



PROYECTO DE TRABAJO DE GRADO

DESARROLLO DE UN MANUAL PARA LA SUPERVISIÓN A CONTRATOS DE INTERVENTORIA DE OBRAS EN LA POLICÍA NACIONAL DE COLOMBIA

CRISTIAN CAMILO JIMÉNEZ GIL

JAIRO ERNESTO JIMÉNEZ PINEDA

JOHAN ENRIQUE POVEDA

UNIVERSIDAD CATÓLICA DE COLOMBIA

FACULTAD DE INGENIERÍA

PROGRAMA DE ESPECIALIZACIÓN EN GERENCIA DE OBRAS

BOGOTÁ D.C DICIEMBRE 2017



Atribución-NoComercial-CompartirIgual 2.5 Colombia (CC BY-NC-SA 2.5)

La presente obra está bajo una licencia:

Atribución-NoComercial-CompartirIgual 2.5 Colombia (CC BY-NC-SA 2.5)

Para leer el texto completo de la licencia, visita:

<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/2.5/co/>

Usted es libre de:



Compartir - copiar, distribuir, ejecutar y comunicar públicamente la obra

hacer obras derivadas

Bajo las condiciones siguientes:



Atribución — Debe reconocer los créditos de la obra de la manera especificada por el autor o el licenciante (pero no de una manera que sugiera que tiene su apoyo o que apoyan el uso que hace de su obra).



No Comercial — No puede utilizar esta obra para fines comerciales.



Compartir bajo la Misma Licencia — Si altera o transforma esta obra, o genera una obra derivada, sólo puede distribuir la obra generada bajo una licencia idéntica a ésta.

TABLA DE CONTENIDO

Introducción	8
1 Generalidades	9
1.1 Línea de Investigación	9
1.2 Planteamiento del Problema	9
1.2.1 Antecedentes del problema.	10
1.2.2 Pregunta de investigación.	12
1.2.3 Variables del problema.	12
1.3 Justificación	13
1.4 Objetivos	13
1.4.1 Objetivo general.	13
1.4.2 Objetivos específicos.	14
2 Marcos de referencia	15
2.1 Marco conceptual	15
2.2 Marco teórico	15
2.2.1 Contratación de obras públicas.	15
2.2.2 Supervisión e interventoría.	15
2.2.3 Funciones de los supervisores e interventores.	16
2.2.3.1 Funciones del Interventor.	17
2.2.3.2 Funciones del Supervisor	17
2.2.4 Deberes del supervisor o interventor.	18
2.2.5 Prohibiciones para el supervisor y/o interventor.	20
2.2.6 Responsabilidades de los supervisores o interventores.	20
2.2.6.1 Responsabilidad civil.	20
2.2.6.2 Responsabilidad fiscal.	21
2.2.6.3 Responsabilidad penal.	22

2.2.6.4	Responsabilidad disciplinaria.	22
2.2.7	Situaciones que pueden presentarse en la ejecución de un contrato.	22
2.3	Marco jurídico	23
2.4	Marco geográfico	26
2.5	Marco demográfico	27
2.6	Estado del arte	27
3	Metodología	29
3.1	Fases del trabajo de grado	29
3.1.1	Revisión de información y normativa existente.	29
3.1.2	Análisis, depuración y retroalimentación de la información.	29
3.1.3	Redacción y Elaboración del Manual.	29
3.1.4	Socialización.	29
3.2	Instrumentos o herramientas utilizadas	30
3.2.1	Entrevista.	30
3.3	Población y muestra	30
3.4	Alcances y limitaciones	30
3.4.1	Alcances.	30
3.4.2	Limitaciones.	31
4	Supervisión de obras en la Policía Nacional de Colombia	32
4.1	Sistema de gestión de calidad	32
4.2	Certificaciones de calidad	34
4.2.1	NTC GP 1000 – Gestión de la calidad del sector público.	35
4.2.2	Certificación ICONTEC ISO 9001.	35
4.2.3	Certificación ICONTEC ISO 14001.	35
4.2.4	El sello IQNet.	35
4.3	Panorama actual de la supervisión de contratos de Interventoría a Obras en la Policía	

Nacional	35	
4.3.1	Manejo de los procesos y documentos dentro de la supervisión.	36
4.3.2	Falencias en el ejercicio de la supervisión a interventoría de obra.	36
4.3.3	Inducción que reciben los supervisores en la entidad y si hay algún manual de funciones.	37
4.3.4	Vinculación con investigaciones, sanciones, multas derivado de las funciones como supervisor.	37
4.3.5	Por qué el supervisor se ve inmerso en este tipo de dificultades administrativas.	37
4.3.6	Implementación del manual de supervisión a contratos de interventoría a obras.	38
5	ASPECTOS A TENER EN CUENTA ANTES DE INICIAR CON LA SUPERVISIÓN AL CONTRATO DE INTERVENTORIA	39
5.1	Legalidad del Proyecto	39
5.2	Análisis de Financiero	39
5.3	Análisis y revisión de estudios y diseños	39
5.4	Supervisión Técnica	40
6	Procedimiento para la supervisión de contratos de interventoría	42
6.1	Notificación del supervisor de interventoría	43
6.2	Anticipos al contratista	43
6.3	Solicitud de los estudios y diseños por parte del supervisor	44
6.4	Entrega formal de los estudios y diseños al contratista de interventoría y obra	44
6.5	Suscripción acta de inicio	44
6.6	Entrega de documentos exigibles al contratista estipulados contractualmente a la supervisión	45
6.7	Informes mensuales	45
6.8	Pagos	47
6.8.1	Documentos exigibles para el contratista de obra	47
6.8.2	Documentos exigibles para el contratista de interventoría	47
6.9	Visita a obra	47

6.10	Recibo final	48
6.11	Actividades transversales en la supervisión a interventoría	49
6.11.1	Adiciones en valor.	49
6.11.2	Prórrogas en tiempo	50
6.11.3	Modificatorios	50
6.11.4	Suspensión	50
7	Glosario	52
8	Conclusiones y Recomendaciones	56
	Bibliografía	58

LISTA DE FIGURAS

	Pág.
FIGURA 1-1. ORGANIGRAMA DIRAF	11
FIGURA 2-1. REGIONES DE LA POLICÍA NACIONAL DE COLOMBIA	26
FIGURA 6-1. MAPA DE PROCESO INSTITUCIONAL	33
FIGURA 6-2. CERTIFICACIONES DE CALIDAD.....	34

INTRODUCCIÓN

Actualmente el sistema tradicional de supervisión a contratos de interventoría evidencia un obsoleto funcionamiento gerencial, administrativo y técnico, ya que se basa en procedimientos modelados a partir de la experiencia adquirida por los funcionarios y por la entidad, en el transcurso del tiempo sin realizar las respectivas modificaciones o actualizaciones “así se ha hecho siempre”, por lo que el presente documento trae una alternativa orientada a la implementación de un manual que estandarice procedimientos, proyectados hacia la eficacia y eficiencia en lo que se refiere al manejo de tiempo y recursos económicos; dicha actividad tendrá como soporte normativo principalmente la Ley 80 de 1993, artículo 4° De los Derechos y Deberes de las Entidades Estatales: para la consecución de los fines de que trata el artículo anterior, las entidades estatales numeral 1° al 5°.

La estructura actual con la que cuenta la Policía Nacional, en el proceso de la supervisión de contratos de interventoría para obra, limita la eficacia a la gestión desarrollada por profesionales que cumplen estas funciones de supervisión, hallando vacíos frente a la metodología a seguir para lograr el fin primordial u objeto contractual; se debe tener presente que la globalización y las exigencias actuales del mercado tienden a dejar visibles las debilidades internas en las entidades estatales, por lo tanto si no existe un método de aplicación para las actividades de supervisión, recaería toda la responsabilidad en el personal calificado para el desarrollo de dichas actividades, las cuales para la fecha no están estandarizadas eficientemente en la resolución No. 03256 del 16 de diciembre de 2004 “Por la cual se reglamenta la actividad de los Interventores, Supervisores y Coordinadores de los contratos y/o convenios en la Policía Nacional” .

La implementación de este manual contribuirá a nivel empresarial y profesional a la Policía Nacional, generando mayor responsabilidad y logrando maximizar los aportes de los profesionales a cargo de la labor de la supervisión, direccionando y fortaleciendo el desarrollo de los procesos y procedimientos propios de la función mediante un seguimiento y control especializado a contratistas, este enfoque de aplicación permite evidenciar falencias y aciertos durante la ejecución de la obra en tiempo real, aportando directamente a la capacidad decisional en pro del cumplimiento del objeto contractual.

La importancia para una administración con grandes volúmenes de trabajo a nivel nacional, es la optimización de procedimientos enfocados en aportar autonomía a todas sus unidades, partiendo de la estandarización de procesos y procedimientos, que guíen sistemáticamente al supervisor desde el acta de inicio hasta el acta final del proyecto, de tal forma que éste tenga herramientas frente a la toma de decisiones en los posibles casos críticos como en el normal desarrollo de los proyectos.

En importante la existencia de un documento orientador en la parte técnica, el cual funcionará como alternativa de referencia de las unidades de infraestructura a nivel nacional. generando delegación de responsabilidad con supervisión y control, basándose en las directrices estandarizadas en un proceso dirigido, aplicable y enfocada a la implementación de acciones de mejora que puedan contribuir en la práctica como un efecto positivo y de interés en las diferentes áreas de trabajo que tienen delegación del gasto y por ende realizan contratación estatal.

1 GENERALIDADES

1.1 LÍNEA DE INVESTIGACIÓN

Gerencia de Proyectos.

1.2 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

La contratación estatal en Colombia es un proceso que requiere para su desarrollo múltiples frentes profesionales, en donde se destaca lo económico, jurídico y la parte técnica, cada uno de ellos con tareas específicas en pro de fortalecer las etapas pre-contractuales y contractuales del contrato. Es importante resaltar que de la gerencia realizada en estas etapas articulan las diferentes actividades a realizar por cada uno de los grupos de trabajo que comprende el colectivo laboral, a los cuales se les designan metas laborales de acuerdo a su perfil profesional y competencias específicas.

Esta premisa es el punto de partida de la problemática actual en cuanto a la supervisión de contratos de interventoría de obras, ya que siendo consecuente con esto, la designación de tales tareas deben ser producto de un análisis detallado, primero de las capacidades académicas del recurso humano y segundo del cómo estas capacidades individuales se estructuran en beneficio de un fin determinado para la colectividad, para este caso la comunidad de la Policía Nacional de Colombia; es vital que esta dificultad sea parcial o totalmente mitigada en lo que refiere a la planificación, debido a que es aquí donde se derivarán las líneas de acción por componente, delimitando y optimizando el resultado de cada labor. Factor analítico que actualmente no se realiza en la planificación y posterior implementación de estos seguimientos contractuales de la Policía Nacional, ya que si bien se están designando profesionales calificados como lo son Arquitectos e Ingenieros civiles, no se están identificando las tareas propias de la profesión a realizar, que por competencias serian lo de aspectos técnicos, por lo que el problema radicaría en delimitar los procesos a intervenir y de adecuar un equipo de acuerdo a las necesidades puntuales del proyecto.

Una de las preguntas que se deben hacer al iniciar la etapa del seguimiento contractual, es si realmente hubo una buena planificación precontractual del mismo, en donde se proyectaran los futuros inconvenientes a los que se podría ver avocado tanto el proyecto como de las respuestas del supervisor, que a consideración del presente trabajo es uno de los procesos clave dentro de la buena ejecución administrativa de dicha etapa; entendiendo planificación como “una técnica para minimizar la incertidumbre y dar más consistencia al desempeño de la empresa” (Chiavenato, 2007).

Esta planificación debe ser el punto de partida para toda actividad, ya que si se desarrolla de una manera adecuada minimizará la ocurrencia de riesgos ya que serán evaluados de una forma metódica, formulando soluciones a corto y largo plazo, de este modo se maximizará el aprovechamiento de las oportunidades, considerando las falencias y así evitando en un gran porcentaje el desplome del proyecto, logrando eficacia en el seguimiento y control del contrato.

La razón del porqué exaltar estos dos factores de la administración gerencial, es que son

considerados como la raíz del problema en el desarrollo de la supervisión de la interventoría en la contratación estatal, ya que en los compilados documentales (leyes, resoluciones, decretos, manuales, métodos, etc.), que las diferentes entidades e instituciones tienen para el seguimiento en este tipo de contratos, no son suficientemente claros en cuanto al procedimientos a seguir, es decir el paso a paso del cómo se ejecuta de una manera óptima dicho seguimiento, sin incurrir en errores que terminen en dificultades legales, disciplinarias o fiscales.

De aquí parte el segundo componente del problema a resolver, ya que si bien en estas normativas se desglosan las actividades del supervisor, no se enuncia el procedimiento a seguir ni mucho menos como desarrollarlo. Para el entendido de la mayoría, una tarea determinada debe realizarse por una persona idónea y conocedora del tema, de una manera más simple “el experto en la labor”, o por lo menos tener capacitación previa para realizarla y si bien la supervisión de obras incluye actividades administrativas en un gran porcentaje, esta debería ser ejercida por profesionales de la construcción (Arquitectos e Ingenieros Civiles), ya que la academia se encargó de incorporar enseñanzas propias de la actividad constructiva, esto trayendo a colación el primer punto de la problemática; deber que no se cumple a cabalidad ya que en muchos casos tales supervisiones son realizadas por profesionales en Contaduría, Administración de Empresas, Ingenieros Ambientales, Ingenieros Industriales, etc., lo cual resulta en debilidad en cuanto al seguimiento contractual de las obras.

De allí surge la preocupación de crear un manual en el cual se pueda tomar textual y dinámicamente las actividades que se deban realizar, abordando directamente la parte teórica y práctica, dentro de la “Supervisión a contratos de interventoría de obras” en contratos estatales manejados por la Policía Nacional, dando a conocer formatos, procedimientos y lo básico que se deba saber sobre este tema para llevar a un feliz término tanto el contrato como la obra.

Se hace necesario aclarar por qué la supervisión en la mayoría de los casos se limita a contratos estatales, y la razón está totalmente ligada a su campo de acción; si tomamos como punto de partida un contrato privado en donde la vigilancia es realizada por la interventoría, sería irrisorio incluir dentro del presupuesto a un tercero para que cumpla una función con características similares. Contrario a lo que se requiere en la rama, “estatal”, ya que en este campo se requiere un respaldo de seguimiento y control por parte del estado, que sirva también de enlace entre las dos partes (contratista-estado), donde el supervisor deberá velar por los intereses financieros, sociales, administrativos, técnicos y de imagen de la entidad contratante.

1.2.1 Antecedentes del problema.

La Policía Nacional de Colombia es la entidad pública designada como garante del cumplimiento de la ley nacional e institución que ejerce un control preventivo por medio de sus hombres y mujeres policías, componente humano que necesita para la realización de tan ardua tarea, de ciertos medios físicos con el fin de implementar los diferentes estrategias institucionales de seguridad, logrando con esto la convivencia en paz y armonía de los ciudadanos de todo el territorio nacional; es a partir de esta obligación que el mando despliega múltiples tareas con el fin de abarcar o suplir dichas necesidades logísticas, que puntualmente se desarrollan a través del nivel administrativo, en este caso de la Dirección Administrativa y Financiera, área que compila estos requerimientos, entre los que se encuentra el

componente de infraestructura.

Organigrama

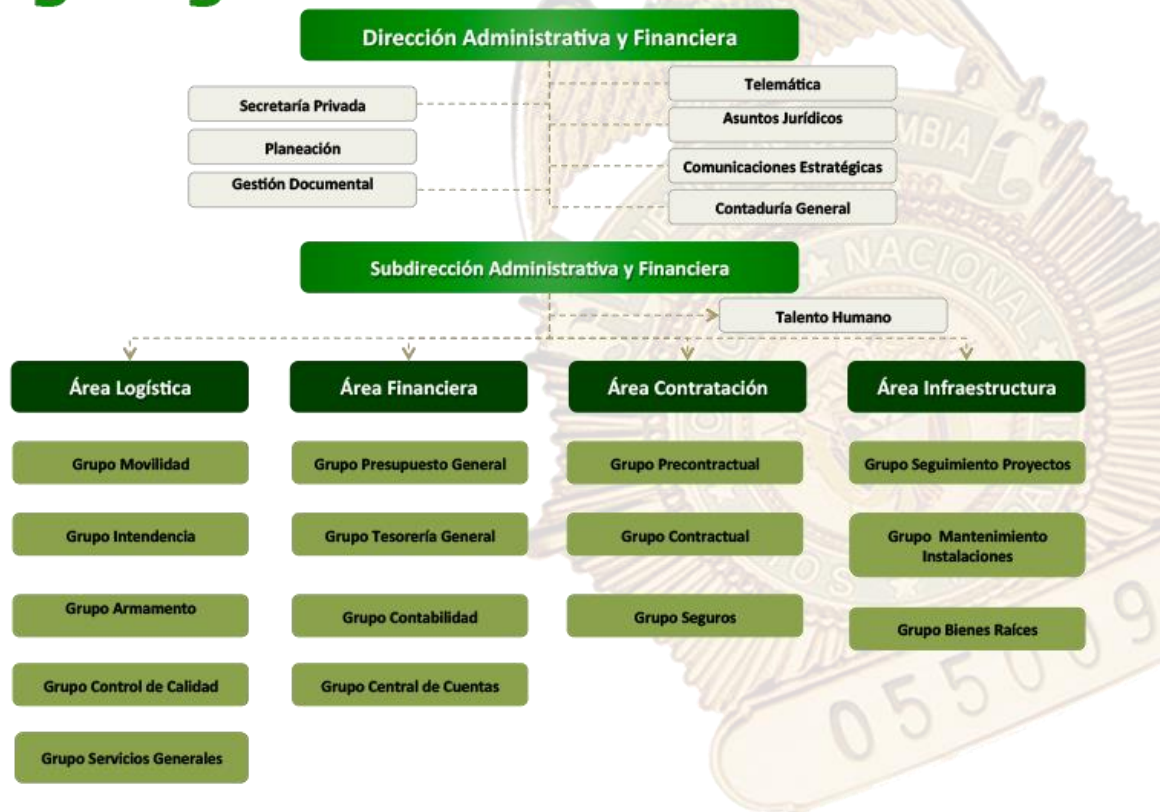


Figura 1-1. Organigrama DIRAF
Fuente: www.policia.gov.co

En el organigrama de la Dirección Administrativa y financiera se observa las diferentes áreas que componen el total de la dirección, donde el subcomponente de Infraestructura según el Modelo de Administración de Recursos Logísticos y Financieros de la Policía Nacional tiene como objetivo principal el de "...administrar la infraestructura para los diferentes ámbitos de gestión y el cumplimiento de los parámetros, técnicos, ambientales, funcionales y legales requeridos, para que el servicio de policía se desarrolle de manera permanente en todo el territorio nacional.", tal componente tiene varios frentes de trabajo, según lo requerido dentro de las necesidades antes mencionadas; de allí extraemos el grupo de Seguimiento a Proyectos que es el designado para el control de obras nuevas, delegando en sus profesionales en las ramas de Arquitectura, Ingeniería civil e Ingeniería Eléctrica, la supervisión en la etapa contractual de los proyectos.

El grupo de seguimiento a proyectos es el encargado del seguimiento y control de las interventorías que vigilan la ejecución de contratos de obra, presentando informes al ordenador del gasto, relacionando los porcentajes de avances reales de obra y fotografías que lo evidencien, (antes, durante y después), esto referenciado de manera general en el modelo de administración.

La supervisión que realiza el grupo, lo hace sobre el contratista de interventora, ya que la institución no cuenta con el personal idóneo ni suficiente para realizar el seguimiento a un 100% de la obra, por lo que se realiza de acuerdo a las diferentes modalidades de contratación por un tercero; por consiguiente, se hizo necesario elaborar un manual para el ejercicio de tal función en la cual se designaran las funciones, deberes y otros sustentos del supervisor que le sirven para desarrollar tales actividades.

Motivo por el cual se generó dentro de la policía nacional en cabeza del Ministerio de Defensa el “Manual de contratación de la Policía Nacional resolución No. 03049 de 2014 y a la resolución No. 3256 de 14 de diciembre de 2004 por la cual se “...reglamenta la actividad de los interventores, supervisores y coordinadores de los contratos y/o convenios...” documentos primordiales dentro del desarrollo de las actividades gerenciales, enfocadas a la practicidad al aplicar un procedimiento estandarizado que brinde herramientas a la entidad y al supervisor para el control y seguimiento en el desarrollo de la obra, en lo que se refiere en el trabajo mancomunado con la interventoría; Pero si bien son normas que reglamentan la actividad del profesional, en primer lugar se encuentran en un limbo normativo (13 años a partir de su publicación en el caso de la resolución No. 03256) por ende existen preguntas sin resolver sobre al procedimiento, ya que no se han realizado las actualizaciones pertinentes, en cuanto al modo de hacer dicho seguimiento, ni las tareas conjuntas de vigilancia a desplegar según la complejidad de la obra.

1.2.2 Pregunta de investigación.

¿Cuál es el procedimiento a desarrollar por el supervisor de la interventoría de obra con el fin de garantizar el cumplimiento del objeto contractual con calidad y optimizando tanto recursos económicos como tiempo?

1.2.3 Variables del problema.

La supervisión de interventoría a obras estatales es desarrollada por servidores públicos, los cuales responden de forma directa al seguimiento contractual del proyecto, por lo tanto se tendrán en cuenta variables normativas y técnicas principalmente, esto servirá para definir alcances y responsabilidades del supervisor; como se ha planteado anteriormente, el punto de partida será el actual método de supervisión (resolución No. 3256 de 14 de diciembre de 2004), norma vigente en la institución, la cual se tendrá que reevaluar, depurando el proceso, de forma que se conserve lo que sirve y actualizando lo que no es consecuente con tal labor, ya que es un aspecto vital para el actuar del funcionario público de Policía por lo que se le están delegando labores que no pertenecen a su perfil profesional, uno de los ítem a desarrollar.

En el aspecto técnico se abarcarán los procedimientos que son de obligatorio cumplimiento por el servidor público dentro de la ejecución del contrato, esto irá ligado a la parte documental, hito de la presente propuesta y variable indiscutible, porque partiendo de unos formatos y matrices claros dependerá la optimización del manual, ya que si los datos son incluyentes y direccionados a la buena administración y control del proyecto, informarán detalladamente siendo sustento probatorio de las diferentes partes contractuales (entidad contratante y contratista) en instancias jurídicas, del mismo modo se podrá realizar un seguimiento ordenado del proceso agilizando en tiempo y disminuyendo

costos.

Por ultimo está el recurso humano, parte más importante durante la ejecución del método y punto ligado al marco jurídico que regula la actuación del supervisor, donde se planea actualizar los recursos normativos existentes, mejorando el actuar del supervisor, direccionado a la funcionabilidad legal de la misma, es decir al seguir lo que dicta la legislación, se blindará el procedimiento y el profesional ante cualquier tropiezo que pueda surgir durante la supervisión, ya que actualmente se ven inmersos en investigaciones penales, disciplinarias y fiscales, por tomar decisiones que extralimitan el alcance del supervisor en cuanto a funciones.

1.3 JUSTIFICACIÓN

La supervisión de contratos estatales y el crecimiento constante de proyectos implementados en la Policía Nacional, hace necesario implementar estrategias que permitan la estandarización de procedimientos que faciliten la labor de supervisión, procedimientos desarrollados por la Dirección Administrativa y Financiera, área que cuenta con personal profesional capacitado en las diferentes ramas de la construcción (Arquitectos, Ingenieros Civiles, Ingenieros Electricistas y especialidades), servidores que actualmente carecen de herramientas documentales y lamentablemente desconocen el debido proceso y la parte normativa para realizar dicha labor.

Ahora bien, actualmente está vigente y en uso la resolución No. 03256 del 14/12/2004 de la Policía Nacional, en donde se presenta la principal debilidad y vacío en lo que se refiere a la supervisión de contratos de interventoría, toda vez que se equiparan (ponen en un mismo contexto), las funciones de la interventoría y supervisión, desconociendo que el supervisor de la entidad contratante tiene conocimientos generales, razón por la que se realiza el proceso de contratación de un grupo profesional y especializado para el seguimiento de las actividades propias dentro de la ejecución de la obra, es decir un par para cada uno, los cuales garanticen el cumplimiento de las normas vigentes en cuanto a construcción se refiere (ley 400 y NSR10).

Es por ello que se quiere resolver estos vacíos procedimentales, definiendo la responsabilidad del supervisor del contrato de interventoría y el contratista interventor junto a su supervisión técnica, dándole herramientas con sustento legal para así optimizar la labor del profesional y advertir de modo ágil los posibles problemas a los que se pueda ver avocado. También uno de los objetivos es el de implementar un estándar documental para crear textos entendibles y ordenados con una serie de datos sustanciales, verificables y confiables con una única meta de causar a la institución a minimizar los errores.

1.4 OBJETIVOS

1.4.1 Objetivo general.

- Desarrollar un manual para la supervisión del contrato de interventoría de obras en la Policía Nacional de Colombia, que permita optimizar las labores del profesional a cargo de dicha función.

1.4.2 Objetivos específicos.

- Identificar problemáticas presentes en casos previos de supervisión de obras con el fin de analizar vacíos en los procedimientos efectuados, socializando las lecciones aprendidas con los supervisores y analizando las mismas para ser corregidas.
- Redactar el manual de supervisión de obras, depurando la información desactualizada e incorporando normatividad vigente.
- Socializar el manual con el personal adscrito al grupo de Seguimiento a Proyectos con el fin de realizar una retroalimentación de cada uno de los procesos.

2 MARCOS DE REFERENCIA

2.1 MARCO CONCEPTUAL

La Policía Nacional de Colombia es la entidad encargada de garantizar el ejercicio de los derechos y libertades públicas para que los colombianos convivan en paz, pero sus funciones no se limitan al ámbito de la seguridad nacional, ya que esta va ligada a un componente administrativo, dentro de la cual se encuentra inmerso la logística física, allí se halla la supervisión de contratos interventoría de obra, cuya función general es la de ejercer el control y vigilancia de las obligaciones adquiridas por los contratistas para lograr el cumplimiento del objeto del contrato.

El manual para la Supervisión de contratos interventoría de obra en la Policía Nacional de Colombia constituirá un conjunto de herramientas, compuestas por procedimientos en los que se indican los objetivos y los parámetros para realizar la mencionada función, además contará con formatos guía en los que se recoge la información requerida para ejecutar las funciones de supervisión, con el fin de optimizar el desempeño de los profesionales en la vigilancia de los contratos.

Los contratos que lleva a cabo la Policía nacional de Colombia incluyen, fuertes de carabineros, estaciones, comandos, distritos de policía, la supervisión es el enlace entre la entidad estatal y el contratista quien es la persona natural o jurídica encargada de construir las obras cumpliendo con los requisitos de calidad y funcionalidad pertinentes.

2.2 MARCO TEÓRICO

2.2.1 Contratación de obras públicas.

Las entidades estatales, de orden nacional, departamental, regional o municipal, son las encargadas de administrar los recursos públicos en Colombia, estas buscan suplir las necesidades básicas de sus comunidades, procurando brindarles cada vez mejores condiciones de vida, para cumplir con tal misión, estas diseñan proyectos los cuales son ejecutados a través de contratos estatales, dentro de los que se destacan los contratos de obra debido a su cuantía e impacto. “Son contratos de obra los que celebren las entidades estatales para la construcción, mantenimiento, instalación y, en general, para la realización de cualquier otro trabajo material sobre bienes inmuebles, cualquiera que sea la modalidad de ejecución y pago” (Ley 80, 1993).

2.2.2 Supervisión e interventoría.

La responsabilidad de la correcta ejecución de los contratos de obra pública recae sobre las entidades estatales, quienes están obligadas a ejercer vigilancia sobre el manejo de los recursos, y a proteger los derechos de quienes se vean afectados por la ejecución de los contratos, como los usuarios, el contratista y la propia entidad; dentro de este marco se genera el área denominada Supervisión. “La supervisión es el seguimiento técnico, administrativo, financiero y jurídico realizado por la misma Entidad

Estatal sobre la ejecución del contrato, cuando para la correcta vigilancia del mismo, no se requieren conocimientos especializados”, (Colombia Compra Eficiente, 2017).

En el ejercicio del control de obras, suelen confundirse las figuras de Supervisión e Interventoría dado que pueden llegar a tener funciones similares o complementarias.

La interventoría consistirá en el seguimiento técnico que sobre el cumplimiento del contrato realice una persona natural o jurídica contratada para tal fin por la Entidad Estatal, cuando el seguimiento del contrato suponga conocimiento especializado en la materia, o cuando la complejidad o la extensión del mismo lo justifiquen. No obstante, lo anterior cuando la entidad lo encuentre justificado y acorde a la naturaleza del contrato principal, podrá contratar el seguimiento administrativo, técnico, financiero, contable, jurídico del objeto o contrato dentro de la interventoría (Congreso de Colombia, 2011).

El interventor debe ser imparcial; no puede asumir posiciones a favor o en contra de ninguna de las partes firmantes del contrato. Su posición debe ser objetiva frente al cumplimiento del contrato, para lo cual debe ser mediador entre las partes y siempre a favor del objeto contractual (Fonade, 2015).

Normalmente las funciones de supervisión e interventoría no son concurrentes dentro de un mismo contrato, aunque en algunos casos, la entidad estatal puede determinar que dicha vigilancia será ejecutada conjuntamente, para este caso la Policía Nacional designa el supervisor idóneo para realizar el control de la interventoría, entendiéndose que las funciones de vigilancia técnicas, administrativas y financieras de la obra serán desarrolladas por esta última, ya que se contrata los profesionales con conocimiento específico para cada disciplina a desarrollar dentro de la ejecución de la obra, evitando así que las dos partes tengan a cargo las mismas actividades.

2.2.3 Funciones de los supervisores e interventores.

Las funciones del supervisor o interventor de un contrato o convenio involucran actividades de carácter administrativo, técnico, financiero y legal, encaminadas a verificar el cumplimiento de los compromisos contractuales y la satisfacción de los intereses estatales, de conformidad con lo señalado en el artículo 3º del estatuto contractual (Resolución 03256, 2004).

El anterior párrafo contemplado en el actual manual para a supervisión de contratos en la Policía Nacional, refleja la problemática que presenta el desarrollo de tal función, la cual es realizada en la mayoría de veces por servidores públicos, en su gran mayoría por personal uniformado; la dificultad parte de que dicha norma no contempla las funciones del supervisor y de la interventoría por separado, por lo que es difícil saber dónde inician y terminan la de cada parte interviniente en el contrato.

Esto sucede ya que actualmente no existe legislación que dirija estas actividades, se puede decir que inexistente, con la salvedad de algunos apartes de la Ley 1474 de 2011 y los Manuales de Colombia Compra Eficiente, por lo cual se han evidenciado resultados no deseados dentro de las entidades que desarrollan dichas actividades.

Esta preocupación por la falta de un marco legal no es únicamente por la parte técnica, ya que anteriormente se han realizado pautas documentales que pueden vislumbrar conceptos claros, sobre lo que trata cada función; por lo tanto, se toma algunas percepciones descriptivas, las cuales pueden revelar la verdadera definición de lo que trata una supervisión y una interventoría así:

2.2.3.1 Funciones del Interventor.

El primero de estos términos es identificado con la persona de derecho privado -natural o jurídica- independiente de la entidad pública y que es contratada por (i) la necesidad de contar con conocimientos especializados; (ii) la imposibilidad de la entidad de ejercerla directamente; o (iii) la complejidad o la extensión del contrato, para desarrollar las actividades que implica el seguimiento técnico principalmente. Aunque en determinados casos puede cobijar el seguimiento financiero-contable, administrativo y jurídico del cumplimiento de un contrato. (Moreno, 2012)

2.2.3.2 Funciones del Supervisor

Mientras que la denominación de supervisor es utilizada para indicar, por regla general, al funcionario-persona natural- de la entidad estatal contratante que es el responsable -por un acto de delegación o por que le es de la naturaleza de su cargo- del seguimiento del contrato en las condiciones antes mencionadas. (Moreno, 2012)

Límites: Los actos que el supervisor efectúe en ejercicio de las funciones propias de su cargo son limitados, precisamente, por el acto administrativo de delegación o asignación de aquellas o por la atribución efectuada en el contrato mediante el cual asumió las mismas.

La Administradora Ana Beatriz Moreno nos ofrece una definición acertada sobre las limitaciones de cada funcionario, al iniciar un contrato estatal, lo que resulta de vital importancia al disgregar los deberes y obligaciones de cada una de las partes mencionadas; por lo tanto siendo consecuente con tal concepto el supervisor de contratos de interventoría únicamente tendrá que realizar el seguimiento y control a las obligaciones y actuaciones de la misma, no tendría control directo sobre la obra, o de la ejecución de esta.

Es decir los interventores tendrán la función general de ejercer el control y vigilancia sobre la ejecución contractual de los contratos de obra, dirigida a verificar el cumplimiento de las condiciones pactadas en los mismos y como consecuencia de ello están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, impartir instrucciones al contratista y hacer recomendaciones encaminadas a lograr la correcta ejecución del objeto contratado.

“Es obligatorio para el interventor o supervisor entregar sus órdenes por escrito” (Colombia Compra Eficiente, 2017) ya que “el sujeto obligado debe publicar las aprobaciones, autorizaciones, requerimientos o informes del supervisor o interventor que prueben la ejecución del contrato” (Presidencia de la República, 2015).

En ningún caso los interventores o supervisores en ejercicio de sus funciones pueden sustituir a la Entidad Estatal en la toma de decisiones sobre el contrato vigilado por lo que las mismas siempre deben ser tomadas por el representante legal de la Entidad Estatal con base en lo que los primeros hubieran informado sobre la ejecución de las obligaciones contractuales (Colombia Compra Eficiente, 2017).

2.2.4 Deberes del supervisor o interventor.

Es importante resaltar que por el vacío normativo que existe actualmente, estos deberes y prohibiciones están consignados y dirigidos a ambas partes (supervisor e interventoría), por lo que no todos tienen el mismo factor de cumplimiento, lo cual se define internamente una vez inicie la ejecución del acuerdo de voluntades.

Corresponde al supervisor o Interventor designado según sea el caso, cumplir los deberes generales que se enlistan a continuación, sin perjuicio de aquellos que sean definidos en el contrato para el adecuado cumplimiento del objeto contractual.

- Controlar la ejecución contractual para efectos de verificar si ella se ajusta a las prestaciones pactadas en el contrato.
- Exigir el cumplimiento de las obligaciones cuando advierta su inobservancia.
- Prevenir el incumplimiento de las obligaciones contractuales por parte del contratista, proponiendo alternativas que viabilicen la ejecución del objeto.
- Aplicar los correctivos que se estimen pertinentes con miras a garantizar la ejecución del objeto pactado y de las prestaciones, proponiendo soluciones a los problemas que surjan en la ejecución.
- Conservar el ámbito de su competencia, procurando abstenerse de atribuirse facultades modificatorias al alcance del contrato o propias del contratista y la entidad.
- Elaborar las actas y certificaciones que se requieran durante la ejecución del contrato.
- Emitir concepto sobre la conveniencia de modificar el contrato.

- Certificar el cumplimiento de las obligaciones contractuales y demás requisitos para efectos de autorizar los pagos que correspondan.
- Coordinar el recibo a satisfacción de los bienes o servicios contratados. Solicitar programación de pagos en el PAC de acuerdo con lo establecido en el contrato en la forma de pago.
- Verificar y controlar que los recursos públicos se manejen adecuadamente, destinándolos de manera exclusiva al cumplimiento del contrato.
- Informar al Grupo Contractual sobre la materialización de las causales para aplicar las cláusulas excepcionales previstas en el contrato, así como la declaratoria de incumplimiento, la imposición de multas o la terminación de mutuo acuerdo.
- Constituir las pruebas con fundamento en las cuales se acredite el incumplimiento del contrato, de modo que sirvan de sustento para iniciar las acciones administrativas que corresponda.
- Verificar el cumplimiento de las obligaciones con el Sistema General de Seguridad Social.
- Organizar los expedientes correspondientes a la supervisión y realizar su respectiva entrega al Grupo de Gestión contractual conforme a las normas archivísticas y al SIG del Ministerio del Trabajo.
- Coordinar con otras instancias del ministerio de trabajo, las actividades necesarias para la correcta ejecución del contrato.
- Suministrar al contratista la información que requiera para la ejecución del contrato, así como todos los medios necesarios para la ejecución del contrato.
- Responder con oportunidad las peticiones que realice el contratista en relación con la ejecución del contrato, en coordinación con las áreas que resulten involucradas para el efecto.
- Solicitar al contratista la presentación de los informes que correspondan en desarrollo de la ejecución del contrato.
- Rendir informes sobre la ejecución del contrato cuando así lo solicite el grupo de asuntos contractuales.
- Llevar control sobre la información del contrato. (Ministerio del trabajo, 2014).

2.2.5 Prohibiciones para el supervisor y/o interventor.

Corresponde a los Supervisores e Interventores designados, abstenerse de realizar las actividades que se describen a continuación:

- Adoptar decisiones que impliquen la modificación del contrato o convenio Autorizar modificaciones del contrato
- Solicitar o recibir, directa o indirectamente, para sí o para un tercero, dádivas, favores o cualquier otra clase de beneficios o prebendas del contratista.
- Retardar, denegar u omitir cualquier asunto que le corresponda atender por razón de sus funciones.
- Constituirse en acreedor o deudor del contratista o de cualquier persona interesada en el contrato cuya ejecución controla.
- Facilitar acceso indebido a la información del contrato.
- Gestionar indebidamente a título personal asuntos relacionados con el contrato.
- Exigir al contratista renunciaciones a cambio de modificaciones o adiciones al contrato.
- Exonerar al contratista del cumplimiento de cualquiera de sus obligaciones. (Ministerio de Defensa Nacional Policía Nacional, 2004).

2.2.6 Responsabilidades de los supervisores o interventores.

En los términos de la Ley 80 de 1993 y el Estatuto Anticorrupción, las Entidades Estatales, los servidores públicos, contratistas e interventores que intervienen en la celebración, ejecución y liquidación del contrato estatal son responsables por sus actuaciones y omisiones y en consecuencia responden civil, fiscal, penal y disciplinariamente por las faltas que cometan en el ejercicio de sus funciones.

2.2.6.1 Responsabilidad civil.

La responsabilidad civil hace referencia a la obligación que surge para una persona de reparar el daño que ha causado a otro normalmente mediante el pago de una indemnización de perjuicios. En el caso de los supervisores e interventores, la responsabilidad civil establecida en la Ley 80 de 1993 se materializa a través de la acción de repetición o el llamamiento en garantía, que debe ejercerse por parte de la Entidad Estatal cuando la misma resulta condenada a casusa de daños generados por el incumplimiento, por acción u omisión, de su función de control y vigilancia sobre determinado contrato estatal. Así mismo, el interventor o supervisor que no haya

informado oportunamente a la entidad estatal del posible incumplimiento parcial o total de alguna de las obligaciones a cargo del contratista del contrato vigilado o principal, será solidariamente responsable con este de los perjuicios que se ocasionen con el incumplimiento. Es importante precisar, que para efectos del ejercicio de las mencionadas acciones, el contratista que apoya las labores de supervisión y el interventor son considerados por la Ley como particulares que ejerce funciones. (Colombia Compra Eficiente, 2017).

2.2.6.2 Responsabilidad fiscal.

La responsabilidad fiscal es aquella imputable a los servidores públicos y/o a los particulares, cuando en el ejercicio de la gestión fiscal o con ocasión de ésta, causen por acción u omisión y en forma dolosa o culposa un daño al patrimonio del Estado. La responsabilidad fiscal tiene como finalidad o propósito específico la protección y garantía del patrimonio del Estado, buscando la reparación de los daños que éste haya podido sufrir como consecuencia de la gestión irregular de quienes tienen a su cargo el manejo de dineros o bienes públicos.

Para efectos de la responsabilidad fiscal la gestión fiscal debe entenderse como el conjunto de actividades económico-jurídicas relacionadas con la adquisición, conservación, explotación, enajenación, consumo, disposición de los bienes del Estado, así como la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines de éste, y realizadas por los órganos o entidades de naturaleza jurídica pública o por personas naturales o jurídicas de carácter privado.

Esta clase de responsabilidad tiene las siguientes características: i) es meramente resarcitoria, ii) es de carácter patrimonial pues el gestor fiscal responde con su patrimonio y iii) es personal porque quien responde es la persona que maneja o administra los recursos públicos que en este caso es el supervisor o interventor.

Como consecuencia de lo anterior, son responsables fiscales los supervisores o interventores cuando por el incumplimiento de sus funciones de control y vigilancia sobre determinado contrato estatal se ocasiona un detrimento patrimonial para la Entidad Estatal que, entre otros, puede ser consecuencia de deficiencias en la ejecución del objeto contractual o en el cumplimiento de las condiciones de calidad y oportunidad establecidas en el contrato vigilado.

Además, en su calidad de gestores fiscales se presume que los supervisores o interventores de los contratos incurrir en responsabilidad fiscal: i) a título de dolo fiscal cuando por los mismos hechos haya sido condenados penalmente o sancionados disciplinariamente por la comisión de un delito o una falta disciplinaria imputados a ese título y ii) a título de culpa grave cuando se omite el cumplimiento de las obligaciones propias de los contratos de 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 y cuando se incumpla la obligación de asegurar los bienes de la entidad o la de hacer exigibles las pólizas o garantías frente al acaecimiento de los siniestros o el incumplimiento de los contratos. (Colombia Compra Eficiente, 2017).

2.2.6.3 Responsabilidad penal.

La responsabilidad penal es aquella derivada de actuaciones que transgreden, sin justificación legítima, los bienes jurídicos tutelados por el ordenamiento penal.

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

Es importante precisar que dentro del proceso que se adelante por responsabilidad penal en las condiciones descritas, también puede hacerse exigible la responsabilidad civil o patrimonial. (Colombia Compra Eficiente, 2017).

2.2.6.4 Responsabilidad disciplinaria.

La responsabilidad disciplinaria se configura cuando un servidor público o particular que ejerce funciones públicas incurre en alguna de las faltas estipuladas en el Código Disciplinario Único que implique el incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en el artículo 28 del presente ordenamiento.

Para el caso específico de los supervisores e interventores, la responsabilidad disciplinaria se configura cuando: i) no se exigen la calidad de los bienes y servicios contratados acordada en el contrato vigilado o exigida por las normas técnicas obligatorias, ii) se certifica como recibida a satisfacción una obra que no ha sido ejecutada a cabalidad y iii) se omite el deber de informar a la Entidad Estatal contratante los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando se presente el incumplimiento.

En todo caso y de manera general, los supervisores e interventores son responsables disciplinariamente por el incumplimiento de los deberes, el abuso de los derechos, la extralimitación de las funciones, o la violación al régimen de prohibiciones, impedimentos, inhabilidades, incompatibilidades o conflicto de intereses consagrados en la Constitución o en la ley. (Colombia Compra Eficiente, 2017).

2.2.7 Situaciones que pueden presentarse en la ejecución de un contrato.

Durante la ejecución del contrato, se pueden presentar situaciones que lleven a la modificación del mismo, es necesario establecer que las mismas, deben ser concertadas por las partes (Entidad Estatal

y Contratista). Para que se lleve a cabo la modificación del contrato, esta debe ser solicitada y aprobada por el supervisor en donde se indique de manera clara y precisa las razones o fundamentos que dieron origen a la misma, así como la justificación de los factores para llevar a cabo la modificación. Es necesario resaltar que el contrato debe encontrarse en ejecución, y se debe verificar que la modificación requerida no altere la esencia del contrato ni sea fruto de un incumplimiento por parte del contratista, (Ministerio del trabajo, 2014).

Algunas de las modificaciones más comunes a los contratos, son las siguientes:

Adición: Son aumentos del valor del contrato, causados por la inclusión de obligaciones adicionales o complementarias al objeto. El valor adicional no excederá el 50% del valor inicialmente pactado, salvo en lo previsto en el artículo 85 de la Ley 1474 de 2011.

Prórroga: modificación del plazo de ejecución del contrato, puede ser solicitado por la Entidad o el Contratista. Ésta modificación sólo podrá realizarse mientras el contrato esté vigente y deberá constar por escrito.

Vale anotar, que la prórroga del plazo de un contrato no puede basarse en la mora de las partes por motivos de su propia culpa o negligencia, deberá obedecer a razones ajenas a la voluntad de las mismas o derivado de un tercero. De igual manera, al prorrogarse el contrato deberá examinar si el mayor plazo de ejecución prevé un mayor valor del mismo, caso en el cual deberá además realizarse la adición del contrato adjuntando el respectivo Certificado de Disponibilidad Presupuestal – CDP. Será obligación del contratista tramitar ante la compañía aseguradora la modificación de las garantías a que haya lugar y presentarlas ante el Grupo de Gestión contractual para su aprobación, (Ministerio del trabajo, 2014).

La suspensión: es un acuerdo entre las partes de un contrato que altera o impide de manera temporal la ejecución de las obligaciones que se derivan del contrato; corresponde a la interrupción en el tiempo, del plazo previsto en el contrato, por motivos de fuerza mayor, o caso fortuito, de interés público o mutuo acuerdo debidamente justificado, impidiendo esto la ejecución del contrato, siempre que no se vulnere el interés general ni los fines del Estado. El acta de suspensión deberá ser firmada por la Supervisión y el contratista previa firma del Ordenador del Gasto (IDU, 2015).

2.3 MARCO JURÍDICO

Dentro de la rama de la contratación pública existen diferentes documentos en los que se establecen las responsabilidades de la supervisión, uno de ellos es el decreto 1510 del 2013 “Por el cual se reglamenta el sistema de compras y contratación pública.”, en donde se relaciona a los supervisores como partícipes dentro de la contratación pública, y en donde se facultan dándoles tareas gerenciales dentro del proyecto como son la toma de decisiones de la etapa contractual, las cuales llevan implícito el seguimiento de la ejecución del contrato; este seguimiento conlleva a la solución de los problemas que se puedan presentar durante el desarrollo de este; son estos principios los elementos que estructuran el

presente trabajo, ya que son evidentes y latentes los vacíos normativos en lo que refiere a la parte de limitaciones y extralimitaciones de estas mencionadas “responsabilidades”, por lo cual a medida que desglosemos la temática relacionada a los tropiezos a los que se ve abocado el supervisor, se pretenderá plantear posibles soluciones para que las dos partes (contratista y supervisor), definan de la forma más apropiado el dilema a tratar.

Uno de los principales objetivos, es el de separar los dos cargos o conceptos que se manejan dentro de la normativa existente (vigente, no vigente, actualizada etc.), donde se toma al supervisor y al interventor como iguales, y es acá donde se aclarara tal concepto similar, pero con tareas diferentes dentro de la ejecución propia de la obra, ya que los dos desarrollan tareas de seguimiento, pero no tienen el mismo nivel de responsabilidad, claro hablando de contratos estatales.

Como se ha mencionado a nivel global, la propuesta es crear el método de supervisión, tomando como referencia procesos de entidades o instituciones nacionales, las cuales manejen dentro de su parte administrativa tales labores; una de ellas es la Policía Nacional de Colombia, ente que aunque no tiene dentro de misionalidad principal tales labores gerenciales, dicha institución si desarrolla proyectos de infraestructura a nivel nacional en diferentes frentes, generando edificaciones en las regiones más apartadas del territorio, por lo tanto se vio obligada a cubrir dicha necesidad incluyendo dentro de su recurso humano profesionales (uniformado y no uniformados) de cada rama desarrollando labores incluidas dentro de la presente investigación.

Uno de los objetivos de la supervisión de contratos estatales en la etapa contractual está consagrada en la ley 1474 de 2011 así:

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 (Ley 1474, 2011).

Como se observa anteriormente la legislación del estado obliga a todas las entidades públicas a nombrar un supervisor como guardián de la integridad del contrato, motivo por el cual se ven forzados a crear manuales de como ejercer tal control; como se mencionó anteriormente una de ellas es la Policía Nacional, pero existen otras con mucha más experiencia en esta área.

Uno de estos manuales fue constituido bajo resolución No. 66321 de 2015 “por el cual se adopta la versión 3.0 del Manual de Interventoría y/o Supervisión de contratos del IDU”, el cuál fue elaborado para:

Establecer los lineamientos básicos, obligaciones y responsabilidades de la supervisión, interventoría, consultoría y contratistas de obra o contratos no misionales, definiendo las competencias, los roles y las responsabilidades e implementando herramientas de seguimiento y

control, garantizando así la eficiente y oportuna inversión de los recursos, (IDU, 2015).

Por competencia el IDU (Instituto de Desarrollo Urbano), es uno de los entes con más conocimiento en el campo de la supervisión ya que en el recaen múltiples compromisos con la ciudad, por ende, es un referente para tomar en cuenta para la presente investigación, en cuanto a las actividades de cada frente de trabajo SUPERVISOR-INTERVENTOR-CONTRATISTA, como de los requerimientos que cada uno de ellos debe dar solución, como del procedimiento a seguir para la ejecución del proyecto.

Otras normas que estarán presentes durante el documento son:

- Constitución Política de Colombia de 1991.
- Ley 80 de 1993, del Congreso de la República, “Por la cual se expide el Estatuto General de la Contratación de la Administración Pública”.
- Ley 190 de 1995, del Congreso de la República, “Por la cual se dictan normas tendientes a preservar la moralidad en la administración pública y se fijan disposiciones con el objeto de erradicar la corrupción administrativa”.
- 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”.
- Ley 734 de 2002. del Congreso de la República, “Por la cual se expide el Código Disciplinario Único”.
- Ley 842 de 2003, del Congreso de la República, “Por la cual se modifica la reglamentación del ejercicio de la ingeniería de sus profesiones afines y de sus profesiones auxiliares, se adopta el código de ética profesional y se dictan otras disposiciones”.
- 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”.
- 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”.
- Decreto Ley 19 de 2012, de la Presidencia de la República, “Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la administración pública”.
- Resolución 03256 de 2004, del Ministerio de Defensa Nacional, “Por la cual se reglamenta la actividad de los Interventores, Supervisores y Coordinadores de los contratos y/o convenios en la Policía Nacional”.

2.4 MARCO GEOGRÁFICO

Este manual propuesto pretende alcanzar una cobertura en todo el territorio nacional con el propósito fundamental de lograr la estandarización de conceptos, criterios y procesos que permitan cumplir con las exigencias institucionales, alcanzando los más altos estándares de calidad en el direccionamiento administrativo.

La Policía Nacional, tiene un despliegue frente a las funciones de supervisión técnica de obras en 8 Regionales, 17 Metropolitanas de Policía, 34 Comandos Departamentos y 14 Direcciones, con el fin de obtener un mayor control frente a los recursos y actividades misionales de las diferentes unidades a nivel país.



Figura 2-1. Regiones de la Policía Nacional de Colombia

Fuente: www.policia.gov.co

2.5 MARCO DEMOGRÁFICO

La oficina central de infraestructura de la Policía Nacional se encuentra ubicada en la ciudad de Bogotá D.C. de la cual se despliegan lineamientos generales y específicos para las unidades desconcentradas del territorio Nacional. Además, cuenta con un personal calificado con un perfil exigente que cumpla con las diferentes actividades que se presentan en este campo entre los que se cuenta con: Ingenieros Civiles, Eléctricos, Topográficos y Arquitectos.

La función principal de la unidad es construir proyectos que suplan las necesidades previamente detectadas, tales como: comandos de Policía, Distritos, Estaciones, Fuertes de Carabineros, y CAI. Con la finalidad de dar bienestar a los funcionarios que trabajan en las diferentes unidades impactando directamente a la seguridad ciudadana en beneficio de la comunidad.

2.6 ESTADO DEL ARTE

Las entidades estatales como por ejemplo la Policía nacional de Colombia, acostumbran llevar a cabo la supervisión de los contratos de las obras que ejecutan, a través de los profesionales vinculados a sus filas, dicha institución cuenta con la resolución 03256 de 2004 la cual reglamenta la actividad de supervisores, indica sus funciones de forma general, pero carece de un método que guíe y dinamice sus labores, situación que pretende mejorarse con el desarrollo del presente proyecto.

En el contexto internacional se tiene el caso de Perú donde:

El Programa Nacional de Saneamiento Urbano (PNSU) del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, ha considerado generar una GUÍA PARA LA ADMINISTRACIÓN DE CONTRATOS DE OBRAS DE PROYECTOS DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO (GPACO) con la finalidad de dotar a los profesionales del equipo de obras de la Unidad de Infraestructura y Sostenibilidad, encargados de la ADMINISTRACIÓN DE LOS CONTRATOS DE OBRAS, de una herramienta técnica ágil, precisa y amigable que les permita conocer identificar y aplicar correctamente las nuevas disposiciones (Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento, 2016).

En este caso la guía establece las funciones que debe desempeñar el administrador del contrato en las antes durante y después de la ejecución de la obra, las cuales incluyen actos técnico-administrativos, que se describen en el documento y se relacionan con la norma correspondiente, facilitando las labores al interior de la entidad.

Por su parte el Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda de Bolivia también posee un documento denominado “Guía de Supervisión de Obras”.

La Guía de Supervisión de Obras tiene el objetivo de determinar las funciones técnicas y el nivel de responsabilidad que deben cumplir las empresas consultoras o profesionales que asuman las funciones de Supervisión de Obras para la correcta ejecución de las obras de los proyectos de

inversión pública (Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda, 2016).

En los contextos de Colombia, Perú y Bolivia, las guías o normas de supervisión son herramientas que numeran las funciones y responsabilidades del supervisor de obra, sin mostrarle detalladamente como ejercerlas, situación que puede mejorarse por medio de procedimientos y formatos que preparen y guíen al supervisor de contratos de obra para el ejercicio cotidiano de su cargo.

3 METODOLOGÍA

3.1 FASES DEL TRABAJO DE GRADO

3.1.1 Revisión de información y normativa existente.

- Consiste en consultar el manejo que la Policía Nacional de Colombia da a la supervisión de contratos de interventoría a obra, obteniendo bases teóricas que permitan empezar a plantear la actualización del manual, en esta fase se realizará una revisión tanto del marco jurídico como de los documentos que la entidad maneja actualmente frente a dicha actividad.
- Recopilar información sobre los procesos de supervisión de obra, que se llevan a cabo en la Policía Nacional de Colombia y las situaciones críticas que se presentan, para poder generar estrategias de solución.

3.1.2 Análisis, depuración y retroalimentación de la información.

Luego de revisar la información correspondiente y de hacer entrevistas a los profesionales de la Policía Nacional de Colombia, se procederá a analizar los resultados de estas actividades, con el fin de encontrar las dificultades que se generan en cuanto a la supervisión y así poder emplearlas como oportunidades de mejora, para plantear un procedimiento que satisfaga dichas necesidades.

3.1.3 Redacción y Elaboración del Manual.

Una vez determinadas las dificultades que enfrentan los supervisores de contratos de obra de la Policía Nacional de Colombia, se actualizarán y plantearán los respectivos procedimientos y formatos enfocados a guiar de manera clara y dinámica la ejecución de sus funciones.

3.1.4 Socialización.

Actualizado y elaborado el manual se socializará dentro del área de infraestructura con el objetivo de dar a conocer los cambios en cuanto a normativa y procedimientos propios de la profesión, al igual que para tomar nota de los posibles vacíos y observaciones que puedan ser evidentes dentro de dicha práctica.

3.2 INSTRUMENTOS O HERRAMIENTAS UTILIZADAS

3.2.1 Entrevista.

La entrevista consistirá en preguntas sobre los inconvenientes que presentan los supervisores de la Policía Nacional de Colombia, en el desarrollo de sus funciones, la inducción que reciben para empezar a ejecutar sus labores y su posición frente a un nuevo manual de supervisión; en general la información recolectada será un importante instrumento para clarificar el panorama actual de los profesionales frente a sus funciones y también servirá como evidencia de la necesidad de diseñar documentos que guíen sus labores y contribuyan a mejorar su rendimiento.

3.3 POBLACIÓN Y MUESTRA

El proyecto involucrará al personal del área de infraestructura de la Policía Nacional, ubicada en la Dirección General de la Policía Nacional, conformado por veinte profesionales entre los que se encuentran, Ingenieros Civiles, Electricistas y Arquitectos, uniformados y no uniformados.

La muestra corresponde al veinte por ciento de la población del área, es decir 4 profesionales, los cuales desempeñan la función de supervisión y suministrarán información confiable que permitirá identificar las falencias en el desarrollo de la actividad y las fortalezas a implementar en el desarrollo del manual.

3.4 ALCANCES Y LIMITACIONES

3.4.1 Alcances.

Desarrollar el paso a paso de forma estándar, para el desarrollo de la supervisión del contrato de interventoría del proyecto por parte del servidor público, de forma que este sea óptimo y ágil.

Puntualizar la actuación del supervisor en cuanto a sus responsabilidades para evitar extralimitaciones en su función gerencial

Optimizar la parte documental con formatos entendibles y de fácil diligenciamiento, con datos útiles en la ejecución del contrato.

Realizar un perfil profesional del recurso humano en cuanto a las necesidades de la institución, incluyendo requisitos básicos en cuanto a su preparación profesional, para desarrollar tal labor.

3.4.2 Limitaciones.

El tiempo es una debilidad, primero en cuanto al desarrollo de los documentos necesarios para socializar el manual, ya que se debe depurar la información existente, de la cual existen bastantes ediciones, y segundo frente al análisis de cada tarea a realizar en la supervisión, ya que se deben estudiar los casos problema, etapa por etapa para encontrar el error y tratar de corregirlo.

La Policía Nacional al tratarse de una institución jerarquizada, impone y obliga a que dichos procedimientos de actualización o cambios normativos, primero pasen por los altos mandos, lo cual demora la revisión e implementación de estos.

4 SUPERVISIÓN DE OBRAS EN LA POLICÍA NACIONAL DE COLOMBIA

4.1 SISTEMA DE GESTIÓN DE CALIDAD

Actualmente uno de los puntos más importantes que observa el cliente externo como interno a través de las diferentes dependencias de cualquier empresa es el modelo de Gestión de la Calidad de la empresa ya que de esto deriva la credibilidad en la prestación del servicio cualquiera que sea este: por tal motivo la Policía Nacional como institución pública encargada de la seguridad y buena convivencia de todos los ciudadanos en el territorio nacional no es ajena a tal proceso de calidad.

Siendo acorde a esta premisa, en su última actualización la Policía publicó la Resolución No. 03392 del 30 de julio de 2015 "*Por la cual se expide el Manual del Sistema de Gestión Integral de la Policía Nacional*", en la cual la institución considera conceptos, lineamientos y procesos, cuyo fin son el de mejorar la prestación del servicio tanto en el ámbito operativo como en el administrativo.

Expedir el manual representa para la Policía Nacional cumplir con la normativa vigente en el país como lo es la Ley 872 del 30 de diciembre de 2003 "*Por la cual se crea el Sistema de Gestión de la Calidad en la Rama Ejecutiva del Poder Público y en otras entidades prestadoras de servicios*", la cual dicta en su artículo 1° CREACIÓN DEL SISTEMA DE GESTIÓN DE LA CALIDAD:

Créase el Sistema de Gestión de la Calidad de las entidades del Estado, como una herramienta de gestión sistemática y transparente que permita dirigir y evaluar el desempeño institucional, en términos de calidad y satisfacción social en la prestación de los servicios a cargo de las entidades y agentes obligados, la cual estará enmarcada en los planes estratégicos y de desarrollo de tales entidades. El Sistema de Gestión de la Calidad adoptará en cada entidad un enfoque basado en los procesos que se surten al interior de ella y en las expectativas de los usuarios, destinatarios y beneficiarios de sus funciones asignadas por el ordenamiento jurídico vigente (Ley 872, 2003).

Y por otro lado establece un compromiso interno con la dinámica y misionalidad de la institución. Como tal manual abarca todas las funciones de la Policía, es necesario depurar dicha información para el tema que nos compete así:



Figura 6-1. Mapa de proceso institucional
Resolución No. 03392 del 30 de julio de 2015

Se hace necesario solo para conocimiento general que como adscritos a la Dirección Administrativa y Financiera de la Policía Nacional (DIRAF), el área de Infraestructura, grupo de Seguimiento a Proyectos, encargados de la supervisión de proyectos de inversión (obras nuevas), dentro de esquema de los procesos institucionales nos encontramos inmersos en los “procesos de soporte” en la línea de “Administración de Recursos Financieros”.

El mapa de procesos institucional se define como “la representación gráfica de la interacción de los procesos adoptados para el logro de la satisfacción de sus clientes o grupos sociales objetivo” (Ley 872, 2003); y los procesos gerenciales y de soporte “ definen lineamientos y suministran recursos para responder de manera integral a los objetivos de los procesos misionales” (Ley 872, 2003), por lo que vemos que la posición primaria de la policía es siempre la satisfacción del cliente externo, en este caso el ciudadano.

Dentro de las políticas misionales descritos en este modelo de gestión (Resolución 03392 art. 37), está la de “Política de buen uso de recursos”, punto clave dentro de la gestión del supervisor de la obra, ya que es este el que vela por el dinero que se invierte en los proyectos de infraestructura, por tal motivo somos parte integral del modelo.

El grueso de las obligaciones generales que corresponden a la supervisión de obras se puede evidenciar en el artículo 38 de esta resolución así:

“ARTÍCULO 38. POLÍTICAS INSTITUCIONALES DE SISTEMAS DE GESTIÓN. Las políticas institucionales de sistemas de, gestión son directrices por parte de la Dirección General de la Policía Nacional, en las que se expresa su compromiso de cumplir con los requisitos, legales, normativos, del cliente,

entre otros, mejorando de manera continua la eficacia, eficiencia y efectividad del respectivo sistema de gestión. Así mismo, son marco de referencia para establecer y revisar los objetivos y metas de cada sistema de gestión. (Ministerio de Defensa Nacional Policía Nacional, 2015).

En este aparte de la normatividad relacionada, se describe de forma textual los requisitos obligatorios e imprescindibles para el cumplimiento de los objetivos institucionales en cuanto al sistema de gestión; allí están incluidas las siguientes políticas:

- Política de calidad - Sistema de Gestión de Calidad (SGC).
- Política ambiental - Sistema de Gestión Ambiental (SGA).
- Política de seguridad en la información - Sistema General de Seguridad de la Información (SGSI).
- Política de Gestión Integral del Riesgo.
- Seguridad y Salud en el Trabajo

Cada una de estas políticas institucionales ayudan a que el modelo se pueda implementar en cada una de las especialidades de la Policía Nacional, constituyendo una ruta estratégica con la cual se puedan desplegar todas las actividades operacionales y administrativas, y así garantizar el cumplimiento de los planes y programas dirigidos a la calidad del servicio y a la imagen corporativa.

4.2 CERTIFICACIONES DE CALIDAD

Por ultimo al día de hoy la Policía nacional de Colombia cuenta con las siguientes certificaciones de calidad:



Figura 6-2. Certificaciones de calidad
Resolución No. 03392 del 30 de julio de 2015

4.2.1 NTC GP 1000 – Gestión de la calidad del sector público.

La certificación NTC GP 1000 le permite a las entidades del Estado de la Rama Ejecutiva del Poder Público, evaluar y dirigir el desempeño institucional en términos de calidad y de satisfacción social, de manera sistemática y transparente, de acuerdo con lo establecido en el Artículo 2 de la Ley 872/2003 (Icontec Internacional, 2016).

4.2.2 Certificación ICONTEC ISO 9001.

La certificación ICONTEC ISO 9001, Sistema de Gestión de la Calidad, proporciona una base sólida para un Sistema de Gestión, en cuanto al cumplimiento satisfactorio de los requisitos del sector y la excelencia en el desempeño, características compatibles con otros requisitos y normas como el Sistema de Gestión Ambiental, Seguridad, Salud Ocupacional y Seguridad Alimentaria, entre otros (Icontec Internacional, 2016).

4.2.3 Certificación ICONTEC ISO 14001.

Esta Norma Internacional especifica los requisitos para un sistema de gestión ambiental que una organización puede usar para mejorar su desempeño ambiental. La presente norma internacional está prevista para uso por una organización que busque gestionar sus responsabilidades ambientales de una forma sistemática que contribuya al pilar ambiental de la sostenibilidad (Icontec Internacional, 2015).

4.2.4 El sello IQNet.

“El sello IQNet “Certified Management System” es un logo que suelen añadir las empresas certificadas junto con el sello de su certificadora nacional y el código de las normas que tienen certificadas” (Bernal, 2013).

4.3 PANORAMA ACTUAL DE LA SUPERVISIÓN DE CONTRATOS DE INTERVENTORÍA A OBRAS EN LA POLICÍA NACIONAL

A la fecha dentro de la normativa sobre contratación estatal, las funciones del supervisor como del interventor de la obra se confunden o las ponen en un mismo nivel, por lo tanto, al momento de la toma de decisiones se puede llegar a una extralimitación o por el contrario a una omisión de sus obligaciones (supervisor), acarreando como se ha mencionado durante el documento afectaciones de diferente índole jurídico.

Por lo tanto, es necesario saber de primera mano las falencias que presenta el método actual de supervisión de contratos, es decir lo que piensan los profesionales que realizan dichas funciones dentro

de la institución, con el fin de catalogar las afectaciones más comunes y del como las han resuelto; pues bien, para desarrollar este objetivo se utilizó la herramienta de la entrevista para lograr una visión general de estas problemáticas, lo que derivó los siguientes resultados:

4.3.1 Manejo de los procesos y documentos dentro de la supervisión.

El 61% de los supervisores entrevistados está de acuerdo que el manejo que se le da a la documentación que refiere el seguimiento y control de la interventoría es bueno, en cuanto el profesional realiza respuestas oportunas a los requerimientos de la obra como del interventor, al igual que los informes presentados a la entidad son precisos y cuentan con suficiente información para la toma de decisiones del mando institucional. (descripción realizada verbalmente durante la entrevista).

El porcentaje restante lo califica entre regular y malo, basándose en el desconocimiento documental del supervisor, formatos limitados, formatos inexistentes, falta de trazabilidad y de estandarización de documentos, información innecesaria en los documentos,

4.3.2 Falencias en el ejercicio de la supervisión a interventoría de obra.

- Falta de tiempo para realizar el seguimiento en el sitio de obra.
- Se limita solo en funciones de escritorio
- Acciones temerarias en contra de supervisores por parte de entidades de control.
- Deficiencia en el acompañamiento legal y financiero.
- Desconocimiento de la normatividad y procedimientos.
- Falta de herramientas que permita exigir el cumplimiento contractual a obra e interventoría.
- Duplicidad de funciones
- Oportunas respuestas ante la toma de decisiones.
- Desconocimiento en los proyectos y el alcance.
- Interventores poco responsables y poco proactivos
- Se asumen además componentes técnicos, jurídicos, y financieros para lo cual no hay idoneidad y/o capacitación.
- Las obligaciones y funciones que se establecen dentro de la resolución 3256/04, se enfatizan y marcan exclusivamente a la supervisión, dejando de lado la ley 1150 donde también se establecen las responsabilidades de la interventoría generando un vacío administrativo.
- Existe idoneidad técnica, pero no hay soporte legal.
- No existe diferencia entre funciones de un supervisor y un interventor.
- Mala planeación y coordinación de proyectos.
- Falta de cláusulas que permiten la generación de incumplimientos.
- No existe apoyo, soporte ni asistencia jurídica antes, durante y después de los procesos contractuales.
- Desconocimiento generalizado de la normatividad y en las funciones del supervisor.
- Estandarización de formatos
- Desorden documental.
- Diversidad de criterios.

- Doctrina no documentada.
- Normatividad institucional ambigua.

4.3.3 Inducción que reciben los supervisores en la entidad y si hay algún manual de funciones.

- El 100% de los entrevistados mencionan que no se le hace entrega de ningún manual para desarrollar la supervisión de contratos, como tampoco realizan algún tipo de inducción para realizar dichas funciones.
- El 38% de los entrevistados mencionan la resolución 03256 de 2004, como un compilado de funciones mas no de un manual que les permita realizar la supervisión a interventoría.

4.3.4 Vinculación con investigaciones, sanciones, multas derivado de las funciones como supervisor.

El 54% de los supervisores entrevistados esta o estuvo vinculado dentro de investigaciones de tipo disciplinar, fiscal o penal, durante tramites de prorrogas, adiciones o en temas de presupuesto.

4.3.5 Por qué el supervisor se ve inmerso en este tipo de dificultades administrativas.

- Desconocimiento de las normas.
- Falta de orientación.
- Ordenes que se cumplen sin el lleno de registros legales.
- Delegación de responsabilidades que no son de su competencia.
- No hay soporte legal ni procedimental para los procesos de la Policía Nacional.
- No hay interés de capacitar e incluir persona, para hacer idóneo el equipo laboral.
- No se tienen claras las labores reales y alcance de las funciones.
- Por las vigencias fiscales y el tamaño de los proyectos, ya que se planea de forma incorrecta con plazos irreales.
- Mala planeación.
- Criterios errados por el auditor.
- Malas ordenes administrativas.
- Falta de atención de la administración.
- Falta de interés de los supervisores.
- Por conceptos que difieren de lo técnico.
- Por realizar actividades y avalar su ejecución sin la realización del modificatorio y aval del ordenador del gasto.
- Falta de claridad en el manual de funciones.
- No se tiene en cuenta la responsabilidad del interventor.

4.3.6 Implementación del manual de supervisión a contratos de interventoría a obras.

En este punto donde se les pregunta a los supervisores si estarían dispuestos a adoptar un manual para la supervisión de contratos de interventoría a obras, el 100% de los funcionarios desean que se elabore dicha guía, ya que existen vacíos procedimentales los cuales pueden ser abordados de forma eficaz por este manual, optimizando tiempo, reduciendo la materialización de riesgo, estandariza el procedimiento, y evita a duplicidad de funciones.

Una vez analizadas las respuestas dadas por los supervisores, se puede concluir lo siguiente:

1. Se hace necesario definir las funciones del supervisor como de la interventoría, ya que los dos realizan actividades de seguimiento y control, pero en entornos totalmente diferentes, lo que resulta en responsabilidades distintas frente al contrato de obra, con esto se evita extralimitación de funciones y dificultades administrativas y legales a futuro para el funcionario designado por la entidad.
2. El actual manual de funciones para supervisores, interventores y gerentes de contratos estatales de la Policía Nacional (Resolución 03256 de 2004), es una norma desactualizada por lo tanto no confiable para su implementación, se hace necesario tener en cuenta las nuevas disposiciones legales que se le han realizado a la Ley 80 de 1993, la NSR 10, Ley 1474 Estatuto Anticorrupción, Manuales de Colombia Compra Eficiente, etc.
3. Por otro lado, la Resolución 03256 no es un manual del cómo realizar la supervisión de contratos de interventoría, es un compilado de funciones, por lo tanto, se hace necesario una guía documental estandarizada para realzar dicha actividad.
4. Se hace necesario el acompañamiento legal y financiero dentro de la supervisión del contrato de interventoría, ya que actualmente se le delega esta función al profesional de Arquitectura o Ingeniería Civil.

Lo anterior son conclusiones de la problemática y del por qué se decide elaborar el manual de supervisión, por lo tanto, son pautas para plantear soluciones eficaces con el fin de optimizar las actividades que se realizan día a día por los profesionales designados para tal tarea, diseñando una herramienta de fácil entendimiento, estandarizada documentalmente y que cumpla con la norma colombiana.

NOTA: Las entrevistas realizadas a los profesionales que cumplen funciones de supervisor de contratos de interventoría a obra, se encienden en el anexo A, como evidencia física de la investigación.

5 ASPECTOS A TENER EN CUENTA ANTES DE INICIAR CON LA SUPERVISIÓN AL CONTRATO DE INTERVENTORIA

Si bien la supervisión inicia legalmente con la notificación suscrita por el ordenador del gasto, en este caso el Director Administrativo y Financiero de la Policía Nacional al funcionario designado para tal fin, dicho funcionario tendrá que realizar labores de chequeo con el fin de que al inicio de la etapa contractual es decir en la ejecución del proyecto, cuente con las herramientas suficientes, para realizar un excelente seguimiento del mismo.

Por tal motivo lo primero que se tiene que realizar es una reunión anticipada con el supervisor del contrato de consultoría (Arquitecto, Ingeniero Civil o profesiones afines) que tuvo como objeto los estudios y diseños de la infraestructura a construir, para revisar aspectos generales tale como:

5.1 LEGALIDAD DEL PROYECTO

Este punto abarcara la revisión de las diferentes licencias con que debe contar el proyecto como son las de demolición (dependiendo el caso), la de construcción de obra nueva, las licencias ambientales, las cual será verificable con las normas locales ya que estas son regionales, departamentales, y municipales; también debe ser obligación del supervisor saber la modalidad de contratación, previendo las obligaciones, responsabilidades y derechos a las que tienen cada una de las partes del contrato, que para el tipo de contratación actual en la Policía Nacional son: entidad contratante (supervisor), interventoría y contratista de obra.

5.2 ANÁLISIS DE FINANCIERO

Básicamente consta primero del reconocimiento del recurso con el que se va ejecutar el proyecto, valor contrato del contrato principal, porcentaje de anticipo con el que cuenta el contrato; de igual forma es necesario revisar el presupuesto y los ítems de más relevancia y los que más peso tienen dentro del mismo, por último, la forma de pago que en la mayoría de veces es por porcentaje de avance con respecto a la obra.

5.3 ANÁLISIS Y REVISIÓN DE ESTUDIOS Y DISEÑOS

Indagación por parte del supervisor de obra para con el supervisor del contrato de estudios y diseños, ya que este último tendrá que entregar la totalidad del paquete técnico en medio físico y digital resultado de la consultoría, el cual estará compuesto por la totalidad de planos en las diferentes disciplinas (arquitectónico, estructural, redes, equipos mecánicos y especiales, topográfico, suelos, etc.), actividad que ayudara a comprender el proyecto espacialmente, visualizando cada una de las etapas constructivas.

Por otro lado se hace necesario estudiar la programación de obra entregada por la consultoría para tener presente el tiempo de ejecución propuesto, ya que en la contratación estatal no pueden superar vigencias por temas presupuestales, esto tiene como consecuencia el recorte de tiempo en los cronogramas, por ejemplo: un contrato de obra que por consultoría tiene un tiempo de ejecución de 12

meses, pero la entidad contrata a principios del mes de marzo, por lo que el tiempo para desarrollarlo lo fijan hasta el 31 de diciembre del mismo año, es decir se descuentan 02 meses tomando como base lo sugerido por los estudios y diseños, esto hace que sea necesario comprimir cronogramas e iniciar el proyecto con medidas de contingencia para el cumplimiento de la obra.

Por último, se verificarán las especificaciones técnicas, cotizaciones y el estudio de mercado para la consecución de materiales, no significando esto la disminución en las obligaciones del contratista de obra, las cuales serán consignadas en el respectivo contrato.

Posterior a este primer acercamiento se sugiere realizar un comité en el cual estén presentes los directores de obra e interventoría como representantes de la parte de ejecución y uno o dos profesionales integrantes del equipo de trabajo de consultoría de estudios y diseños con el fin de expresar a la mesa, la forma del cómo se concibió el proyecto, dar a conocer la ruta crítica, y en si las actividades de relevancia a tomar en cuenta dentro de obra; es de resaltar que en el desarrollo de estas actividades ya se pudo haber notificado al supervisor por parte de la entidad al igual que firmado las respectivas actas de inicio, por lo que este proceso de afianzamiento no tomará en su desarrollo más de 05 días ya que son un check-list previo a la realización de la obra, y podría generar algún tipo de retraso.

5.4 SUPERVISIÓN TÉCNICA

El supervisor del contrato de interventoría deberá entenderse de primera mano desde el inicio del contrato y durante la ejecución del mismo con el Supervisor Técnico de la obra, que para dicho acuerdo de voluntades será ejercida por la un profesional integrante del equipo de interventoría; este profesional deberá conocer detalladamente el proyecto ya que tendrá que velar por la buena ejecución de todas las actividades de la obra, verificando especificaciones técnicas, calidad de los materiales y en si todo lo que afecte positiva o negativamente la constitución de la infraestructura, es decir será la mano derecha del supervisor, ya que este deberá entregar el *"certificado técnico de ocupación"*.

Esto es respaldado en la Ley 1796, última actualización de la NSR10 así:

"Ley 1796 del 13 julio de 2016 "por la cual se establecen medidas enfocadas a la protección del comprador de vivienda, el incremento de la seguridad de las edificaciones y el fortalecimiento de la función pública que ejercen los curadores urbanos, se asignan unas funciones a la superintendencia de notariado y registro y se dictan otras disposiciones".

Artículo 6°, Certificación técnica de ocupación. Una vez concluidas las obras aprobadas en la, respectiva licencia de construcción y previamente a la ocupación de nuevas edificaciones, el supervisor técnico independiente deberá expedir bajo la gravedad de juramento la certificación técnica de ocupación de la respectiva obra, en el cual se certificará que la obra contó con la supervisión correspondiente y que la edificación se ejecutó de conformidad con los planos, diseños y especificaciones técnicas, estructurales y geotécnicas exigidas por el Reglamento Colombiano de Construcciones Sismo Resistentes y aprobadas en la respectiva licencia."

“Decreto número 945 de 2017 “por el cual se modifica parcialmente el reglamento Colombiano de Construcciones Sismo Resistentes NSR-10”, en ella se modifica la sección A.9.3.2, la cual quedará así:

A.9.3.2 — DEL SUPERVISOR TÉCNICO INDEPENDIENTE — El supervisor técnico independiente debe verificar que la construcción e instalación de los elementos no estructurales se realice siguiendo los planos y especificaciones correspondientes. En aquellos casos en los cuales en los documentos de diseño (planos, memorias y especificaciones) sólo se indique el grado de desempeño requerido, será responsabilidad del supervisor técnico verificar que los elementos no estructurales que se instalen en la edificación, efectivamente estén en capacidad de cumplir el grado de desempeño especificado por el diseñador. (Véase la sección I.2.1.2 del presente Reglamento NSR-10)” (Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, 2017).

6 PROCEDIMIENTO PARA LA SUPERVISIÓN DE CONTRATOS DE INTERVENTORÍA

En atención a la obligatoriedad que tienen las entidades estatales de realizar seguimiento y vigilar de forma ininterrumpida la ejecución de las obras, de acuerdo a la ley 80 de 1993, artículo 4, numeral 4, la Policía Nacional realiza el seguimiento a través de la interventoría la cual contará con supervisión técnica, de acuerdo a la normatividad vigente, en este sentido se definen los campos de acción alineados con la ley 1474 de 2011 en su artículo 83.

“Artículo 83. Supervisión e interventoría contractual. Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda.

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

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

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

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

Parágrafo 1°. En adición a la obligación de contar con interventoría, teniendo en cuenta la capacidad de la entidad para asumir o no la respectiva supervisión en los contratos de obra a que se refiere el artículo 32 de la Ley 80 de 1993, los estudios previos de los contratos cuyo valor supere la menor cuantía de la entidad, con independencia de la modalidad de selección, se pronunciarán sobre la necesidad de contar con interventoría (Ley 1474, 2011).

Una vez establecido el alcance que tiene la interventoría y la supervisión, se establece el procedimiento del Grupo Seguimiento Proyectos, con el fin de constituir parámetros y lineamientos en el desarrollo de las funciones de la etapa contractual por parte del supervisor así;

6.1 NOTIFICACIÓN DEL SUPERVISOR DE INTERVENTORÍA

En el marco del proceso de contratación, debe tenerse en cuenta quién será el funcionario y el perfil requerido, para desempeñarse en la supervisión de la interventoría en la etapa contractual, en este sentido; una vez firmado el contrato por las partes, el ordenador del gasto materializará el nombramiento del supervisor mediante comunicación oficial, la cual se realizará a través del Área de Contratos, indicando ubicación de la minuta o en su defecto correo electrónico o copia de la misma.

De acuerdo a lo anterior, es importante establecer el perfil de los funcionarios que se pueden desempeñar como supervisores de interventoría en la Policía Nacional, oficiales, suboficiales, miembros del nivel ejecutivo, patrulleros, agentes y no uniformados, que cuenten con formación en los siguientes pregrados:

- Ingeniero civil
- Arquitecto
- Ingeniero electricista
- Ingeniero topográfico

Asimismo, si la complejidad del proyecto es baja, se llevará a cabo por parte de un supervisor que la Dirección Administrativa y Financiera designe de acuerdo a las necesidades institucionales y perfil requerido.

Nota: Cuando se requiera cambio de supervisor por ausencia temporal o definitiva, el funcionario deberá dirigir comunicación oficial al ordenador del gasto, indicando lo siguiente; motivo de la ausencia, modificación al contrato y previamente se coordinará con el jefe de Grupo Seguimiento Proyectos, el funcionario remplazante con el fin de proponer en este escrito al supervisor entrante.

De igual forma, los supervisores saliente y entrante deberán suscribir acta en la que se consignen todos los aspectos técnicos contractuales, frente a la supervisión de la interventoría y demás temas relevantes en la ejecución de la etapa contractual. Esta acta hará parte integral de las carpetas del contrato.

6.2 ANTICIPOS AL CONTRATISTA

Luego de la firma de los contratos de obra e interventoría, los contratistas deberán hacer llegar las correspondientes pólizas establecidas en los términos del acuerdo de voluntades, cuando el contrato tenga en su forma de pago un anticipo, el contratista de obra deberá abrir una fiducia para la administración del mismo, asimismo deberá presentar a la firma interventora el plan de inversión, el cual deberá llevar el visto bueno del supervisor, con la observancia de la programación de obra y el flujo de caja, en este sentido es importante indicar que los desembolsos del anticipo que solicita el contratista de

obra y autoriza la interventoría, deben tener el visto bueno del supervisor (formato S-007).

6.3 SOLICITUD DE LOS ESTUDIOS Y DISEÑOS POR PARTE DEL SUPERVISOR

En las actividades preliminares, el supervisor del contrato de interventoría de obra, deberá realizar la solicitud formal al responsable de gestión documental y Jefe Grupo Seguimiento Proyectos, de los estudios y diseños (etapa de consultoría), los cuales deben ser recibidos tanto de forma física (se realizará mediante comunicación oficial al supervisor de la consultoría o a la jefe de grupo si este ya no esta activo) como magnética, en este sentido la supervisión tendrá en cuenta los siguientes aspectos:

- ✓ Detalle del proyecto por disciplinas (preliminares, cimentación, estructura, mampostería, hidrosanitaria y de gas, eléctrico, carpintería metálica y madera, urbanismo, dotación etc).
- ✓ APU, especificaciones técnicas, presupuesto, memorias de cálculo y planos
- ✓ Licencias que aplique (licencia de construcción, urbanismo, ambientales etc).
- ✓ Normatividad vigente

El supervisor debe realizar el análisis correspondiente de la información recibida, con el fin de establecer si se encuentra completa, para dar trámite a los contratistas (obra e interventoría) y continuar con el proceso contractual.

6.4 ENTREGA FORMAL DE LOS ESTUDIOS Y DISEÑOS AL CONTRATISTA DE INTERVENTORÍA Y OBRA

Se realizará entrega formal mediante comunicación oficial a los contratistas de la etapa de obra (obra e interventoría), de los estudios y diseños (físico y magnético) arrojados por la consultoría, con el fin que realicen el análisis correspondiente y comuniquen oficialmente al ordenador del gasto, las deficiencias encontradas (ingeniería de detalle) en los tiempos y términos establecidos en el contrato.

De igual forma, se debe solicitar reunión con los contratistas de la etapa de consultoría (consultor e interventor) y obra (interventoría y obra), con el fin de socializar el proyecto de forma integral y aclarar dudas u observaciones, que permitan desarrollar una ingeniería de detalle más precisa, generando compromisos en tiempos razonables que dinamicen el desarrollo del proyecto. (Como soporte de esta actividad quedará acta).

Cuando se generen dudas frente a aspectos técnicos durante la ejecución del contrato, estas deben ser remitidas al supervisor de la etapa de consultoría, con el fin se dé trámite de forma expedita a los contratistas de consultoría (consultor e interventor), para obtener la respuesta en tiempos razonables, que no impidan el normal desarrollo de la obra. Cuando se generen demoras injustificadas en las respuestas se deberá informar al ordenador del gasto mediante comunicación oficial.

6.5 SUSCRIPCIÓN ACTA DE INICIO

El supervisor suscribirá acta de inicio (Formato No. S-001), con el contratista de interventoría

dejando constancia de la fecha en que inicia la ejecución de la obra, previa aprobación de las respectivas pólizas por parte del Área de Contratos, de igual forma; se hará entrega del predio al contratista de obra (Formato No. S-002), con la documentación correspondiente que garantice el cumplimiento de la normatividad vigente y requisitos mínimos exigidos para el inicio de actividades.

6.6 ENTREGA DE DOCUMENTOS EXIGIBLES AL CONTRATISTA ESTIPULADOS CONTRACTUALMENTE A LA SUPERVISIÓN

La supervisión deberá realizar comunicación oficial solicitando la documentación a la interventoría, como, por ejemplo:

- Ingeniería de detalle
- Programación de obra
- Hojas de vida y experiencia de profesionales
- pólizas

6.7 INFORMES MENSUALES

El supervisor exigirá la presentación de informes mensuales o la periodicidad exigida en el acuerdo de voluntades a la firma interventora, verificando el cumplimiento de la ejecución del contrato tanto de interventoría como de obra, de acuerdo a los términos allí establecidos, es importante que el interventor deje plasmadas en éste informe las recomendaciones y observaciones por cada componente frente a la ejecución de la obra, así mismo; éste debe ser entregado en original firmado y medio magnético, donde se permita evidenciar lo siguiente:

- Estado del proyecto (programado vs ejecutado)
- Flujo de caja
- Actuaciones durante el periodo (solicitudes, ajustes a diseños, adiciones, prorrogas, modificaciones, trámites, permisos, actas, etc.)
- Actividades de control HSEQ, plan de manejo ambiental y calidad.
- Cuadro de cumplimiento obligaciones contractuales
- Relación de los resultados y análisis gráfico de ensayos de laboratorio realizados por el contratista y los elaborados por la interventoría como comprobación, donde se demuestre el cumplimiento de los mismos de acuerdo a la normatividad que aplique.
- Cumplimiento geo-numérico del personal de obra, indicando las actividades desarrolladas en el periodo, por los profesionales tanto de obra como de interventoría (Director, residente, especialista, etc.).
- Cantidad de trabajadores en obra.

- Manejo de anticipo con soportes (rendimientos financieros, cuando aplique)
- Trámite y verificación de pagos realizados.
- Planes de contingencia solicitados por el contratista y aprobados por la interventoría que no afecten el plazo contractual.
- Registro fotográfico georreferenciado el avance del proyecto tomando puntos fijos y panorámica, indicando aspectos relevantes, fecha donde se evidencie el antes y después.
- Copia del libro de obra/ bitácora del periodo.
- Copia de actas de comité desarrolladas en el periodo
- Conclusiones y recomendaciones por parte de la interventoría

Asimismo, el supervisor debe rendir informe mensual (formato No. S-008) al ordenador del gasto, sobre la ejecución del contrato, con los respectivos aspectos de interés frente al desarrollo de la obra, anexando actuaciones durante el periodo, dificultades, fortalezas y análisis retrospectivo del proyecto, donde se asesore al mando en cuanto a las acciones preventivas y correctivas que haya lugar con los siguientes aspectos.

Datos generales del contrato (Número del contrato, objeto del contrato, comunicación oficial de nombramiento, fecha de inicio, fecha de terminación, valor contrato, prórroga, modificaciones, adiciones, etc).

- Periodo del informe (línea de tiempo)
- Acciones adelantadas durante el periodo (oficios, trámites, permisos etc).
- Cuadro de obligaciones contractuales. (plan de calidad, manejo ambiental, hseq, etc)
- Trámite y verificación de pagos realizados.
- Seguimiento programación de obra (indicar programado, ejecutado y atrasos).
- Cumplimiento geo-numérico del personal de interventoría.
- Conclusiones y recomendaciones por parte de la supervisión (incumplimiento si aplica)
Registro fotográfico

6.8 PAGOS

Debe estar sujeto a las formas establecidas en el contrato, el supervisor o interventor según corresponda diligenciarán el recibido a satisfacción (formato No. S-003) para realizar los pagos correspondientes en cumplimiento parcial de las obligaciones pactadas en el acuerdo de voluntades, en éste sentido la supervisión deberá tener en cuenta, la siguiente documentación para realizar el correspondiente trámite:

6.8.1 Documentos exigibles para el contratista de obra

- Factura
- Formato No. S-003 (Firmado por el contratista de obra y recibido a satisfacción por la firma interventora)
- Balance de obra Formato No. 7 (ítems ejecutados en el periodo revisados y firmados por el contratista de interventoría)
- Memorias de cálculo (soporte de las actividades desarrolladas)
- FIC
- Parafiscales del periodo.
- Certificación de la cuenta bancaria

6.8.2 Documentos exigibles para el contratista de interventoría

- Factura
- Formato No. S-003 (Firmado por el contratista de interventoría y el supervisor)
- Parafiscales del periodo.
- Certificación de la cuenta bancaria

Nota: Cuando el pago tramitado incluya elementos de dotación como mobiliario, equipos y demás elementos que requiera el ingreso al almacén que corresponde, deberá anexarse las entradas correspondientes a los elementos relacionados en el acta de recibo a satisfacción.

6.9 VISITA A OBRA

La supervisión deberá realizar por lo menos una revista mensual en campo, al igual que definir un cronograma de visitas a obra derivado de un análisis de la programación entregada por el contratista y

avalada por la interventoría, tomando en cuenta la magnitud y necesidades del proyecto, con el fin de verificar el desarrollo de las actividades críticas que puedan generar algún tipo de retraso o que sean de peso presupuestal. La interventoría previamente deberá presentar una lista de chequeo a la supervisión, orientada a lograr un adecuado seguimiento de acuerdo a las siguientes actividades:

- Programación obra (ejecutado vs programado ítem por ítem).
- De acuerdo al resultado de la programación (debilidades, fortalezas, amenazas y oportunidades).
- Materiales, hseq, ítems ejecutados, cantidades de obra, memorias de cálculo para autorizar pagos.
- Personal en obra, funciones y rendimiento.

6.10 RECIBO FINAL

Una vez concluidas todas las actividades que dieron origen al contrato de obra e interventoría, la supervisión recibirá las instalaciones policiales una vez los contratistas tan de obra como de interventoría cumplan los siguientes requisitos:

- acta final con todas las actuaciones contractuales y el balance final con las cantidades y valores realmente ejecutados, fecha de finalización de acuerdo al contrato.
- Acta de entrega tipo inventario
- Entregarán la minuta de obra.
- Acta de capacitación a funcionarios de operación y mantenimiento de equipos.
- Planos records, control de cambios autorizados por los contratistas de la etapa de consultoría (hasta la liquidación del contrato)
- Permiso de ocupación
- Entrega de Manuales de mantenimiento, garantías de equipos, llaves etc. Con las recomendaciones generales
- Memorias fotográficas desde el inicio hasta el final de la obra
- Certificación RETIE y RETILAP
- Comprobantes de pago de la devolución total de los rendimientos financieros del Anticipo. (Si no los hubo, presentar certificación bancaria)
- Certificaciones entregadas por empresas prestadoras de servicios.
- Ampliación y modificación de pólizas según fecha de Entrega final. Garantías únicas de cumplimiento y de Responsabilidad Civil Extracontractual con sus Certificados de Modificación.
- Certificado del revisor fiscal o representante legal del pago de las obligaciones del contratista (ó consorciados) con el aporte a los sistemas de salud, riesgos profesionales, pensiones y aportes a las cajas de compensación familiar, ICBF y SENA. Si es persona natural debe presentar recibo de pago de los aportes.
- Certificado de Interventoría sobre el recibo y calidad de las obras.

- Informe final de interventoría

Surtidos los anteriores trámites, el supervisor realizará la entrega de las instalaciones policiales con el acta de inventario a la unidad (grupo de bienes raíces u oficina de infraestructura), planos record y manuales de mantenimiento, asimismo rendirá el informe de supervisión final, una vez surtida la visita a obra con el fin de corroborar el cumplimiento de las actividades contractuales y calificar al contratista de acuerdo al formato N. S-005

El acta de liquidación se realizará una vez culminado el procedimiento de entrega y recibo final, toda vez que la documentación citada, es necesaria para liquidar el contrato.

Nota: de ser necesario, el funcionario que recibirá el proyecto podrá solicitar el apoyo técnico de alguno de los analistas de la oficina con mayor experiencia o que ostente otra profesión diferente a la del supervisor, con el fin de anuar criterios e inspeccionar los elementos físicos de la estructura detalladamente.

6.11 ACTIVIDADES TRANSVERSALES EN LA SUPERVISIÓN A INTERVENTORÍA

6.11.1 Adiciones en valor.

En la ejecución del contrato se presentan estos eventos que requieren procedimientos transversales del supervisor con la interacción de otras oficinas, en este sentido se enmarca la función de la supervisión.

- El contratista deberá presentar por escrito ante la interventoría y entidad la justificación o necesidad de suscribir una adición.
- la interventoría emitirá concepto por escrito sustentando técnicamente la viabilidad o no de la adición.
- La supervisión luego de realizar el correspondiente análisis emitirá concepto al ordenador del gasto frente a la solicitud de los contratistas.
- Asimismo, deberán presentar balance de obra, memorias de cálculo, APU, especificaciones técnicas y justificación escrita de todos los ítems no previstos y mayores cantidades.
- Acta de comité con el grupo técnico de DIRAF.

Todos los trámites que modifiquen el contrato deben presentarse 15 días antes del vencimiento del mismo.

6.11.2 Prórrogas en tiempo

- El contratista deberá presentar por escrito ante la interventoría y entidad la justificación o necesidad de prorrogar el contrato, con los correspondientes soportes documentales.
- la interventoría emitirá concepto por escrito sustentando técnicamente la viabilidad o no de la prórroga con los correspondientes soportes.
- La supervisión luego de realizar el correspondiente análisis de la información allegada por los contratistas emitirá concepto al ordenador del gasto frente a la solicitud realizada.
- Acta de comité con el grupo técnico de DIRAF.

6.11.3 Modificatorios

- El contratista deberá presentar por escrito ante la interventoría y entidad la justificación o necesidad de modificar el contrato, con los correspondientes soportes documentales.
- la interventoría emitirá concepto por escrito sustentando técnicamente la viabilidad o no del modificatorio con los correspondientes soportes.
- La supervisión luego de realizar el correspondiente análisis de la información allegada por los contratistas emitirá concepto al ordenador del gasto frente a la solicitud realizada.
- Acta de comité con el grupo técnico de DIRAF.

6.11.4 Suspensión

Las suspensiones serán tramitadas únicamente en casos plenamente justificados (caso fortuito o fuerza mayor), para realizar el acta de suspensión se deben seguir los siguientes pasos:

- Solicitud escrita del contratista a la interventoría y entidad
- Concepto escrito por la interventoría con el soporte documental.
- Concepto del supervisor al ordenador del gasto
- Prórrogas de las garantías cuando se reinicie el contrato
- Reprogramación de obra y flujo de caja
- Si la suspensión continua se debe surtir nuevamente los pasos anteriores para elaborar el acta de ampliación de suspensión en plazo.

Las anteriores actividades transversales se pondrán en conocimiento para posterior aprobación por parte del ordenador del gasto, junto con sus anexos mediante formato No. S-004.

Los formatos estandarizados referidos en el procedimiento de Supervisión de contratos de interventoría a obras se encuentran como anexo c.

Es de aclarar que este procedimiento fue construido en base a la experiencia y pericia de los funcionarios del grupo de seguimiento a proyectos, paralelo a lo que dicta la normativa vigente

en lo que concierne a las funciones de supervisores e interventores y lo pertinente a la contratación estatal; este documento fue socializado a los profesionales del grupo referido, dejando como evidencia un acta en donde se registraron las observaciones, las cuales reformaron y mejoraron el cuerpo del procedimiento de supervisión. Como evidencia se anexa el acta No. 015 (Anexo B).

7 GLOSARIO

Acta: “documento donde se describe los aspectos tratados en una reunión, dejando constancia de los compromisos y tareas pactadas e indicando el responsable de cada una de ellas” (Fonade, 2015).

Acta de inicio: “Es el documento suscrito entre el interventor o supervisor y el contratista, en el cual se deja constancia de la fecha a partir de la cual se inicia la ejecución de las actividades objeto del contrato” (Universidad Nacional de Colombia, 2016).

Acta de suspensión: Es el documento suscrito por el ordenador del gasto, el supervisor o interventor del contrato y el contratista, mediante el cual acuerdan la suspensión del plazo de ejecución del contrato, cuando se presenten circunstancias de fuerza mayor o caso fortuito, conveniencia de las partes o interés público y las condiciones para su reiniciación. Este tipo de acta solo aplica para Contratos previa aprobación del Comité de Contratación respectivo. (Universidad Nacional de Colombia, 2016).

Acta de entrega y recibo a satisfacción: Es el documento en el que se deja constancia del estado y las condiciones en que contratista entrega a la entidad los bienes, las obras o los servicios objeto del contrato y del recibo a satisfacción de estos por parte de la Universidad; puede incluir salvedades sobre asuntos menores de la ejecución del contrato (Universidad Nacional de Colombia, 2016).

Acta de liquidación: Es el documento suscrito por el ordenador del gasto, el supervisor o interventor del contrato y el contratista, en el que se deja constancia los acuerdos, conciliaciones y transacciones a que llegaren las partes para poner fin a las divergencias presentadas y poder declararse a paz y salvo (Universidad Nacional de Colombia, 2016).

Acta de liquidación bilateral: Documento suscrito por las partes con el propósito de establecer, de modo definitivo, las obligaciones y derechos pecuniarios y su cuantía. Constituye un balance final o ajuste de cuentas, entre la entidad contratante y el contratista, con miras a finiquitar la relación jurídica obligacional.

En este sentido, el Acta de liquidación bilateral es el documento mediante el cual las partes constatarán los acuerdos, conciliaciones y transacciones a que llegaren las partes para poner fin a las divergencias presentadas y poder declararse a paz y salvo en el término establecido en las reglas de participación o contrato (Fonade, 2015).

Acta de liquidación unilateral: Acta debidamente motivada emitida por la entidad contratante, en el evento en que, no se haya logrado la suscripción del Acta de Liquidación Bilateral (Fonade, 2015).

Acta de terminación de contrato: Documento que se suscribe en la fecha de terminación, en el cual se deja constancia del cumplimiento del objeto contractual y de las actividades no ejecutadas y las ejecutadas de forma defectuosa; incluyendo el cronograma de entrega de los pendientes en caso de que exista compromiso por parte del contratista (Fonade, 2015).

Adición: Es el proceso por el cual, se agregan o incluyen recursos al convenio y/o contrato con el fin de lograr el cumplimiento de su objeto. Se fundamenta en el análisis de la viabilidad y conveniencia; así como en la generación de soportes técnicos debidamente elaborados por el contratista, confirmados y presentados por el interventor y avalados por la Gerencia; igualmente en la existencia de disponibilidad presupuestal (Fonade, 2015).

Anticipo: “Es el recurso público que la Entidad Estatal dispone para ser usado por el Contratista para el inicio de las obras” (IDU, 2015).

Calidad: totalidad de características de un producto que lo hacen apto para su uso o propósito y a su vez provee la aptitud para satisfacer unas necesidades muy explícitas. Se dimensiona teniendo en cuenta factores como: desempeño, factibilidad de uso, seguridad, disponibilidad, confiabilidad, afectación al medio ambiente, economía, estética (Fonade, 2015).

Cláusula: “Estipulación plasmada dentro de una minuta de una orden contractual o contrato que hace referencia a las prestaciones u obligaciones a cargo de las partes para dar cumplimiento al objeto del acuerdo de voluntades celebrado” (Universidad Nacional de Colombia, 2016).

Conformidad: “Término que indica que la calidad de un producto terminado se ciñe o rige por una norma específica. El producto cumple con la especificación prevista” (Fonade, 2015).

Contratista de obra: “Persona natural o jurídica a quien se le ha adjudicado un contrato de obra y ha suscrito el respectivo contrato” (IDU, 2015).

Contrato: acto jurídico generador de obligaciones, previsto en el derecho privado o en disposiciones especiales, derivado del ejercicio de la voluntad, celebrado entre dos o más partes, el cual produce efectos jurídicos y económicos entre estas, comprometiéndolas al cumplimiento de las obligaciones derivadas del mismo (Fonade, 2015).

Contrato de obra: Son contratos de obra los que celebren las entidades estatales para la construcción, mantenimiento, instalación y en general, para la realización de cualquier otro trabajo material sobre bienes inmuebles, cualquiera que sea la modalidad de ejecución y pago. (Ley 80, 1993).

Incumplimiento: “No cumplimiento del contratista de cualquiera de las obligaciones a su cargo derivadas del contrato celebrado, las cuales afecten de manera grave y directa la ejecución del contrato, pudiendo conducir a su paralización” (Universidad Nacional de Colombia, 2016).

Informe de ejecución: Aquel en el cual el contratista presenta la relación de las actividades efectuadas en cumplimiento de cada una de las obligaciones contractuales pactadas (Universidad Nacional de Colombia, 2016).

Informe de interventoría o supervisión: Documento a través del cual el interventor o el supervisor de un contrato da cuenta a la Universidad sobre la ejecución material y financiera del acuerdo de voluntades, pudiendo dar a conocer situaciones irregulares o dificultades que ameritan la adopción de medidas administrativas o judiciales para salvaguardar los intereses de la entidad y el erario público (Universidad Nacional de Colombia, 2016).

Interventoría: Es el conjunto de actividades que realiza el funcionario o contratista de la entidad estatal en nombre de esta para hacer seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico en la ejecución del contrato con el fin de verificar que se cumple el objeto del mismo. (Ministerio del trabajo, 2014).

Modificaciones (OTROSÍ): La modificación contractual se refiere a la mutabilidad de las condiciones estipuladas inicialmente en el clausulado del contrato, por solicitud de alguna de las partes.

La modificación contractual se puede dar cuando con posterioridad a la celebración del contrato, se hace necesario realizar aclaraciones, enmiendas y reformas al texto del contrato o de los documentos que hacen parte integral del mismo o modificar el alcance de las obligaciones inicialmente pactadas, sin que ello implique la modificación del valor o la prórroga del plazo del contrato celebrado. Las partes suscribirán un documento modificatorio soportado en las respectivas justificaciones técnicas y/o económicas. El documento se deberá suscribir antes del vencimiento del plazo de ejecución estipulado en el contrato.

La procedencia de las modificaciones NO implica que sea posible alterar el objeto del contrato o la naturaleza sustancial del mismo (IDU, 2015).

Objeto: Es el fin que se busca a través de los acuerdos de voluntades y por el cual las partes adquieren compromisos, derechos y obligaciones. El Objeto no es susceptible de ser modificado por las partes pues ello configuraría un nuevo acuerdo de voluntades (Universidad Nacional de Colombia, 2016).

Obligaciones: “Son los compromisos específicos que adquiere cada una de las partes, en virtud del acuerdo de voluntades. Las obligaciones deben ser claras, detalladas y ponderables, de

manera tal que se permita su seguimiento y evaluación” (Universidad Nacional de Colombia, 2016).

Prórroga: La prórroga es la previsión en virtud de la cual se aumenta en su extensión el término o plazo inicialmente previsto en el contrato para el cumplimiento de las obligaciones y para la ejecución de las actividades contratadas (Fonade, 2015).

Proyecto: conjunto ordenado de información sistemáticamente procesada, con objetivos claros, delimitados y coherentes, orientado a la generación de bienes y servicios, que satisfagan necesidades o aprovechen oportunidades, sobre la base de la optimización de recursos. (Fonade, 2015)

Reinicio: tipo de novedad que restablece la operatividad normal de un convenio o contrato que estaba suspendido (Fonade, 2015).

Supervisión: Es el conjunto de actividades que realiza una persona natural o jurídica contratada por la entidad estatal para realizar un seguimiento técnico jurídico y administrativo cuando el mismo suponga conocimiento especializado en la materia, o cuando la complejidad o extensión del mismo lo justifiquen. (Ministerio del trabajo, 2014).

Suspensión: es un acuerdo entre las partes de un contrato que altera o impide de manera temporal la ejecución de las obligaciones que se derivan del contrato; corresponde a la interrupción en el tiempo, del plazo previsto en el contrato, por motivos de fuerza mayor, o caso fortuito, de interés público o mutuo acuerdo debidamente justificado, impidiendo esto la ejecución del contrato, siempre que no se vulnere el interés general ni los fines del Estado. El acta de suspensión deberá ser firmada por la Supervisión y el contratista previa firma del Ordenador del Gasto (IDU, 2015).

Terminación anticipada: Tipo de novedad que permite dar por terminado un convenio o contrato anticipadamente, cuando se presente incumplimiento en el mismo o por mutuo acuerdo entre las partes (Fonade, 2015).

8 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Es indispensable crear el manual de supervisión de contratos de interventoría para la Policía Nacional, dado que los resultados de dichos seguimientos no han sido los esperados, causando perjuicios tanto a los profesionales que realizan estas funciones como a la entidad, Por lo tanto, se hace necesario separar las funciones del supervisor y del interventor limitando su labor a actividades dirigidas en pro de la buena ejecución del contrato.

Por otro lado, la inclusión de la nueva normativa al nuevo manual, (ya que la existente data de 2004), ayudara para tal fin, parametrizando los deberes y obligaciones de cada parte interviniente.

Es evidente la obligatoriedad de la entidad de respaldar las acciones del supervisor en el ámbito legal, administrativo y financiero, ya que son temas de conocimiento general para el funcionario, pero que obviamente son de peso dentro de la ejecución de una obra, y que actualmente están en cabeza de los arquitectos e ingenieros civiles los cuales no son idóneos para resolverlos.

El manual de supervisión a interventoría se encuentra en la última etapa de revisión al interior de la institución, por parte de la Secretaría General, con el fin de iniciar el plan piloto en el año 2018, con la respectiva actualización a la normatividad vigente, para la aplicación a los contratos de la vigencia en mención. Asimismo se realizará seguimiento y control al desarrollo del manual y las dificultades que se puedan presentar en la implementación del mismo, realizando las acciones correctivas, preventivas y de mejora continua, para que ésta herramienta se convierta en práctica exitosa en el Área de infraestructura de la Policía Nacional.

El presente documento tiene por objeto resaltar la importancia que tiene la supervisión y la interventoría dentro de la ejecución de contratos de obra en cuanto a la actividad de seguimiento, control y verificación durante la ejecución de los mismos, con el fin de dar a conocer principios fundamentales que deben respetarse en este proceso.

Una vez recopilada la información existente y tomando como base las vivencias profesionales de los supervisores con más experiencia en el campo, se pudo establecer en que derivan las dificultades administrativas en el desarrollo de dicha función así:

- Deficiencia en el acompañamiento legal y financiero.
- Desconocimiento de la normatividad y procedimientos.
- Falta de herramientas que permita exigir el cumplimiento contractual a obra e interventoría.
- Duplicidad de funciones

Por lo anterior los supervisores de contratos de interventoría a obra se ven inmersos en investigaciones de índole disciplinar, penal, y fiscal, las cuales son adelantadas por entes de control que en algunas ocasiones imponen toda la responsabilidad al supervisor sin conocer el funcionamiento del

proceso que desarrolla el profesional, es por esto que casi la mitad de los funcionarios están o estuvieron inmersos en esta clase de indagaciones, lo que implica problemas laborales, profesionales y personales, disminuyendo el rendimiento de las actividades propias de su cargo.

Dentro del cuerpo del manual se puede evidenciar el paso a paso que debe realizar el supervisor de interventoría a obra, en la etapa contractual con el fin de optimizar tiempo y recursos económicos, ya que con la vigilancia y control se llevará un seguimiento detallado de la obra, sin esto significar que el supervisor será el responsable de la ejecución física del proyecto; dentro de las actividades a desarrollar se encuentra:

- Notificación del supervisor de interventoría
- Anticipos al contratista
- Solicitud de los estudios y diseños por parte del supervisor
- Entrega formal de los estudios y diseños al contratista de interventoría y obra
- Suscripción acta de inicio
- Entrega de documentos exigibles al contratista estipulados contractualmente a la supervisión
- Informes mensuales
- Pagos
- Documentos exigibles para el contratista de obra
- Visita a obra
- Documentos exigibles para el contratista de interventoría
- Recibo final
- Actividades transversales en la supervisión a interventoría: prórroga, adición, suspensión, modificación.

El supervisor desarrollara destrezas y actuara con conocimiento pleno de sus funciones, ya que podrá exigir los entregables documentales que se encuentran descritos en el manual, con esto brindara información oportuna y confiable al mando institucional sobre la ejecución física y administrativa del proyecto.

Por último, es importante aclarar que el supervisor es un enlace entre los contratistas de obra e interventoría con la entidad contratante, en este caso la Policía Nacional; este tiene la facultad de resolver diferencias (según su competencia profesional y el grado de dificultad), con cada una de las partes contractuales, todo esto direccionado hacia el buen término de la obra.

BIBLIOGRAFÍA

- Bernal, J. J. (19 de Julio de 2013). *PDCA Home*. Obtenido de <https://www.pdcahome.com/4934/que-es-iqnet-los-certificados-iqnet/>
- Chiavenato, A. (2007). *Introducción a la Teoría General de la Administración*. México: McGraw-Hill.
- Colombia Compra Eficiente. (8 de Mayo de 2017). *Colombia compra*. Obtenido de https://www.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
- Decreto 019. (10 de Enero de 2012). Presidente de la República de Colombia. *Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública*. Bogotá D.C., Colombia.
- Fonade. (2015). *Manual de Supervisión e interventoría de Fonade*. Bogotá.
- Icontec Internacional. (23 de Septiembre de 2015). Norma Técnica Colombiana-ISO 14001. *Sistema de Gestión Ambiental. Requisitos con orientación para su uso*. Bogotá, Colombia.
- Icontec Internacional. (2016). *Icontec*. Obtenido de <http://www.icontec.org/Ser/EvCon/Paginas/PCS/cgp1000.aspx>
- Icontec Internacional. (2016). *Icontec*. Obtenido de <http://www.icontec.org/Ser/EvCon/Paginas/PCS/ci9001.aspx>
- IDU. (20 de Noviembre de 2015). *Manual de gestión contractual*. Bogotá, Colombia.
- IDU. (18 de Diciembre de 2015). *Manual de interventoría y/o gestión de contratos*. Bogotá, Colombia.
- Jiménez Moriones, M. F. (2007). *Interventoría de proyectos Públicos*. BOGOTÁ D.C.: Editorial Universidad Nacional de Colombia UNIBIBLOS.
- Ley 1150. (16 de Julio de 2007). Congreso de Colombia. *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*. Bogotá D.C., Colombia.

Ley 1474. (12 de Julio de 2011). Congreso de Colombia. *Normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción*. Bogotá, Colombia.

Ley 1712. (6 de Marzo de 2014). Congreso de Colombia. *Por medio de la cual se crea la ley de transparencia y del derecho de acceso a la información pública nacional y se dictan otras disposiciones*. Bogotá, Colombia.

Ley 190. (6 de Junio de 2011). Congreso de Colombia. *Por la cual se dictan normas tendientes a preservar la moralidad en la administración pública y se dictan disposiciones con el objeto de erradicar la corrupción administrativa*. Bogotá D.C., Colombia.

Ley 610. (15 de Agosto de 2000). Congreso de Colombia. *Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías*. Bogotá D.C., Colombia.

Ley 734. (5 de Febrero de 2002). Congreso de Colombia. *Por la cual se expide el Código Disciplinario Único*. Bogotá D.C., Colombia.

Ley 80. (28 de Octubre de 1993). Congreso de Colombia. *Estatuto General de Contratación de la Administración Pública*. Bogotá, Colombia.

Ley 842. (9 de Octubre de 2003). Congreso de Colombia. *Por la cual se modifica la reglamentación del ejercicio de la ingeniería, de sus profesiones afines y de sus profesiones auxiliares, se adopta el Código de Ética Profesional y se dictan otras disposiciones*. Bogotá D.C., Colombia.

Ley 872. (30 de Diciembre de 2003). Congreso de Colombia. *Por la cual se crea el sistema de gestión de calidad en la Rama Ejecutiva del Poder Público y en otras entidades prestadoras de servicios*. Bogotá, Colombia.

Ministerio de Defensa Nacional Policía Nacional. (16 de Diciembre de 2004). Resolución 03256. *Reglamento de actividad de los Interventores, Supervisores y Coordinadores de los contratos y/o convenios en la Policía Nacional*. Bogotá, Colombia.

Ministerio de Defensa Nacional Policía Nacional. (30 de Julio de 2015). Resolución 03392. *Por la cual se expide el Manual de Sistema de Gestión Integral de la Policía Nacional*. Bogotá, Colombia.

Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda. (2016). *Guía de Supervisión de Obras*. La Paz.

Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio. (5 de Junio de 2017). Decreto 945 de 2017. *Por el cual se modifica parcialmente el Reglamento Colombiano de Construcciones Sismo Resistentes NSR-10*.

Bogotá, Colombia.

Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento. (2016). *Guía para la Administración de Contratos de Obras de Proyectos de Agua Potable y Saneamiento*. Lima.

Ministerio del trabajo. (2014). *Guía del supervisor*. Bogotá.

Moreno, A. B. (2012). *La Supervisión de los Contratos Estatales en las Entidades Autónomas del Nivel Nacional de la Administración Pública*. Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, Bogotá D.C.

Presidencia de la República . (20 de Enero de 2015). Decreto 103 de 2015. *Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 1712 de 2014 y se dictan otras disposiciones*. Bogotá, Colombia.

Sanchez Henao, J. C. (2010). *Interventoría de proyectos y obras*. BOGOTÁ D.C.: Editorial Universidad Nacional de Colombia.

Universidad Nacional de Colombia. (2016). *Cartilla para el ejercicio de la función de supervisión e interventoría de contratos y ordenes contractuales*. Bogotá.

Vargas Cantor, É. F. (2008). *Interventoría de obras públicas*. BOGOTÁ D.C.: Grupo Editorial Ibáñez.