

UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS
ESPECIALIZACION EN FINANZAS Y ADMINISTRACION PÚBLICA

“EL PAPEL DE LA INTERVENTORÍA Y SUPERVISIÓN DE LOS
CONTRATOS EN EL MANEJO DE LOS RECURSOS PÚBLICOS”
Trabajo de grado presentado como requisito para optar al grado de
Especialista en Finanzas y Administración Pública

Autores: Gómez Torres Esperanza
González Molano Johana

Tutor: Luz Mery Guevara Chacon

Bogotá. D.C. 20 de noviembre de 2010

TABLA DE CONTENIDO

	pp.
TABLA DE CONTENIDO.....	2
RESUMEN	3
INTRODUCCIÓN.....	5
CAPITULO I	7
INTERVENTORIA O SUPERVISIÓN.....	7
Definición de Interventoría o Supervisión.....	8
Tipos de Interventor o Supervisor	11
Objetivos de la Interventoría o Supervisión.....	11
Ámbito y Alcance de la Interventoria o Supervisión	12
Responsabilidad de los Interventores	15
CAPITULO II	19
PATRIMONIO PÚBLICO	19
Detrimento Patrimonial.....	21
La Gestión Fiscal.....	23
REFERENCIAS.....	27

“EL PAPEL DE LA INTERVENTORÍA Y SUPERVISIÓN DE LOS CONTRATOS EN EL MANEJO DE LOS RECURSOS PÚBLICOS”

*Esperanza, Gómez Torres

**Johana Patricia, González Molano

RESUMEN

El ensayo tuvo como objetivo general, analizar la importancia del ejercicio de la interventoría o supervisión de los contratos que celebran las entidades públicas, y la responsabilidad civil, disciplinaria, penal y fiscal, que implica su desarrollo, por los hechos u omisiones que le fueren imputables y que causen perjuicios al ente o a terceros, derivados de la inadecuada ejecución de los contratos estatales. Se trataron temas fundamentales relacionados con la supervisión o interventoría, su definición, objetivos, alcance, funciones y responsabilidad. De otra parte, se hizo referencia al patrimonio público, al detrimento patrimonial y la gestión fiscal. Para el sustento de la investigación se tomaron normas como la Constitución Nacional, el Estatuto de Contratación (Ley 80 de 1993), la Ley 1150 de 2007 y demás normatividad vigente, Manuales de Interventoría de diferentes entidades y el texto Interventoría de Proyectos Públicos. (Jiménez, 2007). Se concluyó, que el incumplimiento de las obligaciones contractuales pactadas en los pliegos de condiciones y en las minutas contractuales y la administración ineficaz e ineficiente de los recursos asignados a los contratos, puede ocasionar detrimentos patrimoniales a la entidad contratante y al Estado.

ABSTRACT

The general objective was to test, analyze the importance of the exercise of auditing contracts those public entities and civil liability, disciplinary, criminal and fiscal, which involves development, for the acts or omissions as may be incurred, which cause injury to body or third parties arising from the inadequate performance of state contracts. Fundamental issues were discussed related to the auditing, its definition, objectives, scope, roles and responsibilities. Furthermore, reference was made to public property, to the

detriment of assets and fiscal management. For the maintenance of research standards were taken as the Constitution, the Contracting Statute (Act 80 of 1993), Act 1150 of 2007 and other applicable regulations, manuals auditing of different entities and text Auditing of Public Projects (Jimenez, 2007). It was concluded that the failure or contractual obligations agreed in the terms and conditions and in the minutes contractual and ineffective and inefficient management of resources allocated to contracts, may cause economic detriments to the contracting entity and the state.

*Contador Público. Especialista en Finanzas y Administración Pública.

**Contador Público. Especialista en Finanzas y Administración Pública.

INTRODUCCIÓN

El objetivo de este ensayo es reconocer la responsabilidad que tienen los interventores o supervisores de los contratos que celebran las Entidades Públicas, cuando éstas adquieren bienes y servicios que contribuyen al desarrollo de las funciones dadas por mandato legal, en aras del cumplimiento de los fines esenciales del Estado establecidos en el artículo 2° de la Constitución Política de Colombia que dice que:

Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. (1991).

Los interventores o supervisores, deben realizar un adecuado seguimiento y control a las obligaciones establecidas en los contratos y exigir la entrega oportuna de los bienes y servicios pactados, cumpliendo siempre con los estándares de calidad y de especificación estipulados en la minuta contractual; de lo contrario, una pobre supervisión puede generar detrimentos patrimoniales para los entes públicos y por ende, para el Estado.

La figura de la interventoría, tema que trataremos en el primer capítulo, está íntimamente ligada con la correcta administración de los recursos públicos, ya que ésta, en desarrollo de las funciones que le son asignadas, posee una gran responsabilidad frente al patrimonio estatal. Por lo tanto, se abordarán los conceptos fundamentales y sustentos legales que la regulan en Colombia; el segundo capítulo se dedicará al tema del patrimonio público,

su definición y clasificación, mencionaremos el concepto de detrimento patrimonial, como un riesgo para la Entidad contratante, hablaremos del ejercicio de la gestión fiscal y finalmente, citaremos casos en los cuales, se han iniciado procesos de responsabilidad fiscal y se han aplicado sanciones disciplinarias y penales por el incumplimiento de las obligaciones y deberes que la ley les ha otorgado a las personas naturales o jurídicas, que son designadas como interventores o supervisores.

Esperamos con este documento analizar la supervisión o interventoría como una modalidad de control, ya que el ejercicio de esta labor, contribuye al logro de los objetivos de la inversión estatal, a la correcta administración del erario público y en consecuencia al bienestar de la sociedad.

CAPITULO I

INTERVENTORIA O SUPERVISIÓN

El control de la gestión correspondiente a la celebración, ejecución y liquidación de contratos estatales; es un elemento primordial para garantizar la eficacia y cumplimiento de la función administrativa del Estado, que está encaminada a la búsqueda de la satisfacción de las necesidades de la ciudad y la ciudadanía, propendiendo por dar continuidad a la prestación de los servicios públicos, de conformidad con los principios, finalidades y cometidos consagrados en la constitución política. Por tal razón los organismos, entidades y personas encargadas de manera permanente o transitoria del ejercicio de funciones administrativas, deben aplicarlas consultando dichos postulados.

Las actuaciones de los servidores públicos o de los particulares que intervienen en la contratación, se deben desarrollar con sujeción a los principios de igualdad, moralidad, economía, celeridad, eficacia, imparcialidad, publicidad, contradicción, transparencia y responsabilidad, entre otros, de acuerdo con los postulados que orientan la función administrativa y teniendo siempre en consideración los fines estatales, la continua y eficiente prestación del servicio público y la efectividad de los derechos y deberes de los administrados que colaboran con dicho fin. (Constitución Nacional de 1991 artículo. 209 - Ley 80 de 1993 artículo. 3, 23 – Código Contencioso Administrativo artículo. 3).

La representación del Estado, en la ejecución del contrato la ejerce el interventor o supervisor del mismo, quien deberá desarrollar actividades técnicas para verificar, medir y comprobar que los bienes y servicios entregados por el contratista cumplan con las especificaciones pactadas en el contrato y en los pliegos de condiciones. El interventor o supervisor, es el delegado legal del contratante y responde por la ejecución y seguimiento del contrato ante los entes de control (auditores, contralores, procuradores y veedores).

En virtud de esto el legislador, en el artículo sexto de la Constitución Política de 1991, establece que los servidores públicos son responsables por infringir la Constitución y las leyes, o por omisión o extralimitación de funciones. Igualmente dedica un capítulo especial en la ley 80 de 1993, referido a la responsabilidad penal, civil, disciplinaria de los funcionarios públicos y que se desarrolla en este postulado constitucional.

Definición de Interventoría o Supervisión

En Colombia, el ejercicio de la interventoría ha estado referido principalmente al control de obras propias de ingeniería, como la construcción de carreteras, puentes, edificios, instalación de plantas, fases de Transmilenio, entre otros; es decir para contratos de obra.

Existen otros tipos de proyectos y de contratos, como los de innovación tecnológica, de carácter social, de suministro, adquisición de elementos y las prestaciones de servicio para el normal funcionamiento de las Entidades, a los cuales también se les debe llevar un adecuado control.

El término interventoría está consagrado en el Estatuto de Contratación (Ley 80 de 1993), que lo clasifica como una especie del género denominado consultoría: tipo de contratación referida a los contratos que celebren las entidades estatales y que tengan por objeto realizar estudios para ejecución de proyectos de inversión, estudios de diagnósticos, prefactibilidad o factibilidad para programas o proyectos específicos, así como las asesorías técnicas de coordinación, control y supervisión.

Determina el artículo 32 de la ley mencionada anteriormente, que también son contratos de consultoría los que tienen por objeto la interventoría, asesoría, gerencia de obra o proyectos, dirección, programación y la ejecución de diseños, planos, anteproyectos y proyectos.

Como se observa, el Estatuto de Contratación da al término mencionado, la categoría de un tipo de contrato, ubicada en el marco de los contratos de consultoría, pero no define sus objetivos ni características, aunque sí consagra esta modalidad como un control.

A continuación citaremos definiciones de algunos autores; por ejemplo, Jiménez (2007) la define como: “La actividad de control y vigilancia de un contrato estatal que tiene como objetivo verificar el cumplimiento integral de su objeto y de las obligaciones en él pactadas, coadyuvando a las partes contratantes para lograr una terminación exitosa del contrato vigilado. (p. 82)”.

La Secretaría Distrital de Planeación (2008), la define como:

El proceso de supervisión, coordinación y control que deben hacer las entidades estatales sobre aquellas funciones y competencias que les asigna la normatividad vigente cuando las realizan mediante una relación contractual ya sea a través de interventores internos

(servidores públicos) o interventores externos (contratistas). Dicho proceso tiene el propósito de verificar, el avance y cumplimiento de las obligaciones contraídas en términos de oportunidad, utilización de los recursos y la calidad de los bienes o servicios contratados, hasta su liquidación. (p. 36).

Madero M. (1997). La define de la siguiente manera:

La interventoría o supervisión, consiste en la labor de inspección y vigilancia que ejerce el interventor o supervisor sobre la ejecución del contrato, con el fin de velar que el objeto y las obligaciones del mismo se cumplan en las condiciones de modo, tiempo y lugar pactados, durante el término del contrato y mientras subsistan obligaciones a cargo del contratista, la entidad está en la obligación de vigilar su cumplimiento, el ajuste de los bienes y servicios entregados a las especificaciones técnicas, los aspectos de calidad y la vigencia de la garantía y sus amparos. (p. 32).

Del análisis de las anteriores definiciones planteamos las siguientes consideraciones: primero, que es una actividad que tiene como objetivo el control del cumplimiento del objeto y de las obligaciones del contrato, entendiendo como tales las contenidas en el mismo y en los demás documentos que de él forman parte, como pliegos de condiciones, propuestas, reglamentos de entidades contratantes incorporados al mismo, pólizas de seguros y actas suscritas por las partes.

Segundo, se debe ocupar de todos los aspectos del contrato, es decir, del objeto en cuanto a sus características y especificaciones, así como de sus resultados, del manejo financiero y administrativo de los recursos cuando el contrato así, lo disponga. Es, entonces, una interventoría integral: (técnica o del objeto, financiera, administrativa y de cumplimiento o de legalidad).

Finalmente, tiene una función que va más allá del control: coadyuvar en el cumplimiento del contrato, es decir el interventor es un colaborador de las partes que emite conceptos y aporta iniciativas para contribuir al cumplimiento del contrato.

Tipos de Interventor o Supervisor

El interventor o Supervisor, es la persona natural o jurídica que ha sido designada o contratada por la entidad contratante para efectuar la vigilancia y control de la ejecución del contrato y se clasifica en dos tipos: en primer lugar, se denomina al “interventor o supervisor interno, al servidor público designado por el representante legal o por quien ostente delegación para contratar, para que cumpla las funciones de interventoría o supervisión en un contrato específico y en segundo lugar, al interventor o supervisor externo, a la persona natural o jurídica que ha sido contratada por la entidad para la interventoría o supervisión de un contrato específico”. (Empresa Metropolitana para la Seguridad – Metroseguridad” (2005 – p. 9.)

Las Entidades estatales siempre deben designar un interventor interno o contratar uno externo para el seguimiento y control de la totalidad de los contratos que suscriban, sin importar la cuantía y el objeto del mismo, con el fin de realizar la verificación de la ejecución de los mismos desde el inicio hasta su terminación.

Objetivos de la Interventoría o Supervisión

El artículo 4° de la Ley 80 de 1993 dispone como parte de los deberes de

la entidad estatal, el de exigir al contratista la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado, adelantar las gestiones necesarias para el reconocimiento y cobro de las sanciones pecuniarias y garantías a que hubiere lugar y la de actualizar o revisar los precios cuando se produzcan fenómenos que alteren en su contra el equilibrio económico o financiero del contrato.

La Veeduría Distrital (2007) cita lo siguiente:

(...) el objetivo de la interventoría es garantizar la legalidad del proceso contractual en el marco de cumplimiento de las condiciones contractuales y de esta manera contribuir con los objetivos de la entidad estatal a través del control de la ejecución de sus recursos, procurando que éstos se ejecuten con criterios de eficiencia y eficacia, con la observancia de las normas legales y reglamentos que le sean aplicables.

En este sentido, el objetivo de la interventoría es garantizar la legalidad del proceso contractual desde el momento mismo en que se determina la necesidad de la contratación hasta su liquidación definitiva, en el marco del cumplimiento de las condiciones contractuales y de esta manera contribuir con los objetivos del ente estatal a través del control de la ejecución de sus recursos.

Ámbito y Alcance de la Interventoría o Supervisión

Por regla general, la interventoría comprende la vigilancia de la etapa contractual, es decir, de la ejecución de los contratos e igualmente participa

de la liquidación de los mismos.

Igualmente, debería apoyar a la entidad contratante en las actividades previas a la celebración del contrato (etapa precontractual), que permitan una adecuada planeación para su ejecución y control. Sobre el tema, en el Manual de buenas prácticas para la gestión contractual pública del Departamento Nacional de Planeación - DNP (2004) se menciona lo siguiente:

(...) las entidades públicas deberían contar con el concurso de quien va a ejercer la interventoría desde el momento mismo de diseño del negocio contractual, de manera que se tenga la posibilidad de que el interventor o supervisor lo revise, emita su aval o concepto técnico y asuma la responsabilidad que le corresponde por tal actuación. (p. 23).

Al respecto Townsend (citado en Jiménez, 2007) afirma que:

Una interventoría proactiva que empieza a trabajar antes de la firma del contrato (interventoría pre-contrato) ayudaría a evitar que una organización cometa errores mayúsculos durante la fase previa a la celebración del contrato. Más que hacer observaciones y recomendaciones después que el contrato haya sido negociado por el contratista, la interventoría pre-contrato faculta a los interventores para proporcionar insumos críticos antes de que cause cualquier daño.

(...) los interventores pueden trabajar con el equipo de desarrollo del contrato para asegurarse que el documento no deja pretexto para que los contratistas obtengan ventajas indebidas de la organización.

Las actividades del interventor deben abarcar todas las áreas de desarrollo del contrato, las que se pueden clasificar en administrativas,

presupuestales y técnicas.

Es de relevante importancia en la gestión encomendada al interventor, el control de los aspectos técnicos de la obra, bien o servicio a adquirir por la administración, toda vez que el cumplimiento de los requisitos técnicos, son los que van a determinar la calidad de la satisfacción de la necesidad que persigue la entidad pública, con el desarrollo del contrato respectivo.

Los aspectos administrativos y presupuestales se deben desarrollar en el ámbito de la legalidad y de los procedimientos de cada ente.

En este sentido, ninguno de los tres aspectos (técnico, administrativo y presupuestal) admiten errores, por lo que las empresas públicas deben poner especial atención en la designación del interventor, ya que éste debe contar con la experiencia e idoneidad para realizar las labores mencionadas anteriormente; no solo debe ser especialista en la parte técnica sino poseer los conocimientos necesarios en materia legal, presupuestal y administrativa, con el fin de evitar un posible detrimento patrimonial del tesoro público.

La interventoría o supervisión, debe velar por el cumplimiento oportuno de las obligaciones contractuales pactadas en los pliegos de condiciones y en las minutas contractuales; como ésta es una herramienta de gestión, le permite a la entidad contratante realizar las actividades relacionadas a continuación, las cuales están enunciadas en el Manual de Interventoría y/o Supervisión de la Corporación Nacional para la Reconstrucción de la Cuenca del Río Páez y Zonas Aledañas Nasa Kiwe. Corporación Nasa Kiwe. Ministerio del Interior y de Justicia. (2008 – p. 7):

- a) Evitar la utilización indebida de los recursos públicos por parte del contratista y en caso de que ocurra es un medio para detectarla y sancionarla.
- b) Hacer un seguimiento técnico, mediante la aplicación de indicadores, sobre la forma como se ejecutan los contratos.
- c) Monitorear el desarrollo de los contratos.
- d) Evaluar el cumplimiento de la normativa vigente en la ejecución del contrato.
- e) Tomar los correctivos y hacer los ajustes pertinentes de manera oportuna.
- f) Medir oportunamente los resultados.
- g) Tomar decisiones relativas a la relación contractual.
- h) Evaluar la relación de la actividad objeto de interventoría o supervisor, en el contexto de los planes y programas de la entidad contratante.
- i) Así mismo, a través de ella, los contratistas mejoran la eficiencia y la calidad de los bienes y servicios ofrecidos.

Responsabilidad de los Interventores

De acuerdo con la ley, el interventor es el representante de una entidad pública en la ejecución de los proyectos que adelante, mediante la contratación. Su papel es de vital importancia, ya que de su buena gestión depende la calidad de los productos (bienes y servicios) obtenidos por el ente contratante.

Por lo anterior, éste debe ser consciente de sus derechos, obligaciones y prohibiciones, contenidas en las disposiciones legales que rigen el ejercicio de la contratación estatal y responde civil, penal, fiscal y disciplinariamente,

por el incumplimiento de obligaciones que causen daños o perjuicios a la entidad o a terceros, derivados de la ejecución de los contratos sobre los cuales haya ejercido labores de interventoría.

Para el cumplimiento de este ejercicio, se deben tener en cuenta las cláusulas consagradas en el contrato y entre otras, las siguientes normas: Constitución Política de Colombia (Artículos 6º, 123º, 124º y 209º), Ley 80 de 1993 – Estatuto General de Contratación de la Administración Pública (Artículos 4º, 5º, 14º, 23º, 26º, 32º, 53º). Código Civil Colombiano. (Artículo 56º). Ley 734 de 2001 - Código Disciplinario Único (Artículo 40º y 48ª). Decreto 2474 de 2008, Reglamentario Ley 1150 de 2007 (Artículo 42º).

Los preceptos legales del orden nacional enunciados, son el fundamento del ejercicio de la interventoría, como función derivada de las atribuciones y responsabilidades conferidas a la entidad estatal y cuyo directo responsable es el representante legal de la entidad.

Es importante resaltar, que el interventor como tal, no tiene funciones propias, menos aún facultades para ejercerlas, razón por la cual, la entidad contratante debe asignar las funciones y delegar las responsabilidades que en cada caso considere prudentes, mediante la elaboración de actos administrativos de delegación de funciones de interventoría o supervisión.

En cuanto a las sanciones, la Veeduría Distrital (2007. p. 33-34). Cita las siguientes:

En caso de declaratoria de responsabilidad civil, el interventor o supervisor se hará acreedor al pago de las indemnizaciones en la forma y cuantía que determine la autoridad judicial competente; en caso de declaratoria de responsabilidad disciplinaria, a la destitución del cargo; y en caso de declaratoria de responsabilidad penal, quedará inhabilitado

para ejercer cargos públicos y para proponer y celebrar contratos con las entidades estatales por diez (10) años contados a partir de la fecha de ejecutoria de la respectiva sentencia. A igual sanción estarán sometidos los particulares declarados responsables civil o penalmente.

En cuanto a la responsabilidad fiscal, Campillo (2006. p.14). Dice que:

La responsabilidad fiscal se inicia si verificados los hechos se ha causado detrimento patrimonial a la administración. La responsabilidad tiene por objeto el resarcimiento de los daños causados al patrimonio público como consecuencia de la conducta dolosa o culposa de quienes realizan gestión fiscal. Y, en caso de que por hechos o actos del contrato, se llegare a demandar al Estado y se fallare en contra, podrá demandarse en acción de repetición para que el funcionario responda con su patrimonio por la suma que el Estado pagó.

Como vemos, el ejercicio de esta labor se encuentra regulado por la ley, con disposiciones claras frente a las diferentes responsabilidades y las posibles sanciones que por incumplimiento se derivan en el desarrollo de esta importante tarea.

Por lo tanto, nos preguntamos el porqué se presentan en muchas entidades fallas en el seguimiento, vigilancia y control de los contratos. Actualmente se evidencia un ejemplo claro de la falta de planeación y supervisión en las contrataciones realizadas para la construcción de la tercera fase del sistema Transmilenio, en diferentes partes de la ciudad de Bogotá; se observa el incumplimiento por parte de los consorcios contratados, en la entrega oportuna de las obras, lo que ocasiona traumatismos en el sistema de transporte y lo más relevante que el Distrito Capital debe asumir los sobrecostos, lo que ocasiona un detrimento patrimonial para la ciudad, tal como lo ha manifestado la Contraloría de Bogota. D.C.

En enero de 2010 el Contralor de Bogotá le solicitó a la directora del IDU acciones sobre las reiteradas advertencias que desde diciembre de 2008 se han venido formulando en los informes de auditoria con relación a los incumplimientos en los procesos constructivos adelantados por la UNION TEMPORAL TRANSVIAL, y le solicita de manera perentoria garantizar el cumplimiento de los cronogramas previstos, y la protección del patrimonio publico entregado al contratista ante las deficiencias en la planeación, al haberse contratado con estudios y diseños incompletos, y por los reiterados incumplimientos de los contratistas, se generó un atraso cercano a los 17 meses en las obras de la fase III de Transmilenio, que producirá en las finanzas distritales un enorme hueco fiscal (...) Extraído el 18 de agosto de 2010 desde:[http://www.pgr.contraloriabogota.gov.co/intranet/CasosRelevantes/A01 MOVILIDAD.pdf](http://www.pgr.contraloriabogota.gov.co/intranet/CasosRelevantes/A01%20MOVILIDAD.pdf).

En un artículo del diario ADN del 20 de agosto de 2010, escrito por Yesid Lancheros, dice lo siguiente:

Luego de cruzar cuentas en los últimos tres meses, el Instituto de Desarrollo Urbano (IDU) y TransMilenio llegaron por fin a la conclusión de que la ciudad deberá desembolsar 403 mil millones de pesos más para entregar al servicio las troncales de la calle 26 y la carrera Décima.

Estos costos adicionales, según explico la Contraloría surgieron por los evidentes atrasos que mostraron algunos frentes de trabajo en el último año, como el tramo de la calle 26 (...) “Por los atrasos, algunos trabajos ya no valen lo mismo. Además, la mano de obra tendrá sus propios costos” (...) (p. 2).

Es importante para nosotros, como ciudadanos y contribuyentes exigir que los recursos públicos sean manejados de manera transparente y eficiente, que los servidores públicos y los particulares que manejan dineros del estado cumplan a cabalidad con las funciones que por ley le son asignadas.

CAPITULO II

PATRIMONIO PÚBLICO

Para desarrollar las funciones que la sociedad les ha encomendado, las entidades públicas, como cualquier persona natural, jurídica o entidad privada, requieren una serie de componentes económicos que se traducen en la existencia de un patrimonio.

En el Régimen de Contabilidad Pública (2007), definen el patrimonio de la siguiente manera:

En esta denominación se incluyen los grupos que representan bienes y derechos, deducidas las obligaciones, para cumplir las funciones de cometido estatal. Esta diferencia se encuentra representada en los recursos asignados o aportados a la entidad contable pública para su creación y desarrollo (...) (p.211).

La Procuraduría General de la Nación, (2004. p.13), en primer lugar lo define como: “El conjunto de bienes, derechos y obligaciones que como un todo unitario se atribuye al Estado y a sus entidades descentralizadas”, en segundo lugar cita lo siguiente:

El patrimonio público comprende tanto los bienes tangibles e intangibles que lo componen y pertenecen a todos los habitantes del territorio colombiano, dentro de los cuales se encuentran comprendidos el patrimonio cultural y arqueológico, el espacio público y los bienes de uso público, estos últimos los define el Código Civil Colombiano en su

artículo 674, como aquellos bienes cuyo uso pertenece a todos los habitantes del territorio y por su naturaleza gozan de especial protección constitucional y se caracterizan por ser inalienables, imprescriptibles e inembargables de conformidad con el artículo 63 de la Constitución Política. (p. 14).

Vale la pena precisar que la Carta Política de 1991, no contempla expresamente una definición de patrimonio público, pero sí asigna en cabeza del estado algunos bienes, así se establece en el artículo 102 que el territorio, con los bienes públicos que de él forman parte, pertenecen a la Nación.

Pese a lo anterior, la Constitución no refiere expresamente como integrante del patrimonio público los recursos de las entidades estatales, pero así debe entenderse conforme lo han señalado las altas cortes.

En este sentido, la Corte Constitucional se pronunció en sentencia C-479 de 1995, diciendo: “Por patrimonio público, en sentido amplio se entiende aquello que está destinado, de una u otra manera, a la comunidad, y que está integrado por los bienes y servicios que a ella se le deben como sujeto de derechos”.

El Consejo de Estado por su parte, en la sentencia 00575(AP) de 2009, señaló:

Por patrimonio público debe entenderse la totalidad de bienes, derechos y obligaciones de los que el Estado es propietario, que sirven para el cumplimiento de sus atribuciones conforme a la legislación positiva; su protección busca que los recursos del Estado sean administrados de manera eficiente y responsable, conforme lo disponen las normas presupuestales.

Conforme a las anteriores definiciones, podemos concluir que si los recursos públicos pertenecen al estado y se destinan para el cumplimiento de sus funciones, es claro entonces que en dicha descripción están incluidos los recursos que se destinan para inversión social, tanto como los que se destinan al gasto público, con el fin de dar solución a las necesidades en salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, seguridad, justicia, vivienda, vías e infraestructura entre otros.

En este contexto, los entes estatales contratan a terceros con el fin de dar solución a las necesidades mencionadas anteriormente, mediante las diferentes modalidades de contratación existentes, de conformidad con la normatividad vigente (ley 80 de 1993, ley 1150 de 2007 y sus decretos reglamentarios), con recursos públicos provenientes de los impuestos, tasas, multas, contribuciones y otras rentas que percibe nuestra nación.

Detrimento Patrimonial

El Estado, en todas sus formas de expresión, está sometido al control de sus actos y está sujeto a responsabilidad patrimonial por el daño que sus agentes pudieren causar, sin que haya excepción de ninguno de ellos como potencial causante de un detrimento al patrimonio público, por sus actuaciones; en este contexto, el artículo 6º de la ley 610 de 2000, define el detrimento patrimonial así:

Se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, uso indebido o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, inequitativa e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento

de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías.

La Veeduría Distrital (2007), cita los posibles riesgos, en que la entidad contratante puede incurrir al no tomar las medidas preventivas necesarias en el ejercicio adecuado de la supervisión o interventoría (p. 29) así:

(...) el incumplimiento de las obligaciones de los contratistas del Estado o las irregularidades en la ejecución de la contratación, afectan en primer lugar el patrimonio de la entidad contratante y por ende el del Estado, ya que se incurre en erogaciones que no estaban previstas en los contratos celebrados. Igualmente, puede haber lugar al detrimento patrimonial para la entidad en el evento en que por la indebida ejecución de un contrato se afecten derechos a terceros, quienes podrían demandar una indemnización por los perjuicios causados y por la obstaculización o paralización del servicio público a su cargo, si la contratación incumplida es necesaria para el cumplimiento de los fines de la Entidad, toda vez que el incumplimiento contractual puede llevar a estas circunstancias, con todas las consecuencias que de allí se derivan.

Teniendo en cuenta los conceptos anteriores, podemos decir que los interventores o supervisores, en quienes recae la responsabilidad de la vigilancia y control de la adecuada ejecución de los contratos, así como la administración transparente y eficiente de los recursos asignados a los mismos, pueden llegar a lesionar el patrimonio público por una gestión fiscal ineficiente.

Dicho daño, podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o de los particulares quienes sean designados como interventores o supervisores, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento del patrimonio público.

La Gestión Fiscal

La responsabilidad fiscal tiene como fin la protección del patrimonio del Estado y se deriva de la gestión fiscal de servidores públicos y de los particulares que tenga a su cargo el manejo e inversión de bienes o fondos públicos. Ésta tiene el carácter de administrativa y patrimonial y se hace efectiva mediante la reparación de los daños que el Estado haya podido sufrir como resultado de la gestión fiscal irregular.

El artículo 3º de la Ley 610 de 2000, define la gestión fiscal en los siguientes términos:

(...) el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales.

Los procesos de responsabilidad fiscal, son adelantados por las Contralorías con el fin de determinar y establecer la responsabilidad de los servidores públicos y de los particulares, cuando en el ejercicio de la gestión fiscal, causen por acción u omisión y en forma dolosa o culposa un daño al patrimonio del Estado.

En este sentido, tomando como ejemplo las contrataciones realizadas para la construcción de la tercera fase de Transmilenio, la Contraloría de Bogotá D.C., inició procesos de responsabilidad fiscal en los contratos en los cuales participó el Grupo Nule, por el manejo de anticipos de los contratos del grupo 4 de la fase mencionada:

La Contraloría de Bogotá, dio inicio el 4 de febrero de 2010 a los procesos de responsabilidad fiscal Nos. 170100-0011/10 en cuantía de \$35.740.000.000 y No. 170100-0078/10 por valor de \$12.682.230.160, relacionados con las presuntas irregularidades en el manejo de anticipos de los contratos de obra Nos. 137 de 2007 e interventoría 174 - 07, 072 de 2008 e interventoría No. 94 de 2008. Actualmente se encuentran en etapa probatoria. Se han decretado medidas cautelares sobre bienes de los vinculados, tales como salarios, cuentas corrientes, 19 inmuebles. Además se encuentran debidamente vinculados los terceros civilmente responsables y los mismos han contado con el acompañamiento de la Procuraduría General de la Nación. Extraído el 20 de septiembre de 2010 desde: <http://www.pgr.contraloriabogota.gov.co/intranet/>.

Como se observa, los contratos celebrados para la interventoría y seguimiento de las obras de la fase III de Transmilenio, debido a las irregularidades presentadas en la ejecución de las obras contratadas y de los anticipos entregados, fueron objeto de la apertura de procesos de responsabilidad fiscal por parte de la Contraloría de Bogotá, como organismo encargado de ejercer el control fiscal, de conformidad con lo establecido en la Constitución Política de Colombia y en la ley 610 de 2000.

De otra parte, citaremos otro ejemplo, mediante el cual se imponen sanciones disciplinarias y penales, proferido por la Procuraduría General de la Nación, que en fallo de segunda instancia confirmó la destitución e

inhabilidad por 12 años contra las señoras Gladys Isabel Torres Rivera y Pabla Nicolasa Argumedo Nisperuza, quienes incumplieron sus deberes como supervisoras de contratos de la Alcaldía de Sahagún – Córdoba; el caso es el siguiente:

El Ministerio Público concluyó que la señora Torres Rivera certificó el cumplimiento del contrato suscrito con una Fundación, para la prestación de los servicios profesionales del contratista en educación y capacitación, para control del dengue y fiebre amarilla, en el citado municipio, la investigación permitió establecer que algunas de las actividades pactadas no fueron realizadas en su totalidad, y pese a ello, la señora Torres Rivera certificó su cumplimiento y permitió el pago total por actividades que no se completaron. Igual situación, se presentó con la interventoría adelantada por la señora Pabla Nicolasa Argumedo Nisperuza, al contrato celebrado el 30 de abril de 2004, para la promoción del comportamiento responsable frente a la salud sexual y reproductiva de acuerdo a la propuesta presentada por el contratista. Extraído el 28 de octubre de 2010 desde: <http://www.Articulo20.com.co/> sitio. Procuraduría - Comunicado - 2010-N0000488_20100721.

La Procuraduría manifestó en su informe, que las investigadas omitieron su deber de supervisar y verificar la correcta ejecución de los contratos ya mencionados y por el contrario, extendieron certificaciones de cumplimiento total de las obligaciones contractuales, permitiendo tramitar sin ningún inconveniente las cuentas de cobro de los contratistas, por lo que informó a la Contraloría General de la República, para que esta entidad, inicie los procesos de responsabilidad fiscal correspondientes, toda vez que el municipio debió destinar recursos adicionales para la culminación de las actividades que no desarrollaron los contratistas, con el fin de cumplir con los objetivos y metas que quedaron plasmados en los proyectos que se formularon en el marco del plan de desarrollo del gobierno de turno.

En los casos citados anteriormente, se evidencian manejos inadecuados de los recursos del erario público, en lo que se refiere a los dineros que son destinados para la contratación de bienes y servicios, ocasionados por una ineficaz e ineficiente supervisión y control de las obligaciones contractuales, pactadas en las minutas de los contratos y en los pliegos de condiciones. Estos incumplimientos de los contratistas y las irregularidades en la ejecución de los contratos que celebra el Estado con terceros, generan detrimentos patrimoniales a las empresas estatales, que se traducen en el menoscabo de nuestro patrimonio público.

En conclusión, el Patrimonio Público pertenece a todos los habitantes del pueblo colombiano, tal como se indicó en el segundo capítulo de este ensayo, y es responsabilidad de los supervisores e interventores, velar por su correcta administración y por el cumplimiento de las obligaciones y deberes que la ley les impone, por ello, independiente de la responsabilidad penal, civil, disciplinaria y fiscal, que se deriva del ejercicio de sus funciones, el interventor o supervisor tiene además una responsabilidad social, ya que los proyectos públicos benefician a la sociedad y se ejecutan con recursos que ella aporta al Estado.

REFERENCIAS

Campillo, C. (2006). *Celebración y Ejecución de Contratos Estatales*. Colombia: Editorial Ecoe Ediciones.

Casos relevantes por sectores – Movilidad. Extraído el 18 de agosto de 2010 desde [http://www.Pqr.contraloriabogota.gov.co/intranet/contenido/Casos Relevantes/A01_ MOVILIDAD.pdf](http://www.Pqr.contraloriabogota.gov.co/intranet/contenido/CasosRelevantes/A01_MOVILIDAD.pdf)

Constitución Política de Colombia. (1991)

Departamento Nacional de Planeación (2004). *Manual de Buenas Prácticas para la Gestión Contractual Pública. Proyecto de Contratación Pública BIRF-DNP*. Bogotá. Colombia. Extraído el 2 de agosto de 2010 de <http://www.contratos.gov.co/Archivos/MANUAL-BUENAS-PRACTICAS.pdf>.

Lancheros Y. (Artículo del 20 de agosto de 2010). \$400 mil millones más para la décima y la 26. *Diario ADN*.

Empresa Metropolitana para la Seguridad. (2005). *Manual práctico de Interventoría y Supervisión de los contratos de la Empresa Metropolitana para la Seguridad – Metroseguridad*

Jiménez, M. (2007). *Interventoría de Proyectos Públicos*. Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Ciencias Económicas. Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID). Bogota D.C. – Colombia. UNC-UNIBIBLOS.

Ley 80 de 1993. Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

Ley 1150 de 2007. Por 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.

Madero, M. (1997). *Optimización del proceso de interventoría administrativa y financiera de los contratos suscritos por el Ministerio de Salud, a partir de la descripción de puestos con enfoque sistémico*. Trabajo de grado. Universidad externado de Colombia. Bogotá.

Ministerio del Interior y de Justicia. (2008). *Manual de Interventoría y/o Supervisión de la Corporación Nacional para la Reconstrucción de la Cuenca del Río Páez y Zonas Aledañas Nasa Kiwe. Corporación Nasa Kiwe.*

Procuraduría – Comunicado - 2010-N0000488_20100721. <http://www.Articulo20.com.co/sitio>

Protección y Defensa del Patrimonio Público. (2004). Procuraduría General de la Nación. Bogotá D.C. Imprenta Nacional de Colombia.

Régimen de Contabilidad Pública. Contaduría General de la Nación. Bogotá 2007. Panamericana

Secretaría Distrital de Planeación, (2008). *Manual de Contratación.* Dirección de Gestión Contractual. Bogotá D.C. – Colombia.

Veeduría Distrital, (2007). *Cómo Hacer Interventoría.* Bogotá D.C. – Colombia. Editorial Giro Editores Ltda.