial, la Universidad Nacional de Colombia es una persona jurídica autónoma, con gobierno, patrimonio y rentas propias y con capacidad para organizarse, gobernarse, designar sus propias autoridades y para dictar normas y reglamentos, conforme al presente Decreto”.*

Es así como haciendo uso de su autonomía, establece criterios normativos propios, orientados al cumplimiento de los fines misionales de investigación, formación y extensión, y entre otros, expide su Manual de Convenios y Contratos.

De otro lado, la ejecución del presupuesto en la Institución exige procesos contractuales ágiles, eficientes y desarrollados dentro de los principios de economía, transparencia, celeridad y objetividad; por consiguiente el ejercicio de la contratación en la Universidad Nacional de Colombia, implica la ejecución de una serie de actividades que en algunos casos no cuentan con un acompañamiento y seguimiento acertado y se convierten en hechos materia de investigación por los entes internos y externos de control; por lo tanto y a fin de subsanar esas deficiencias es pertinente determinar **¿Cuáles son las causas que conllevan a que se presenten situaciones en las que los procesos contractuales no cumplen con las normas establecidas para la contratación en la Universidad Nacional de Colombia y que podrían ser sancionados jurídicamente, conllevando a un desgaste administrativo y por ende a un detrimento patrimonial?**

Para garantizar el cumplimiento de estos principios en términos de calidad, cantidad y oportunidad, es necesario adoptar estrategias de control y seguimiento a través de la implementación de una interventoría o supervisión efectiva que asegure y garantice a la Institución, procesos que den cumplimiento a exigencias técnicas, financieras y legales, a fin de contribuir a alcanzar la misión y el logro de sus objetivos.

El presente ensayo resume las etapas del Proceso de Contratación para órdenes contractuales mínimas, menores y superiores; las causas y los posibles errores en los que se puede incurrir en cada una de ellas y propone la implementación de una herramienta, a fin de subsanar esas deficiencias y facilitar la ejecución de las actividades de quienes tienen a su cargo el acompañamiento a los procesos contractuales en la Institución.

## **SEGUIMIENTO EFECTIVO A LOS PROCESOS CONTRACTUALES DE MÍNIMA, MENOR Y SUPERIOR CUANTÍA EN LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA**

La Universidad Nacional de Colombia es un ente universitario autónomo reconocido por la Constitución Política de Colombia; su objetivo es el desarrollo de la educación superior, la investigación y la extensión. La (Constitución Política de Colombia, Artículo 69, 1991), establece: “Se garantiza la autonomía universitaria. Las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley. La ley establecerá un régimen especial para las universidades del estado”.

Para el cumplimiento de sus fines y el logro de los objetivos misionales, la Universidad fija sus propios estatutos y conforme a lo establecido en la (Ley 30, Artículo 28, 1992), establece en los artículos 28 y 57:

*“Artículo 28. La autonomía universitaria consagrada en la Constitución Política de Colombia y de conformidad con la presente Ley, reconoce a las Universidades el derecho a darse y modificar sus estatutos, designar sus autoridades académicas y administrativas, crear, organizar y desarrollar sus programas académicos, definir y organizar sus labores formativas, académicas, docentes, científicas y culturales, otorgar los títulos correspondientes, seleccionar a sus profesores, admitir a sus alumnos y adoptar sus correspondientes regímenes, y establecer, arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional”.*

*“Artículo 57. Las Universidades estatales u oficiales deben organizarse como entes universitarios autónomos, con régimen especial y vinculados al Ministerio de Educación Nacional en lo que se refiere a las políticas y la planeación del sector educativo. Los entes universitarios autónomos tendrán las siguientes características: Personería Jurídica, autonomía académica, administrativa y financiera, patrimonio independiente y podrán elaborar y manejar su presupuesto de acuerdo con las funciones que le corresponden. Lo*

*que quiere decir que el carácter especial del régimen de las Universidades estatales u oficiales comprenderá la organización y elección de directivas, del personal docente y administrativo, el sistema de las Universidades estatales u oficiales, el régimen financiero y el régimen de contratación y control fiscal, de acuerdo con la presente Ley”.*

La autonomía universitaria corresponde a la naturaleza jurídica de las universidades, reconociendo por su carácter autónomo, el derecho a adoptar su régimen de contratación; en este sentido y mediante Resolución de Rectoría No.1952 de 2008, adoptó el Manual de Convenios y Contratos de la Universidad Nacional de Colombia.

En desarrollo de las actividades misionales en las que la universidad participa activamente y para la ejecución de sus proyectos de investigación, extensión y docencia, debe adquirir bienes y servicios a fin de ejecutar los recursos que le son asignados y que exigen dentro de otros aspectos, procesos ágiles, eficientes y desarrollados dentro de los principios de economía, transparencia y objetividad consagrados en la Constitución Política de Colombia, la Ley 80 de 1993 y sus decretos reglamentarios.

La (Ley 80, 1993) establece:

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

En el presente ensayo se abordaran temas relacionados con la contratación pública, presupuesto, supervisión, interventoría y detrimento patrimonial, entre otros, para lo cual es pertinente definir los conceptos a fin de facilitar su comprensión.

## Contratación Pública

Es la actividad mediante la cual se establece un acuerdo de voluntades con el estado para prestar un servicio o vender un bien, ya sea entre personas jurídicas o naturales.

La (Ley 80, 1993) establece en su artículo 32:

*“Artículo 32. 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”.*

## Presupuesto

Es la herramienta financiera del estado o de la administración pública en el que se equilibran los ingresos y el gasto.

## Supervisión

De acuerdo a lo establecido en la (Resolución de Rectoría No.872 de la Universidad Nacional de Colombia, Artículo 41, 2013), **la Supervisión** es la función de carácter técnico, administrativo, financiero, jurídico y contable, que se ejerce a través de un servidor público de la Universidad Nacional de Colombia, con conocimiento en el área objeto de la orden contractual o contrato, designado para tal efecto por corresponder con las actividades propias de su cargo.

## Interventoría

Conforme a lo establecido en la (Resolución de Rectoría No.872 de la Universidad Nacional de Colombia, Artículo 41, 2013) **la Interventoría** es la función de seguimiento al cumplimiento del objeto de una orden contractual, en el aspecto técnico y que es ejercida por una persona natural o jurídica que acredita conocimiento especializado y experiencia para ello. La Interventoría es contratada por la Universidad solo cuando no existe en su planta personal suficiente o calificado para llevar a cabo la supervisión.



## Detrimento Patrimonial

Es la lesión del patrimonio público, representada en la disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, uso indebido o deterioro de los bienes o recursos públicos o de los intereses patrimoniales del estado, producida por una gestión ineficaz, ineficiente, inequitativa e inoportuna y ocurre cuando la Institución incurre en gastos de los que no se obtienen el objeto o producto esperado; igualmente cuando la institución debe indemnizar por daños ocasionados a terceros al responder demandas provenientes de contratistas cuando estos se ven afectados por los excesivos controles y exigencias no establecidas al momento de suscribir la orden contractual.

## Proceso Contractual

Es la sucesión de etapas de la contratación que contienen actividades previas y posteriores:

1. Etapa previa o de planeación
2. Etapa precontractual
3. Etapa contractual
4. Etapa pos contractual o de liquidación

## ***ETAPAS DEL PROCESO CONTRACTUAL EN LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA***

Para el desarrollo de los procesos de contratación, la Universidad Nacional de Colombia clasifica los contratos en: 1. Órdenes contractuales y 2. Contratos con formalidades plenas.

Las órdenes contractuales se dividen en tres categorías: 1.1. Mínimas, 1.2. Menores y 1.3. Superiores, que al igual que los contratos con formalidades plenas difieren en su cuantía y requisitos. (Manual de Convenios y Contratos de la Universidad Nacional de Colombia, Parte III, Título I, 2008).

El acuerdo de voluntades mediante la suscripción de órdenes contractuales en la Universidad Nacional de Colombia (objeto de este ensayo), implica la ejecución de una serie de etapas que contemplan actividades que deben ser desarrolladas con el cumplimiento de las normas establecidas en la Institución, en el marco de la Constitución Política de Colombia, Ley 80 de 1993, Ley 1150, Decreto 1510 del Departamento Nacional de Planeación y los demás decretos reglamentarios. Estas etapas son: Etapa previa o de planeación, etapa precontractual, etapa contractual y etapa pos contractual ó de liquidación.

A continuación haré una breve descripción de las actividades que comprende el desarrollo de cada una de estas etapas: (Manual de Buenas Prácticas para la Gestión Contractual Pública, 2004).

En la *etapa previa* se manifiesta la intención de llevar a cabo un proceso de selección tendiente a la celebración de una o más órdenes contractuales para el cumplimiento del objeto general de un proyecto que puede ser de investigación, extensión, inversión ó docencia apuntando a la misión de la Institución; se procede a verificar y recopilar datos de carácter técnico, financiero y jurídico que permitan desarrollar la intención de contratar y, termina en el momento en que se completan los requerimientos básicos que soporten el proceso contractual.

En este sentido, lo primero que se hace es manifestar por escrito el requerimiento a quienes tienen a su cargo la ejecución de esta actividad (sección de contratación); se preparan conjuntamente los estudios de mercado y demás documentos tales como directrices técnicas, que son emitidas por áreas competentes por su experticia en el tema. Igualmente en esta etapa se dispone de los documentos tales como permisos y licencias que se requieran legalmente para proceder y, finalmente, para el caso de las órdenes superiores y contratos con formalidades plenas, es requisito indispensable contar con el certificado de disponibilidad presupuestal que ampare el proceso.

La *etapa precontractual* va desde el momento en que la dependencia que lidera el proyecto manifiesta su voluntad de celebrar una orden contractual para el desarrollo de un objeto propuesto, hasta cuando se suscribe formalmente la orden contractual.

En esta etapa se solicitan los recursos requeridos a la sección de presupuesto a fin de que ésta expida el respectivo Certificado de Disponibilidad Presupuestal, que ampara dicho gasto. Se da a conocer a los particulares la intención de contratar, bien sea mediante comunicación escrita y directa o convocatoria en página web, en la que se invita a presentar propuestas. El área competente evalúa de acuerdo a los criterios de selección establecidos para órdenes superiores ó el cumplimiento de criterios habilitantes, en el caso de órdenes mínimas y menores en las cuales se hace invitación directa. Culmina con la adjudicación de la orden contractual, la cual se formaliza con la comunicación al oferente ganador en la que se da a conocer la disposición de la Universidad para celebrar la orden y la oportunidad o tiempo máximo que tiene el oferente para suscribirla, lo que quiere decir que se notifica vía correo electrónico la decisión al oferente ganador y a los no favorecidos; de esta forma la Universidad queda comprometida con el oferente.

Aspectos importantes a tener en cuenta:

- Los términos de la invitación deben ser claros y completos.
- Se debe establecer cronograma de actividades a fin de garantizar la transparencia en el proceso.
- Para respaldar la decisión de adjudicar una orden contractual, se debe contar con los conceptos técnicos, económicos y jurídicos que evalúan la oferta y establecen orden de elegibilidad; sin embargo es de anotarse que los conceptos evaluativos aquí contenidos, no obligan al ordenador del gasto a suscribirla (es discrecional).
- Dar a conocer los resultados a los oferentes y permitirles que tengan la posibilidad de controvertir la decisión, si lo estiman procedente.

La *etapa contractual* es el período en el que se establecen las obligaciones a cargo de las partes y ocurre una vez se suscribe el acuerdo de voluntades por escrito (orden contractual debidamente legalizada y perfeccionada) y se efectúa el correspondiente Registro Presupuestal. En esta etapa se espera que el objeto del contrato y las demás obligaciones de las partes se desarrollen a cabalidad. Culmina con la terminación del tiempo y las obligaciones pactadas. Si el contratista no cumplió con las obligaciones por el contraídas, la universidad adelanta las acciones necesarias para verificar el cumplimiento del objeto y aplica los correctivos y sanciones previstos en la orden contractual, tales como, multas, cláusula penal pecuniaria, etc.

La Universidad hace seguimiento al cumplimiento de las obligaciones contraídas por el contratista a través de la figura del *interventor o supervisor*, quienes presentan periódicamente informes claros y oportunos que certifiquen el cumplimiento de dichas obligaciones y tramitan los pagos a que tienen derecho los contratistas.

La *etapa pos contractual* corresponde al período en el que se liquida bilateralmente la orden contractual y consiste en que la universidad y el contratista presentan un balance técnico y financiero sobre el desarrollo de la orden contractual; se evalúan los resultados financieros y se resuelven desacuerdos que existieren respecto a tales resultados. Si el contratista no se hace presente al momento de liquidar, la universidad procede a realizar liquidación unilateral. Esta etapa va desde la entrega del producto final hasta la suscripción del acta de liquidación.

### **FALLAS QUE SE PUEDEN PRESENTAR EN CADA UNA DE LAS ETAPAS DE PROCESOS CONTRACTUALES**

El desarrollo de cada una de estas etapas **exige un acompañamiento y seguimiento efectivo**, a fin de evitar que el incumplimiento a las normas conviertan estos procesos en materia de investigación por los entes internos y externos de control; **la carencia de este acompañamiento efectivo se convierte en la causa más relevante** ya que su ausencia permite que se presenten otro tipo de fallas o causas que conllevan a

situaciones en las que los procesos sean fuente de hallazgos, no conformidades u observaciones de los entes de control y que podrían ser sancionados jurídicamente, conllevando a un desgaste administrativo y por ende a un detrimento patrimonial.

A continuación relaciono algunas de las causas o fallas más recurrentes que se presentan en desarrollo de cada una de las etapas del proceso contractual; algunas de estas se encuentran registradas en la base de datos que posee el área de contratación de la Universidad Nacional de Colombia, en la que se lleva el control de los procesos contractuales, desde el momento en que se radica una solicitud hasta que se liquida la orden contractual y según (Manual de Buenas Prácticas para la Gestión Contractual Pública, 2004):

En la *etapa previa* o de planeación del proceso contractual puede ocurrir:

- Estudios previos mal elaborados.
- Omisión de directrices técnicas necesarias para proyectar invitaciones con especificaciones acertadas.
- Error al momento de definir la categoría de la orden contractual que se pretende celebrar y por ende el proceso de selección que se aplicará dando cumplimiento a los requisitos establecidos para cada categoría en particular.

En la *etapa precontractual*:

- No se definen criterios de selección acertados; hecho que daría pie para interpretaciones equívocas al momento de evaluar ofertas.
- Existencia de situaciones en las que a Institución ordena la ejecución de una actividad o la prestación de un servicio sin contar con una orden contractual que lo ampare (hechos cumplidos) o, sin esperar a que éste quede debidamente perfeccionado (en muchas ocasiones ocurre que omiten la aprobación de las garantías); este error se puede mitigar con tan solo divulgar la información sobre los requisitos de perfeccionamiento a fin de poder dar inicio a la ejecución contractual; igualmente se podría implementar la suscripción del acta de inicio en donde quede estipulado que la ejecución inicia a partir de la aprobación de

las pólizas, aun cuando la orden contractual por su categoría no requiera de acta de inicio.

En la *etapa contractual*

- Se ordena la realización de actividades que no están contempladas en el objeto contractual ni en el plazo inicial y que por consiguiente no alcanzan a ser cubiertas por el valor del mismo (esta falla es muy recurrente en órdenes contractuales para el desarrollo de obras civiles y mantenimientos).
- Falta de previsión en la ejecución del contrato; muchas veces ocurre que la orden contractual esta por vencerse y para poder prorrogarla se suspende el contrato.
- Adiciones, prórrogas y modificaciones injustificadas; una adición solo se justifica cuando se agrega al contrato inicial algo nuevo.
- No se cuenta con el concurso de quien va a ejercer la interventoría o supervisión, desde el momento en que se planea, de manera que este tenga la posibilidad de revisar, emitir su aval o concepto y asuma la responsabilidad que le corresponde. Por lo general la participación del interventor o supervisor se suspende en la etapa de previa (cuando lo involucran) y se reactiva cuando se suscribe el contrato.
- No se cuenta con un acta de inicio en el que se registran las condiciones en que empieza a ejecutarse la orden contractual; por ejemplo los recursos con los que cuenta el contratista para el desarrollo de sus actividades, relación de equipos, personal, infraestructura, etc.
- Mora o falta de pago del anticipo cuando se ha pactado.
- La entidad (en cabeza del interventor o supervisor) sin razón aparente, aun contando con la disponibilidad presupuestal que cubre el contrato, no adelanta oportunamente los trámites administrativos necesarios para efectuar los pagos al contratista, incurriendo en retardos injustificados en el cumplimiento de sus obligaciones.

*Etapa final o de liquidación*

- Ordenes contractuales sin liquidar o liquidadas en plazos extemporáneos o fuera del plazo establecido para la liquidación.

**SEGUIMIENTO EFECTIVO A LOS PROCESOS CONTRACTUALES A FIN DE MITIGAR LAS FALLAS RECURRENTE SEÑALADAS**

Todas las actividades que se desarrollan para vigilar la ejecución del objeto contractual y la buena calidad de los bienes y servicios exigidos en el contrato se deben realizar a través de una supervisión ó interventoría efectiva.

A fin de mitigar las fallas recurrentes que se presentan en desarrollo de las actividades contractuales y garantizar la calidad de los productos que entregan los proveedores y servicios prestados por los contratistas a la Institución, la universidad debe ejercer vigilancia y control oportuno a los procesos contractuales, desde el momento en que se manifiesta la intención de contratar en la etapa previa hasta la liquidación de la orden. Teniendo en cuenta que en muchas ocasiones esta función de supervisión no puede ser ejercida por personal de la misma Institución, pues por su alta carga laboral desatienden el control del proceso, la universidad se ve obligada a recurrir a terceros para que a través de una interventoría asegure el logro de los objetivos propuestos en la contratación.

Es así que para garantizar el cumplimiento del objeto contractual en términos de eficiencia, eficacia y economía se requiere ejercer un control permanente en todas las etapas del proceso contractual, *adoptando mecanismos de seguimiento a través de una interventoría o supervisión*, que asegure a la universidad el cumplimiento del objeto contractual, mediante el cumplimiento de las exigencias técnicas, administrativas, legales, financieras y contables.

En este sentido, la supervisión o interventoría se convierte en una herramienta de gestión efectiva que genera vigilancia y control y, garantiza efectividad en el

cumplimiento del marco legal, presupuestos y cronogramas establecidos para alcanzar el objeto contractual.

La representación de la Institución en la ejecución del contrato la ejerce el interventor o supervisor, quien deberá ejercer seguimiento para verificar, medir y comprobar que los bienes y servicios entregados por el contratista cumplan con las especificaciones pactadas en el contrato, pliegos de condiciones e invitaciones a cotizar. El interventor o supervisor, es el delegado legal de la universidad y responde por la ejecución y seguimiento del contrato ante los entes de control internos y externos.

Algunos autores definen la Supervisión o Interventoría así:

Para Jiménez (2007), la Interventoría es “Aquella actividad de control y vigilancia de un contrato, que tiene como objetivo verificar el cumplimiento integral de su objeto y de las obligaciones del contratista, coadyuvando con las partes contratantes para el éxito del mismo” (p.16).

La Veeduría Distrital (2006), define como objetivo de la Interventoría:

*“...Garantizar la legalidad del proceso contractual en el marco de cumplimiento de las condiciones contractuales y de esta manera contribuir con los objetivos de la Entidad Estatal a través del control de la ejecución de sus recursos, procurando que éstos se ejecuten con criterios de eficiencia, y eficacia, con la observancia de las normas legales y reglamentos que le sean aplicables”.*

(Narváez Díaz, Felipe Néris, 2008), en su Guía de Interventoría, Asesores y Consultores Asociados Ltda. define la Interventoría como:

*“Es el proceso de supervisión y control que deben hacer las entidades estatales sobre aquellas funciones y competencias que les asigna la normatividad vigente cuando las realizan mediante una relación contractual. Dicho proceso tiene el propósito de verificar durante la ejecución del contrato el avance y cumplimiento*



*de las obligaciones contraídas en términos de oportunidad, utilización de los recursos y la calidad de los bienes o servicios contratados”.*

La (Resolución de Rectoría No.872 de la Universidad Nacional de Colombia, Artículo 41, 2013), establece :

*“Sin perjuicio de las responsabilidades que le corresponden a los servidores públicos que interviene en los procesos de contratación, corresponde al supervisor o interventor de la orden contractual o contrato garantizar y verificar que éste se desarrolle de acuerdo a lo convenido”.*

La última modificación al Manual de Convenios y Contratos en la Universidad Nacional de Colombia (Resolución de Rectoría No.872 de la Universidad Nacional de Colombia, Artículo 41, 2013) establece:

*“Para ejercer el adecuado seguimiento al cumplimiento del objeto y las obligaciones pactadas en una orden contractual o contrato, el supervisor o el interventor, según se haya determinado a quien corresponde la vigilancia del mismo, de acuerdo con la naturaleza del objeto del contrato principal deberán cumplir, en lo que sea aplicable, como mínimo las obligaciones generales aquí descritas, y las de seguimiento técnico, administrativo, jurídico, financiero y contable, que se determinan en el presente capítulo”...*

Igualmente establece que la función de supervisión deberá ser de carácter técnico, administrativo, financiero, jurídico y contable, y se ejercerá a través de un servidor público en la Universidad, con conocimiento en el área objeto de la orden contractual o contrato, designado para tal efecto por corresponder con las actividades propias de su cargo. Solo cuando no exista en la planta de la Universidad personal suficiente o calificado para llevar a cabo la labor de supervisión, se podrá celebrar una orden contractual o contrato con el fin de hacer la interventoría para hacer el seguimiento al cumplimiento del objeto en el aspecto técnico, con una persona natural o jurídica que acredite el conocimiento especializado y experiencia para ello.

La experiencia en la Universidad muestra que la figura del supervisor o interventor en algunas ocasiones, se deja en manos de personas que no cumplen con las exigencias y rigor que requiere la responsabilidad asignada, tarea que es realizada por funcionarios carentes de experiencia y conocimientos, y en otros casos, es asumida por personas con una carga de trabajo alta que desvía la atención sobre la ejecución de los contratos a fin de garantizar el cumplimiento de los objetivos pactados.

#### Perfil del supervisor o interventor

Para que el desarrollo de esta actividad sea efectivo, el perfil del interventor o supervisor debe corresponder a un profesional con experiencia en el objeto contratado, con conocimientos administrativos, financieros y legales, con criterios claros y soportados y con amplio sentido de independencia, es decir, para cumplir con los propósitos de su misión, un supervisor o interventor debe cumplir funciones generales de vigilancia y control y obligaciones específicas respecto al seguimiento técnico, administrativo, jurídico, financiero y contable.

#### Participación en cada etapa contractual

En la *etapa previa* el supervisor o interventor debe tener pleno conocimiento del pliego de condiciones y el objeto a contratar.

En la *etapa precontractual*, verifica que para la suscripción de la orden contractual se hayan cumplido en su totalidad los requisitos de perfeccionamiento y legalización antes de la iniciar la ejecución del mismo.

Durante la *etapa contractual* debe vigilar el cumplimiento de los plazos establecidos, hacer seguimiento al cumplimiento de las obligaciones a su cargo; presentar por escrito al contratista las observaciones o las recomendaciones que estime oportunas; servir de enlace entre el contratista y la Institución; supervisar la

ejecución de los recursos entregados por la universidad para el desarrollo del contrato; avisar oportunamente a las áreas correspondientes, sobre cualquier retraso, incumplimiento parcial o total de obligaciones durante su ejecución para que se adopten las medidas oportunas.

En la *etapa poscontractual* debe elaborar el proyecto de liquidación definitiva a la terminación de la orden contractual dentro de los plazos establecidos

### Prohibiciones

De acuerdo al planteamiento de (Cuellar, Maria Lorena, *Procuraduría General de la Nación*, 2011), los supervisores o interventores tienen las siguientes prohibiciones:

- “1. Adoptar decisiones que impliquen modificación del contrato sin el lleno de los requisitos legales pertinentes.*
- 2. Solicitar y/o recibir, directa o indirectamente, para sí o para un tercero, dádivas, favores o cualquier otra clase de beneficios o prebendas de la entidad contratante o del contratista.*
- 3. Omitir, denegar o retardar el despacho de los asuntos a su cargo.*
- 4. Entrabar las actuaciones de las autoridades o el ejercicio de los derechos de los particulares en relación con el contrato.*
- 5. Constituirse en acreedor o deudor de alguna persona interesada directa o indirectamente en el contrato.*
- 6. Permitir indebidamente el acceso de terceros a la información del contrato.*
- 7. Gestionar indebidamente, a título personal, asuntos relativos con el contrato.*
- 8. Exigir al contratista renunciadas a cambio de modificaciones o adiciones al contrato.*
- 9. Exonerar al contratista de cualquiera de sus obligaciones “.*

## Responsabilidades

Según (Bonilla Martínez, 2008) detalla como responsabilidades del Interventor:

“Responder civil y penalmente, tanto por el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de interventoría, como por los hechos u omisiones que le fueren imputables y que causen daño o perjuicio, derivados de la celebración y ejecución del contrato respecto del cual haya ejercido o ejerza las funciones de Interventoría”.

Para efectos penales, el interventor, cuando es contratado por la Universidad, se considera un particular que cumple funciones públicas en todo lo concerniente a la celebración, ejecución y liquidación de los contratos que celebre con la Entidad, y por lo tanto, estará sujeto a la responsabilidad que en esta materia señala la ley para los servidores públicos.

Además de las anteriores responsabilidades, deberá tener en cuenta las señaladas por las disposiciones legales vigentes y las que se adicionen para el buen desarrollo de la Interventoría, o las que le sean asignadas por el jefe inmediato en caso de ser funcionario de la entidad .

El interventor o supervisor actúa en representación de la Institución. De su gestión efectiva depende la calidad de los bienes o servicios que se reciban; en este sentido debe tener pleno conocimiento de sus deberes, derechos, obligaciones y prohibiciones, contenidas en las disposiciones legales que rigen el ejercicio de la contratación estatal y responde civil, penal, fiscal y disciplinariamente, por el incumplimiento de las obligaciones que causen daños o perjuicios a la institución o a terceros y que se deriven de la ejecución de los contratos en los que ejerce la interventoría o supervisión.

Es responsabilidad de los supervisores e interventores, velar por la correcta administración y por el cumplimiento de las obligaciones y deberes que la ley les

impone y que se derivan del ejercicio de sus funciones; igualmente tiene una responsabilidad social, ya que los proyectos benefician a la sociedad y se ejecutan con recursos que el estado aporta.

Para el ejercicio de esta actividad debe dar cumplimiento a lo pactado al momento de asumir esta responsabilidad, a lo consagrado en la Constitución Política de Colombia, Ley 734 de 2000 -Código Disciplinario Único, Ley 80 de 1993 - Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, Ley 1150 de 2007, Decreto 1510 de 2013 y demás Decretos Reglamentarios.

La (Veeduría Distrital, 2007), en su libro cómo hacer Interventoría (p.33-34), cita las siguientes sanciones:

“En caso de declaratoria de responsabilidad civil, el interventor o supervisor se hará acreedor al pago de las indemnizaciones en la forma y cuantía que determine la autoridad judicial competente; en caso de declaratoria de responsabilidad disciplinaria, a la destitución del cargo; y en caso de declaratoria de responsabilidad penal, quedará inhabilitado para ejercer cargos públicos y para proponer y celebrar contratos con las entidades estatales por diez (10) años contados a partir de la fecha de ejecutoria de la respectiva sentencia. A igual sanción estarán sometidos los particulares declarados responsables civil o penalmente”.

## Obligaciones

Para que la actividad desarrollada por el supervisor o interventor de la orden contractual sea efectiva, debe dar cumplimiento a las obligaciones que se relacionan a continuación y que se establecen en la última modificación al Manual de Convenios y Contratos de la Universidad Nacional de Colombia. (Resolución de Rectoría No.872 de la Universidad Nacional de Colombia, Artículo 41, 2013)

### *Generales de vigilancia y control*

- Tener conocimiento de las especificaciones y obligaciones técnicas.
- Representar a la Universidad ante el contratista.
- Diligenciar los requerimientos que sean necesarios al contratista a fin de dar cumplimiento a lo pactado en la orden contractual.
- Dejar constancia de la ejecución contractual.
- Suscribir las actas requeridas en los plazos establecidos y conforme a la normatividad.

### *Específicas respecto al seguimiento técnico*

- Solicitar al contratista el plan de manejo del anticipo pactado.
- Conceptuar sobre adiciones, modificaciones o prórrogas requeridas.
- Presentar informes requerido por la Universidad.
- Verificar el cumplimiento de las especificaciones técnicas, cantidades, calidad, precios y plazos establecidos en la orden contractual e igualmente el cumplimiento de cronogramas establecidos.
- Coordinar el recibo a satisfacción en cuanto a calidad y tiempo de los bienes o servicios adquiridos y estipulados en la orden contractual..

### *Específicas respecto al seguimiento administrativo*

- Responder las solicitudes, consultas y reclamaciones del contratista y acordar con el Director del Proyecto las recomendaciones que deban ponerse en conocimiento del ordenador del gasto.
- Presentar al ordenador del gasto las solicitudes de adición, prórroga, modificación ó suspensión, según sea el caso.
- Solicitar informes de ejecución previo a la autorización del último pago y los demás informes parciales que sean requeridos y remitirlos a la Sección de contratación para que reposen en el expediente.

- Al retiro del contratista, verificar la entrega de los bienes que se le asignaron para la ejecución del contrato, tramitar eliminación de claves y demás accesos autorizados.
- Conocer el pliego de condiciones o especificaciones de la invitación a cotizar y de la orden contractual.
- Representar a la Universidad ante el contratista.
- Exigir cumplimiento de las obligaciones al contratista y efectuar los requerimientos que se consideren pertinentes.
- Dejar constancia de sus actuaciones como supervisor de la orden contractual.
- Suscribir todas las actas pertinentes en los plazos establecidos.
- Acompañar a las partes en la búsqueda de soluciones pertinentes que aseguren el cumplimiento del objeto contractual.

*Específicas respecto al seguimiento jurídico*

- Informar ante el ordenador del gasto sobre el reiterado incumplimiento de las obligaciones por parte del contratista a fin de aplicar las sanciones pertinentes.
- Informar a la Universidad sobre hechos que puedan constituirse en actos de corrupción que pongan en riesgo el cumplimiento de objeto de la orden contractual.
- Verificar aprobación de pólizas requeridas durante la ejecución contractual y garantías vigentes.
- Informar al contratista y exigir el cumplimiento del manual de seguridad y salud ocupacional para contratistas.
- Exigir al contratista el cumplimiento de sus obligaciones ante el Sistema de Seguridad Social Integral, el Sena, el ICBF, Cajas de Compensación Familiar, según sea el caso.

*Específicas respecto al seguimiento financiero y contable*

- Controlar el manejo del anticipo de acuerdo a lo pactado en la orden contractual.

- Controlar el presupuesto de la orden contractual e informar al Director del Proyecto a fin de adelantar trámites presupuestales a que haya lugar.

La última modificación al Manual de Convenios y Contratos en la Universidad Nacional de Colombia (Resolución de Rectoría No.872 de la Universidad Nacional de Colombia, Artículo 41, 2013) establece que el supervisor o interventor deberá cumplir, como mínimo con las obligaciones generales de vigilancia y control respecto al seguimiento contractual y con las obligaciones específicas, respecto al seguimiento técnico, administrativo, jurídico, financiero y contable.

Por lo anterior y dado que existe un acto administrativo que registra las responsabilidades de quienes tienen a su cargo la actividad de vigilancia y control en la ejecución contractual al interior de la institución, es importante implementar una estrategia de socialización, divulgación e implementación de este documento, a través de talleres, guías o folletos para documentar y orientar al grupo de funcionarios y personas externas que realizan esta actividad, a fin de permitirles realizar un seguimiento efectivo a los procesos contractuales que se generan en torno a la ejecución presupuestal de los proyectos de investigación, extensión y docencia, apuntando al logro de los objetivos misionales del alma máter.



## CONCLUSIONES

En la ejecución de los procesos contractuales de mínima, menor y superior cuantía que adelanta la Universidad Nacional de Colombia, son muchas las causas que conllevan a que se presenten situaciones en las que los mencionados procesos no cumplen con las normas establecidas para la contratación en la Universidad Nacional de Colombia y que de no ser mitigadas en su momento, podrían llegar a ser sancionadas jurídicamente, conllevando a un desgaste administrativo y por ende a un detrimento patrimonial; entre las más recurrentes en las diferentes etapas del proceso contractual podemos citar:

- Etapa previa: estudios previos mal elaborados, omisión de directrices técnicas.
- Etapa precontractual: error al momento de definir la categoría de la orden contractual que se pretende celebrar y por ende el proceso de selección que se aplicará dando cumplimiento a los requisitos establecidos para cada categoría en particular.
- Etapa contractual: Se ordena la realización de actividades que no están contempladas en el objeto contractual ni en el plazo inicial y que por consiguiente no alcanzan a ser cubiertas por el valor del mismo (obras civiles y mantenimientos. Falta de previsión en la ejecución del contrato (muchas veces ocurre que la orden contractual esta por vencerse y para poder justificar una prórroga, se suspende el contrato); adiciones, prórrogas y modificaciones injustificadas. La entidad en cabeza del interventor o supervisor, sin razón aparente, aun contando con la disponibilidad presupuestal que cubre el contrato, no adelanta oportunamente los trámites administrativos necesarios para efectuar los pagos al contratista, incurriendo en retardos injustificados en el cumplimiento de sus obligaciones.

### *Etapa final o de liquidación*

- Ordenes contractuales sin liquidar o liquidadas en plazos extemporáneos o fuera del plazo establecido para la liquidación.

Pese a lo anterior, **la carencia de un seguimiento efectivo a los procesos contractuales en la Universidad Nacional, se convierte en la causa más relevante** que conlleva a que se presenten fallas por el no cumplimiento de las normas establecidas para la contratación en la Institución; esta actividad, requiere de un acompañamiento o seguimiento efectivo a través de la vigilancia y el control a los procesos contractuales, desde el momento en que la Universidad manifiesta la intención de llevar a cabo un proceso de selección para la celebración de una o más órdenes contractuales hasta la liquidación de la misma, **a fin de mitigar y eliminar las recurrentes fallas** que se presentan en cada una de las etapas, ya definidas en el desarrollo del presente ensayo.

El acompañamiento o seguimiento a los procesos contractuales, debe quedar en manos de personas que cumplan con las exigencias y el perfil que requiere la responsabilidad asignada, a fin de garantizar el cumplimiento de los objetivos pactados. Por lo tanto es importante diseñar una estrategia de divulgación, socialización e implementación de una guía o acto administrativo que establezca las responsabilidades de quienes tienen a su cargo esta actividad en la Institución.

## BIBLIOGRAFIA

- Constitución Política de Colombia, Artículo 69. (1991). *Congreso de la República*. Bogotá: Panamericana.
- Ley 30, Artículo 28. (1992). *Ministerio de Educación*.
- Ley 80, (1993). "Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública". Bogotá: LEGIS.
- Decreto Extraordinario 1210 de 1993. (s.f.). "Por la cual se estructura el Régimen Orgánico especial de la Universidad Nacional de Colombia".
- Resolución de Rectoría No.872 de la Universidad Nacional de Colombia, Artículo 41. (23 de Agosto de 2013). "Por medio de la cual se adiciona o modifica parcialmente la Resolución de Rectoría No.1952 de 2008, por la cual se adoptó el manual de Convenios y contratos de la Universidad Nacional de Colombia". Bogotá, Cundinamarca, Colombia.
- Manual de Buenas Prácticas para la Gestión Contractual Pública. (2004). *Departamento Nacional de Planeación*. Obtenido de <http://www.contratos.gov.co/ARchivos/MANUAL-BUENAS-PRÁCTICAS>.
- Manual de Convenios y Contratos de la Universidad Nacional de Colombia, Parte III, Título I. (2008).
- Memorias Seminario Internacional e Interventoría y Seguimiento de Proyectos Públicos. Universidad Nacional de Colombia, Centro de Investigación para el Desarrollo, CID. (s.f.). *Manuel Fulgencio Jiménez Moriones y otros, 2010*.
- Narváez Díaz, Felipe Néris. (2008). *Guía de Interventoría*.
- Veeduría Distrital. (2007). *Cómo hacer Interventoría*.
- Bonilla Martínez, M. H. (2008). El papel de la Interventoría en la Contratación Estatal.
- Cuellar, María Lorena, Procuraduría General de la Nación. (2011). Seguimiento y control de los contratos estatales.